

Nr 7

Utlåtande i anledning av väckta motioner om inkomstprövningen vid kommunalt bostadstillägg.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 91 i första kammaren av herr *Johansson, Tage, m. fl.* samt nr 128 i andra kammaren av fru *Ekroth m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skriftelse till regeringen anhåller om, att nuvarande bestämmelser angående rätten att erhålla kommunala bostadstillägg blir föremål för förutsättningslös utredning, och att de förslag som utredningen kan ge anledning till snarast föreläggs riksdagen».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 91.

Gällande rätt

Kommunalt bostadstillägg

Kommunalt bostadstillägg utgår, där kommunen så beslutat, till den som är mantalsskriven i kommunen och som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension eller hustrutillägg. Kommunalt bostadstillägg utgår dock inte i förening med ålderspension på grund av förtida uttag. Bostadstillägget utgår enligt de grunder som kommunen bestämmer. Kommunens bestämmanderätt är dock begränsad i vissa avseenden, bl. a. i fråga om inkomstprövning och beräkning av pensionsberättigads årsinkomst.

Inkomstprövningen innebär för ogift pensionsberättigad, att pensionsförmånerna minskas med en tredjedel av den del av årsinkomsten som ligger mellan 1 700 och 2 400 kr. och med två tredjedelar av inkomsten däröver. För gift pensionsberättigad gäller i stället gränobeloppen 1 200 och 1 700 kr. Förmögenhet, som för ogift överstiger 30 000 kr. och för gift 22 500 kr., medför vid beräkningen av årsinkomsten höjning av denna med 10 procent av vad förmögenheten överstiger nämnda belopp.

Bostadstillägget utgår i samtliga kommuner och bestrides numera helt av respektive kommuner.

Pensionärsbostadsbidrag

Pensionärsbostadsbidrag kan utgå för lägenhet, som av kommun eller under medverkan av kommun genom hyresavtal upplåtes till pensionär. Bidrag får dock inte utgå för lägenhet, bebodd av familj som åtnjuter familjebostadsbidrag.

Pensionärsbostadsbidrag beviljas av det kommunala förmedlingsorganet. Bidraget tillgodoföres pensionären genom att förmedlingsorganet tillser att i hyresavtalet för lägenheten hyran upptages till högst det belopp, som motsvarar skillnaden mellan å ena sidan den totala årskostnaden för lägenheten och dess uppvärmning samt å andra sidan bidraget. Då pensionären hyr lägenhet av annan än kommunen skall denna genom avtal med hyresvärden åta sig att svara för återstående del av kostnaden för lägenheten.

För utgivna bidrag får kommunerna kalenderårsvis ersättning av statsmedel.

Historik

Kommunalt bostadstillägg

Från den 1 januari 1954 gällde, att inkomstbelopp, som ej översteg för ensamstående person 1 000 kr. samt för envar av makar 750 kr. (för makar sammanlagt 1 500 kr.) ej föranledde minskning av de inkomstprövade pensionsförmånerna. Översteg inkomsten 1 000 kr. för ensamstående, minskades pensionsförmånerna med en tredjedel av inkomst, som låg mellan 1 000 och 1 400 kr., och med två tredjedelar av inkomst utöver 1 400 kr. Översteg inkomsten 750 kr. för gift, minskades pensionen med en tredjedel av inkomst, som låg mellan 750 och 1 050 kr., och med två tredjedelar av inkomst utöver 1 050 kr.

Från den 1 juli 1957 gällde för innehavare av förmögenhet särskilda regler, de s. k. skärpningsreglerna. De innebar att förmögenhetens beräknade avkastning ökades med 20 procent av det belopp, varmed förmögenheten översteg för gift 15 000 kr. (för makar sammanlagt 30 000 kr.) och för annan pensionsberättigad 20 000 kr.

I anslutning till *proposition nr 75 till 1960 års riksdag*, vilken proