

Nr 26.

Utlåtande i anledning av väckta motioner dels om ändrad indelning av landet i bostadskostnadsgrupper för folkpensionärerna, dels o c k angående viss ändring av 5 § lagen om folkpensionering.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft tre inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

likalydande motionerna nr 111 i första kammaren av herr *Persson, Ivar, m. fl.* och nr 130 i andra kammaren av herr *Hansson* i Skegrie *m. fl.* samt motionen nr 286 i andra kammaren av herr *Senander m. fl.*

I motionerna I: 111 och II: 130 har hemställts, »att riksdagen måtte besluta, att antalet bostadskostnadsgrupper med avseende på bostadstilläggen till folkpensionärerna minskas till fyra och att orter, som för närvarande tillhöra den lägsta gruppen, flyttas upp i närmast högre från den 1 januari 1950 och erhålla samma bostadstillägg, som utgå i den nuvarande näst lägsta gruppen».

I motionen II: 286 har hemställts, »att riksdagen för sin del måtte besluta, att 5 § i lag om folkpensionering måtte erhålla följande ändrade lydelse: 'Folkpension förhöjes med bostadstillägg på sätt nedan sägs. För detta ändamål indelas riket i *fyra* bostadskostnadsgrupper på sådant sätt att grupp med högre nummer omfattar orter med större bostadskostnader, däri inberäknade kostnader för bränsle, än grupp med lägre nummer. Indelningen verkställles av socialstyrelsen enligt de närmare föreskrifter Konungen meddelar.

Bostadstillägg utgår, där ej annat följer av vad nedan stadgas, med följande belopp för år räknat, nämligen

a) till gift pensionsberättigad och till änkepensionsberättigad *med 100 kronor i bostadskostnadsgrupp I, 200 kronor i grupp II, 300 kronor i grupp III och 400 kronor i grupp IV*, samt

b) till annan pensionsberättigad *med 150 kronor i bostadskostnadsgrupp I, 300 kronor i grupp II, 450 kronor i grupp III och 600 kronor i grupp IV.*

Pensionsberättigad anses tillhöra den bostadskostnadsgrupp inom vilken han är mantalsskriven.'

I anslutning härtill böra orden 'eller bortfalla' utgå ur andra stycket av 2 mom. i 15 §.»

Beträffande de skäl, som åberopats till stöd för dessa yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna.

Vid 1946 års riksdag antogs efter förslag av Kungl. Maj:t ny lag om folkpensionering. Denna lag, *lagen den 26 juni 1946 om folkpensionering*, trädde

i kraft den 1 januari 1948. Följande bestämmelser i lagen äro i förevarande ärende av intresse.

Folkpension utgår enligt 3 och 4 §§ under i lagen närmare angivna försättningar i form av allmän ålderspension, invalidpension, sjukbidrag eller änkepension. Enligt 5 § förhöjes å vissa orter folkpension med bostadstillägg. För detta ändamål indelas riket i fem bostadskostnadsgrupper på sådant sätt att grupp med högre nummer omfattar orter med större bostadskostnader, däri inberäknade kostnaderna för bränsle, än grupp med lägre nummer. Indelningen verkställs av socialstyrelsen enligt de närmare föreskrifter Konungen meddelar. Bostadstillägg utgår med de belopp för år räknat, som framgå av följande tabell:

	G r u p p			
	II	III	IV	V
Gift pensionsberättigad och änkepensionsberättigad	100:—	200:—	300:—	400:—
Annan pensionsberättigad	150:—	300:—	450:—	600:—

Bostadstillägget utgår efter inkomstprövning. Enligt 7 § skall nämligen dylikt tillägg minskas med fem tiondelar av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga, för gift pensionsberättigad 300 kronor och för annan pensionsberättigad 400 kronor.

Ytterligare må anmärkas, att enligt 6 § särskilt bostadstillägg skall, där kommun så beslutat, utgå i enlighet med grunder som kommunen har att bestämma till pensionsberättigad, som är mantalsskriven inom kommunen.

Den 28 mars 1947 meddelade Kungl. Maj:t närmare föreskrifter för socialstyrelsen i fråga om indelningen i bostadskostnadsgrupper av samtliga orter i riket. Föreskrifterna, som byggde på ett av styrelsen framlagt förslag i ämnet, innehöllo att orter, för vilka bostads- och bränslekostnadsstalet, beräknat enligt i föreskrifterna närmare angivna grunder, understeg 650 kronor, skulle hänföras till bostadskostnadsgrupp I och övriga orter till bostadskostnadsgrupp II, om bostads- och bränslekostnadsstalet med mindre än 75 kronor överstege nyssnämnda belopp, samt till bostadskostnadsgrupp III, IV eller V i den mån ortens bostads- och bränslekostnadsstal med respektive 75, 150 eller 225 kronor överstege samma belopp. I föreskrifterna stadgades vidare, att indelningen skulle äga giltighet till och med 1949 års utgång.

Kungörelse i ämnet utfärdades därefter av socialstyrelsen den 21 april 1947 (intagen i Svensk författningssamling nr 222).

Det av Kungl. Maj:t för 1946 års riksdag genom proposition nr 220 framlagda förslaget till lag om folkpensionering grundade sig på ett av *socialvårdskommittén* i november 1945 avgivet betänkande i ämnet (SOU 1945: 46). Beträffande dyrortsgraderingsfrågan anförde socialvårdskommittén till en början bland annat följande:

Såsom framgår av 1943 års dyrortskommittés nyligen avgivna betänkande (SOU 1945: 32) föreligga fortfarande betydande skiljaktigheter i fråga om levnadskostnaderna å olika orter i vårt land. Dessa skiljaktigheter hänföra sig i väsentlig mån till utgifterna för skatter, hyra och bränsle. Sagda betänkande har utgått från den utgiftsbudget för man, hustru och två barn, som inrymmer inom ramen av lönen i elfte löneklassen enligt civila avlöningsreglementet. Uppenbarligen skilja sig folkpensionärernas levnadsförhållanden i högst avsevärd mån från en sådan familjs. På grund av det lägre inkomstläget spela skatterna en mindre roll för folkpensionärerna varjämte utgifterna för konsumtionsändamål bli lägre även relativt sett. Utgifterna för hyra och bränsle äro också lägre men ej lika mycket lägre som övriga utgifter. Dessa omständigheter leda till att skiljaktigheterna i fråga om levnadskostnaderna i olika orter beträffande folkpensionärerna huvudsakligen hänföra sig till bostads- och bränsleposterna.

Efter att ha lämnat vissa uppgifter om bostadskostnaderna framhöll kommittén, att en pensionär behövde större belopp för sin försörjning om han bodde i en storstad än om han bodde på landsbygden. Det förhållandet att bostäderna i städerna i avsevärt större utsträckning än på landsbygden vore försedda med sådana bekvämligheter som vatten, avlopp och avträde inomhus kunde icke i och för sig rubba detta faktum. Kommittén fann, att dyrortsgraderingen av folkpensionerna enligt då gällande lagstiftning borde ersättas med särskilda bostadstillägg i de dyrare bostadsorterna, avsedda att täcka merkostnaderna för bostad och bränsle. I fråga om utformningen av bostadstilläggen förordade kommittén, att generella tillägg infördes, vilka vore graderade efter bostadskostnaderna på sådant sätt att det bleve möjligt för det stora flertalet pensionärer att inom tilläggets ram ordna sin bostadsfråga. Bostads- och bränslekostnaderna å billigaste ort föreslogos emellertid skola inarbetas i själva pensionen.

Beträffande frågan om orternas indelning i grupper föreslog socialvårdskommittén upptagande av fem olika bostadskostnadsgrupper. Detta förslag grundade kommittén på resultatet av en omfattande statistisk undersökning. Tilläggen föreslogos skola utgå med de belopp som framgå av den ovan i samband med återgivandet av författningsbestämmelserna upptagna tabellen.

I propositionen nr 220 anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, i förevarande avseende bland annat följande:

Om de föreslagna pensionsbeloppen 1 000 resp. 1 600 kronor kunna antagas på billigare orter, främst den rena landsbygden, täcka försörjningsbehovet, visar den föreliggande utredningen, att detta icke är fallet på andra håll. Otivelaktigt föreligga alltjämt i vårt land betydande skillnader i levnadskostnadernas höjd å olika orter. Det är därför uteslutet att, såsom i några yttranden ifrågasatts, helt slopa varje gradering av pensionsförmånernas storlek efter förhållandena å skilda platser. Om man vill åstadkomma en reell likställighet för pensionstagarna i olika delar av landet, måste pensionsförmånernas storlek graderas. Socialvårdskommittén har för sin del funnit en dylik gradering böra ske uteslutande med hänsynstagande till kostnaderna för bostad och bränsle. Det kan ifrågasättas, om tiden verkligen är inne att helt slopa den nuvarande dyrortsgraderingen,

som tager hänsyn även till andra levnadskostnader. Bortses från bostadskostnaderna torde emellertid en tendens till utjämning av levnadskostnaderna gjort sig gällande. Det synes föga sannolikt att, såsom från något håll anmärkts, de alltjämt föreliggande olikheterna i detta hänseende skulle komma att ånyo skärpas vid en återgång till mera normala förhållanden. Med hänsyn till det anförda anser jag mig i princip böra godtaga kommitténs förslag i denna del.

Emot kommitténs förslag att landet skall indelas i fem bostadskostnadsgrupper och att det skall ankomma på socialstyrelsen att verkställa indelningen synes mig intet vara att erinra. Däremot kan jag ej ansluta mig till kommitténs uppfattning att indelningen bör ske för tio år i sänder. I likhet med vissa skiljaktiga ledamöter av kommittén och ett stort antal remissinstanser anser jag att indelningen bör omprövas ungefärligen vart femte år. Den första indelningen i bostadskostnadsgrupper bör dock enligt min mening erhålla en giltighetstid av endast cirka tre år. Det synes icke nödvändigt att tidpunkterna för omprövningen av indelningen i bostadskostnadsgrupper angivas i lagen utan torde det få ankomma på Kungl. Maj:t att efter vad som finnes lämpligt besluta härom. Genomföres ny kommunindelning i riket, varom förslag kommer att föreläggas årets riksdag, torde därav betingade jämkningar i bostadskostnadsgrupperingen böra ankomma på Kungl. Maj:ts förordnande i samband med beslutet om indelningsändring.

Spännvidden mellan bostadstilläggens storlek inom de olika bostadskostnadsgrupperna synes i stort sett ha väl avvägs av socialvårdskommittén. Emellertid utvisa föreliggande siffror att i Stockholm — och även på andra särskilt dyra orter — den understödsstandard som är normerande för utgivande av fattigvård ligger så högt, att de av kommittén föreslagna pensionsbeloppen, bostadstilläggen däri inräknade, icke kunna anses motsvara en rimlig försörjning på dessa orter. Väsentligen torde detta sammanhånga med påfallande höga hyreskostnader. I dessa fall föreligger alltså ett behov att kunna höja de maximala pensionsbelopp kommittén föreslagit. Förhållandena kunna även på landsbygden vara sådana, att folkpensionären behöver ett tillskott till pensionen för att kunna bestrida särskilt höga bostadskostnader. Då det här gäller pensionsfall, som icke kunna helt tillgodoses genom de mera generella regler efter vilka det tidigare behandlade bostadstillägget är och måste vara utformat, bör den förbättring av pensionsförmånerna jag här åsyftar lämpligen kunna åstadkommas genom särskilda kommunala bostadstillägg. Jag vill därför förorda, att bestämmelser införas av innehåll att kommun äger besluta att till folkpensionär som är mantalskriven inom kommunen skall kunna utgå särskilt kommunalt bostadstillägg.

I anledning av propositionen nr 220 väcktes åtskilliga motioner avseende dyrortsgraderingsfrågan. Sålunda yrkades i de likalydande motionerna I: 319 av fru Svenson m. fl. och II: 496 av herr Werner m. fl., att bostadstillägg efter behovsprövning skulle kunna utgå i alla rikets kommuner med lika stort högsta belopp, nämligen för gift pensionsberättigad och änkepensionsberättigad med 200 kronor per år och för annan med 300 kronor per år. I motionen II: 486 hemställde herr Senander m. fl., att pensionärerna i bostadskostnadsgrupp I i fråga om bostadstillägg måtte jämföras med pensionärerna i bostadskostnadsgrupp II, och i motionen II: 493 av herr Ekdahl hem-

ställdes, att bostadstillägg skulle utgå i bostadskostnadsgrupp I till gift pensionsberättigad och änkepensionsberättigad med 75 kronor per år och till annan pensionsberättigad med 100 kronor per år.

Första särskilda utskottet, som behandlade propositionen, anförde i sitt över densamma avgivna, av riksdagen godkända utlåtande, nr 1, beträffande nu ifrågakvarande spörsmål bland annat följande:

Vad angår de i motionerna framställda förslagen har utskottet konstaterat, att de medföra betydande utgiftsökningar. Sålunda torde det i motionerna I: 319 och II: 496 framlagda förslaget medföra en årlig kostnadsökning av närmare 60 miljoner kronor. Kostnadsökningen på grund av det i motionen II: 486 gjorda förslaget torde kunna beräknas till mera än 30 miljoner kronor under det att kostnadsökningen på grund av det i motionen II: 493 framställda yrkandet torde stanna vid drygt 20 miljoner kronor. Samtliga de nu lämnade siffrorna äro approximativa men torde giva en ungefärlig bild av de ekonomiska konsekvenserna av de framställda ändringsförslagen.

Utskottet har vid övertvägande av de på förevarande spörsmål inverkan omständigheterna och under hänsynstagande till de siffror, som av socialvårdskommittén framlagts i dess statistiska betänkande angående folkpensionärernas bostadsförhållanden m. m., funnit den i departementsförslaget föreslagna lösningen visserligen icke vara helt invändningsfri men dock av beskaffenhet att under nu rådande förhållanden i möjligaste mån tillgodose olika synpunkter. Utskottet får därför tillstyrka att förslaget i denna del vinner riksdagens bifall. Härvid förutsätter utskottet emellertid att utvecklingen av pensionstagarnas utgifter för bostads- och bränsleändamål i de olika orterna kommer att ägnas vederbörlig uppmärksamhet samt att därav föranledda jämkningar av ortsgrupperingen verkställas med ungefärligen de tidsintervaller, som av departementschefen angivits.

Vid 1948 års riksdag yrkades i likalydande motionerna I: 25 av herr Heselbom m. fl. och II: 47 av herr Lundqvist m. fl., att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att en översyn av gällande bestämmelser i fråga om bostadsgruppering för folkpensionärerna snarast måtte komma till stånd.

I sitt över motionerna avgivna utlåtande, nr 6, hemställde andra lagutskottet, att motionerna icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Till stöd för denna hemställan anförde utskottet bland annat:

Den nuvarande bostadskostnadsgrupperingen för folkpensionärerna upphör att gälla med 1949 års utgång. Såsom framgår av vad ovan angivits är en revision av bostadskostnadsgrupperingen avsedd att företagas dessförrinnan. Kungl. Maj:t har ansett, att till ledning för denna revision en specialundersökning rörande folkpensionärernas bostadsförhållanden och särskilt deras bostadskostnader bör ske. För att verkställa en sådan undersökning har Kungl. Maj:t tillkallat särskilda sakkunniga. En översyn av bostadskostnadsgrupperingen kommer alltså inom kort att verkställas, och någon framställning härom från riksdagen till Kungl. Maj:t är därför icke erforderlig.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

De i andra lagutskottets utlåtande nr 6 vid 1948 års riksdag omnämnda sakkunniga för utredning rörande folkpensionärernas bostadsförhållanden och bostadskostnader ha i september 1948 framlagt utredning i angivna avseende (SOU 1949: 12). I utredningen redogöra de sakkunniga för den av socialvårdskommittén gjorda undersökningen angående folkpensionärernas bostadsförhållanden. Vidare ha de sakkunniga begagnat det material som framkommit genom bostadsräkningen 1945. Dessutom ha de sakkunniga själva verkställt en specialundersökning angående folkpensionärernas bostadsförhållanden och särskilt deras bostadskostnader för ett urval mindre tätorter och tätbefolkade landskommuner.

I ett avsnitt — vari huvudresultaten av de statistiska undersökningarna framskynta — behandla de sakkunniga principspörsmålet huruvida bostadstilläggen enligt nuvarande bestämmelser möjliggöra för de pensionsberättigade att inneha bostäder av lika standard på orter inom olika bostadskostnadsgrupper. De sakkunniga anföra i detta avsnitt följande:

Den centrala frågan för en bedömning av huruvida den gällande bostadskostnadsgrupperingen skall anses »rättvis» eller ej, är om den skall avse »lika standard» eller ej. Denna fråga, som i det föregående redan berörts åtskilliga gånger, kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt.

I de lägre bostadskostnadsgrupperna är bostadsstandarden i genomsnitt väsentligt lägre än i de högre. Därtill kommer, att kostnaderna för bostäder av en viss standard är lägre i de lägre bostadskostnadsgrupperna än i de högre. På grund av den kombinerade effekten av dessa båda faktorer blir folkpensionärernas utgifter för bostad (inklusive bränsle och lyse) väsentligt lägre i de lägre grupperna än i de högre.

Om man följaktligen ställer frågan: »Räcker bostadstilläggen i de lägre bostadskostnadsgrupperna (inklusive den del av själva folkpensionen, som skall avses för bostaden) för att täcka kostnaden för *de bostäder, som pensionärerna faktiskt bor i?*» så erhålles ofta ett jakande svar. Om man däremot ställer frågan: »Räcker bostadstilläggen i de lägre grupperna (inklusive nyssnämnda del av folkpensionen) för att upprätthålla *samma bostadsstandard som pensionärerna i de högre grupperna har?*» så erhålles nästan alltid ett nekande svar.

Det sagda kan åskådliggöras med hjälp av följande siffror. Enligt socialvårdskommitténs kalkyler beräknas, att av folkpensionen för ett gift par — 1 600 kronor — 250 kronor skall avse bostadskostnaden. Redan detta belopp är i ganska stor utsträckning tillräckligt för att täcka kostnaden för de bostäder, som folkpensionärerna i den lägsta bostadskostnadsgruppen faktiskt bor i. De statistiska uppgifterna härom är dock mycket osäkra och det är tydligt, att de pensionärer i bostadskostnadsgrupp 1, som måste hyra lägenhet, liksom de som till äventyrs har kunnat skaffa sig ett eget hem av högre standard än den vanliga för pensionärer på landsbygden kommer i en sämre ställning än de övriga. I grupp 2 erhåller ett gift par ett bostadstillägg av 200 kronor, och det sammanlagda belopp, som står till förfogande för täckande av bostadskostnaderna, utgör följaktligen 450 kronor. Detta belopp torde även det i stor utsträckning vara tillräckligt för att täcka den faktiska bostadskostnaden. I den högsta bostadskostnadsgruppen — till vilken bl. a. Stockholm hör — utgör bostadstillägget för ett gift par 800 kronor, och det sammanlagda beloppet för täckandet av bostadskostnaden utgör följaktligen 1 050 kronor. Trots att detta belopp är mer än fyra gånger så stort som motsvarande belopp i den lägsta gruppen (250 kronor) visar det sig på grund

av den relativt höga bostadsstandarden och de höga hyrorna, att detta belopp ofta är otillräckligt för att täcka den faktiska bostadskostnaden i Stockholm och andra orter tillhörande bostadskostnadsgrupp 5, åtminstone för pensionärer, som måste hyra i öppna marknaden.

Om man sålunda enbart ser till folkpensionärernas möjligheter att med hjälp av bostadstillägget inklusive viss del av själva folkpensionen täcka sin *faktiska* bostadskostnad, så kan man inte säga, att de lägre grupperna i allmänhet är missgynnade, utan det är tvärtom ofta nog i Stockholm, som det är svårt att finna tillräckligt billiga bostäder. I åtskilliga av de kommuner, som tillhör de högsta bostadskostnadsgrupperna, har ju också införts kommunala bostadstillägg av betydande storlek. Dessa har dock ofta utformats så, att de lämnar en stor del av det statliga tillägget till pensionärernas förfogande för andra ändamål än bostad och bränsle. I Stockholm är t. ex. det kommunala bostadstillägget för äkta makar lika med den faktiska hyran — i regel dock maximerad till 1 200 kronor — minskad med 300 kronor.

Helt annorlunda blir bilden, om man utgår från bostadskostnaderna i de högre grupperna och söker fastställa det belopp som erfordras för att i de lägre grupperna hyra bostäder *av samma standard som i de högre*. Som ovan framhållits, är det belopp, som skall anses stå till ett gift pars förfogande i Stockholm — 1 050 kronor — ofta icke tillräckligt för att erhålla en bostad på öppna hyresmarknaden. Om man emellertid söker räkna efter, hur mycket lägre bostadskostnaden *vid lika standard* skulle bli i den lägsta gruppen, så kommer man approximativt till ett belopp, som ej ligger mer än ca 55 % lägre än i Stockholm. Detta skulle följaktligen utgöra 470 kronor eller väsentligt mera än det belopp — 250 kronor — som gifta folkpensionärer i den lägsta gruppen anses förfoga över för täckande av sina bostadskostnader. Detta är emellertid ett rent teoretiskt resonemang; folkpensionärerna i de lägsta grupperna kan i allmänhet inte hyra samma slags bostäder som pensionärerna i Stockholm av det enkla skälet, att några jämförbara bostäder inte står att uppbringa. Man bör dock icke glömma, att pensionärerna bor mycket sämre än landsbygdsbefolkningen i övrigt och att detta beror på pensionärernas sedan gammalt låga inkomster. På många orter höjs nu dessa, men knappast tillräckligt för att i dessa tider tillåta en övergång till bättre bostadsstandard. I sämsta fall kan det nuvarande systemet hjälpa till att binda standarden vid den låga nivån, samtidigt som man genom subventionen till pensionärshem arbetar på att höja den.

Av socialvårdskommitténs tidigare citerade uttalanden har framgått, att kommittén närmast synes ha förutsatt att jämförelsen i princip skulle avse lika standard. I propositionen med förslag till lag om folkpensionering förekommer även ett uttalande av besläktad innebörd, nämligen att pensionsförmånerna böra graderas för att skapa en reell likställighet för pensionärerna i hela landet. I praktiken har emellertid folkpensionslagen utformats och bostadskostnadsgrupperingen genomförts utan att denna princip upprätthållits. Bostadskostnadsgrupperingen bygger visserligen som ovan framhållits på en hyresjämförelse, som i huvudsak får anses ha ägt rum vid lika standard, men hyresdifferenserna mellan angränsande grupper — 75 kronor — är mycket mindre än skillnaden i bostadstillägg. Från en grupp till närmast högre stiger bostadstillägget för ett gift par med 200 kronor men hyresökningen för bostäder med lika standard kan aldrig bli så stor, så länge man rör sig med bostäder av den art, som folkpensionärerna under alla förhållanden måste begränsa sig till. Systemet med de små gruppintervallen verkar inte lika över hela linjen. Orter med i allmänhet höga bostads-

kostnader, men ändå låg standard för pensionärerna gynnas mest, och orter med generellt låga bostadskostnader och relativt hög standard för pensionärerna blir sämst ställda.

Den slutsats, som kan dragas av de föregående resonemangen, är följande. Om man förutsätter lika standard och utgår från den standard, som folkpensionärerna i Stockholm kan tillfredsställa, är bostadstilläggen genomgående alltför små i de lägsta grupperna. Om man emellertid skulle höja bostadstilläggen i de lägre ortsgrupperna, så att de endast komme att ligga så mycket lägre i förhållande till Stockholm, som svarar mot *skillnaden i hyra vid lika standard*, så skulle bostadstilläggen i de lägre grupperna räcka betydligt bättre än i den högsta gruppen, beroende på att pensionärerna i de lägre grupperna i allmänhet inte har tillgång till bostäder av samma kvalitet som i den högsta gruppen, utan tvingas bo i dåliga och billiga bostäder.

Om man i stället utgår från förhållandena i den lägsta gruppen och frågar, hur stora bostadstillägg, som erfordras i de högre grupperna för att upprätthålla förhållandevis samma standard som i den lägsta gruppen, så kommer man till betydligt lägre bostadstillägg i de högre grupperna än de nu gällande. På grund av den relativt höga standard och de följaktligen höga hyror, som pensionärerna på dessa orter är tvungna att iaktta, skulle emellertid dylika lägre tillägg bli ännu mer otillräckliga än de nuvarande tilläggen redan är.

De sakkunniga har icke anledning att ta ställning till frågan om de principer, som legat till grund för utformningen av bostadstilläggen och bostadskostnadsgrupperingen. En omprövning av dessa principer, som uppenbarligen leder till en ganska genomgripande förändring av hela folkpensioneringssystemet, ligger utanför de sakkunnigas befogenheter. Den föregående redogörelsen har emellertid varit nödvändig för en rätt förståelse av den nuvarande situationen. Förhållandet är tydligen det, att medan man förutsatt, att bostadstilläggen skulle utgå efter principen »lika standard», så har bostadskostnadsgrupperingen i realiteten icke kunnat genomföras enligt denna princip, och skillnaden i bostadstillägg mellan de högre och de lägre bostadskostnadsgrupperna är följaktligen väsentligt större, än som svarar mot skillnaden i bostadskostnad vid lika standard.

De sakkunniga ha vidare genomfört provgrupperingar i enlighet med principen lika standard. Dessa provgrupperingar ha skett enligt olika alternativ. Vissa huvudresultat av dessa provgrupperingar framgå av den sammanfattning av resultaten av utredningen, som ingår i betänkandet. I sammanfattningen heter det:

De sakkunniga har med den i det föregående förda diskussionen velat belysa de svårigheter, som är förknippade med genomförandet av en ur olika synpunkter tillfredsställande bostadskostnadsgruppering för folkpensionärer. Främst står härvid frågan, om lika standard bör tillämpas såväl vid beräkning av kostnadstalen för olika orter som vid fastställande av grupperänser och intervall för indelning av orterna efter dessa kostnadstal. I sistnämnda hänseende har detta icke varit fallet vid den nu gällande grupperingen. Enligt denna äro pensionsbeloppen mera otillräckliga i de lägre ortsgrupperna än i de högre, om man fordrar samma bostadsstandard för pensionärerna över hela landet. Däremot är förhållandet ofta det motsatta, om man utgår från den på olika orter faktiska bostadsstandarden för pensionärerna; på grund av den låga bostadsstandarden i de lägre ortsgrupperna blir det där ofta lättare att få pensionerna att räcka till än på dyrare orter, där pensionärerna äro tvungna att anpassa sig till en relativt hög standard.

Det torde samtidigt kunna sägas, att den standardhöjning, som de nya pensionerna tillåtit, i allmänhet varit större för pensionärerna på landsbygden än för samma befolkningsgrupp i städerna. En tydlig tendens till utjämning föreligger både i fråga om bostadsstandarden som sådan och i fråga om kostnaderna för lika standard, så att skillnaden mellan landsbygd och städer blir mindre. Det torde vara svårt att förutsäga, vart utvecklingen kommer att leda under den tioårsperiod 1950—59, som en ny bostadskostnadsgruppering är avsedd att gälla.

Om det fastställs, att lika standard bör gälla vid grupperingen, återstår frågan om vilken standard, som skall väljas; i annat fall bör de standardskillnader fixeras, som skall tillämpas. Härtill kommer i båda fallen frågan om vilken hänsyn som skall tagas till att de billigare upplåtelseformerna för bostad är vanligare på landsbygden än i städerna. Pensionärerna har där ofta egna hus eller bor i fritt upplåtna lägenheter och slipper hyra i öppna marknaden.

De sakkunniga har verkställt en provgruppering med fyra alternativ, som alla skiljer sig ganska avsevärt från den nu gällande bostadskostnadsgrupperingen. Utgångspunkten, såväl för provgrupperingen enligt samtliga alternativ som för den gällande grupperingen är, att kostnadstalen för bostad och bränsle skall gälla en bostad för ett gift par och beräknas enligt principen »lika standard» för samtliga orter. Vidare märkes att man vid provgrupperingen utgick från en något lägre standard än vid gällande gruppering, varjämte kostnadstalens sammansättning på vissa punkter är skiljaktig.

Provgrupperingen omfattar två huvudalternativ, benämnda 1 och 2. Det förra alternativet bygger på hyrestal, som beräknats enligt bostadsräkningens siffror, medan man i det senare alternativet tagit hänsyn till de billigare upplåtelseformerna på landsbygden. Att få ett statistiskt underlag i detta fall är dock omöjligt och beräkningarna får därför betraktas som ett experiment. Den statistiska undersökning, som de sakkunniga företagit, tyder också på att förhållandena i detta fall är ganska skiftande mellan olika kommuner på landsbygden. Vidare har pensionärerna i städerna oftare tillgång till pensionärshem, som erbjuder låga hyror.

Om man ordnar de sammanlagda kostnadstalen för bostad och bränsle i storleksordning, får man alltså två serier för provgrupperingen. Den främsta skillnaden mellan dem är, att landsbygdens kommuner ha fått lägre kostnadstal enligt alt. 2 än enligt alt. 1 och att spännvidden mellan högsta och lägsta kostnadstal alltså är större enligt alt. 2 (552 kronor) än enligt alt. 1 (502 kronor). Vissa omkastningar i den inbördes ordningsföljden mellan orterna förekommer också. Motsvarande serier av orter för den gällande grupperingen karakteriseras av att hela nivån för kostnadstalen ligger högre, enär de avse högre standard. Avståndet mellan högsta och lägsta kostnadstalet är där ca 525 kronor. Ordningsföljden mellan orterna visar vissa förskjutningar i förhållande till de båda övriga serierna.

Den främsta orsaken till grupperingarnas skiljaktiga resultat ligger emellertid icke i krontalen för de enskilda orterna utan i fastställandet av gruppgränser och intervall för inplaceringen av orterna. Om kravet på lika standard skall fasthållas bör man härvid ansluta sig till bostadstilläggens storlek, så som skett i provgrupperingens alt. 1 A och 2 A, där intervallen är 200 kr. Resultatet blir då att samtliga orter komma inom grupperna 2—4, och varken den högsta eller den lägsta gruppen blir representerad. Om man fasthåller vid fem grupper, vilket ju folkpensioneringslagen förutsätter, måste intervallen följaktligen göras mindre. För provgrupperingen har 125 kronor ansetts som ett lämpligt belopp. Stockholm kommer därvid mitt i den

högsta gruppen. Denna indelning har tillämpats i alternativ 1 B och 2 B och innebär att principen »lika standard» överges på samma sätt som i gällande gruppering, enär skillnaden i tilläggsbeloppen mellan lika ortsgrupper är större än skillnaden i kostnadstal. Enligt gällande gruppering är intervallen endast 75 kronor, vilket medför att grupperna 4 och 5 bli tätare besatta än i något av provgrupperingens alternativ.

Det ligger i sakens natur, att en eventuell definitiv gruppering, som verkställs enligt i huvudsak samma principer som den refererade provgrupperingen, kan få ett något annorlunda utseende än det i utredningen framlagda. Men även om man tar hänsyn härtill, är det tydligt att en konsekvent genomförd gruppering efter principen »lika standard» skulle medföra så stora förändringar i jämförelse med den nu gällande grupperingen, att särskilda åtgärder bleve nödvändiga för dess tillämpning. En ändring av tilläggsbeloppen, eventuellt av antalet bostadskostnadsgrupper kunde härvid övervägas. De sakkunniga har i enlighet med sitt uppdrag icke ansett sig kunna gå närmare in på dessa frågor men har heller icke velat underlåta att påvisa förhållandet. — En gruppering, som utginge från de faktiska bostadskostnaderna på olika orter med hänsyn till den olika faktiska standarden och de olika bostadsvanorna, skulle givetvis icke medföra sådana konsekvenser men måste av andra skäl betraktas såsom orimlig.

De sakkunnigas utredning är föremål för överväganden inom socialdepartementet.

Utskottet.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår ha sakkunniga tillkallats för att verkställa en undersökning rörande folkpensionärernas bostadsförhållanden och särskilt deras bostadskostnader att tjäna till ledning för den revision av bostadskostnadsgrupperingen, som är avsedd att företagas före 1949 års utgång, då den nu fastställda grupperingen upphör att gälla. De sakkunniga ha i september 1948 framlagt utredning i angivna avseende.

I denna utredning, som sålunda avsett allenast frågan om de skilda orternas inplacering i bostadskostnadsgrupper enligt folkpensioneringslagens bestämmelser rörande bostadskostnadsgrupperingen, ha de sakkunniga emellertid, utan att dock taga ställning därtill, berört även de principer, som ligga till grund för nämnda bestämmelser, samt dessas utformning. Ett av de spörsmål som därvid ägnats uppmärksamhet är huruvida folkpensioneringslagens nuvarande differentiering av bostadstilläggen ger de ekonomiska förutsättningarna för pensionsberättigade, boende inom olika bostadskostnadsgrupper, att inneha bostäder av lika standard. De sakkunniga ha därutinnan uttalat, att om man förutsätter lika standard och utgår från den standard, som folkpensionerna i Stockholm kunna tillfredsställa, bostadstilläggen äro genomgående alltför små i de lägsta grupperna. Om man emellertid skulle höja bostadstilläggen i de lägre ortsgrupperna, så att de endast komme att ligga så mycket lägre i förhållande till Stockholm, som svarar mot skillnaden i hyra vid lika standard, så skulle bostadstilläggen i de lägre grupperna räcka betydligt bättre än i den högsta

gruppen, beroende på att pensionärerna i de lägre grupperna i allmänhet ej ha tillgång till bostäder av samma kvalitet som i den högsta gruppen, utan tvingas bo i dåliga och billiga bostäder. De sakkunniga framhålla vidare, att om man i stället utgår från förhållandena i den lägsta gruppen och frågar, huru stora bostadstillägg, som erfordras i de högre grupperna för att upprätthålla förhållandevis samma standard som i den lägsta gruppen, så kommer man till betydligt lägre bostadstillägg i de högre grupperna än de nu gällande. Genom den relativt höga standard, som pensionärerna på dessa orter äro tvungna att iaktta, och därav föranledda höga hyror skulle emellertid enligt de sakkunniga dylika lägre tillägg bli ännu mer otillräckliga än de nuvarande tilläggen redan äro. Sammanfattningsvis ha de sakkunniga anfört, att bostadskostnadsgrupperingen i realiteten icke kunnat genomföras enligt principen lika standard och att skillnaden i bostadstillägg mellan de högre och de lägre bostadskostnadsgrupperna är väsentligt större än som svarar mot skillnaden i bostadskostnad vid lika standard. En konsekvent genomförd gruppering efter principen lika standard skulle enligt de sakkunniga medföra så stora förändringar i jämförelse med nu gällande gruppering, att särskilda åtgärder bleve nödvändiga för dess tillämpning. De åtgärder, som de sakkunniga för sådant ändamål peka på, äro ändring av tilläggsbeloppen och eventuellt ändring av antalet bostadskostnadsgrupper. I enlighet med det begränsade uppdrag de sakkunniga erhållit ha de emellertid icke ansett sig kunna gå närmare in på dessa frågor.

Det i motionerna väckta spørsmålet utgör allenast en del av den utav de sakkunniga berörda frågan. Att bryta ut denna mindre del och behandla den särskilt kan enligt utskottets mening icke vara lämpligt. Utskottet är ej heller berett att nu taga ställning till frågan i hela dess vidd, bland annat på den grund att de slutsatser, till vilka de sakkunniga kommit, bygga på ett svåröverskådligt och svårbedömbart statistiskt material, vilket material liksom ock de principer, enligt vilka det bearbetats, ävensom de utav detsamma dragna slutsatserna hittills icke närmare prövats vid sedvanlig remissbehandling. Därest emellertid de sakkunnigas ovan återgivna uttalanden visa sig vara hållfasta, synes det utskottet som om fog funnes att upptaga hela frågan om bostadskostnadsgrupperingen till omprövning. Med hänsyn till det läge, vari frågan, enligt vad som framgår av det anförda, nu befinner sig, kan någon framställning till Kungl. Maj:t beträffande densamma icke anses erforderlig.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner I: 111, II: 130 och II: 286 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 maj 1949.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Forslund, Wistrand*, Hallagård, Sten, Nils Elowsson, Nerman och Sunne;

från andra kammaren: herrar Hellbacken*, Holm, fru Johansson i Norrköping, herrar Hagård, Stjärne, Lundberg, Huss* och Carlsson i Bakeröd.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Hallagård* och *Carlsson* i Bakeröd, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort vara av följande lydelse:

Såsom av den — — — (lika med utskottet) — — — i angivna avseende.

I denna utredning — — — (lika med utskottet) — — — på dessa frågor.

Den av de sakkunniga avgivna utredningen ger vid handen, att folkpensioneringslagens nu gällande bestämmelser beträffande bostadstilläggen ej göra det möjligt för folkpensionärerna i de lägre bostadskostnadsgrupperna att inneha bostäder av samma standard som dem, folkpensionärerna i de högre bostadskostnadsgrupperna bebo. Detta förhållande måste anses i hög grad otillfredsställande och en ändring av folkpensioneringslagens bestämmelser i detta avseende är synnerligen angelägen. Att utan närmare utredning vidtaga en dylik ändring i lagen kan emellertid enligt utskottets mening ej komma i fråga. Utskottet finner därför, att riksdagen hos Kungl. Maj:t bör göra framställning om utredning beträffande folkpensioneringslagens bestämmelser om bostadstilläggen i syfte att ernå sådan ändring av desamma, att folkpensionärerna på samtliga orter i riket erhålla ekonomisk möjlighet att inneha bostad av lika standard. Då härvid såsom utgångspunkt bör tagas standarden hos de bostäder, som folkpensionärerna i de högre bostadskostnadsgrupperna nu faktiskt bebo, torde det för att angivna syfte skall kunna uppnås vara erforderligt, att även pensionärerna i den lägsta bostadskostnadsgruppen erhålla bostadstillägg. Önskvärt hade varit att ändring i lagen kunnat genomföras vid innevarande års riksdag, så att de nya bestämmelserna kunnat vinna tillämpning redan vid den inplacering av orterna i bostadskostnadsgrupper, som skall äga rum innevarande år. Detta kan emellertid uppenbarligen ej medhinnas. Utskottet anser, att utredningen bör bedrivas så skyndsamt, att förslag i ämnet kan föreläggas nästkommande års riksdag. Den bostadskostnadsgruppindelning, som i år skall verkställas, bör i avvaktan på utredningen fastställas att gälla endast ett år.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an-
hålla, att Kungl. Maj:t ville med beaktande av de synpunk-
ter utskottet ovan anført låta verkställa utredning om folk-
pensioneringslagens bestämmelser om bostadstilläggen samt
för 1950 års riksdag framlägga de förslag, vartill utredning-
en kan föranleda; samt

B. att förevarande motioner I:111, II:130 och II:286, i
den mån de icke besvarats genom vad utskottet under A
hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.
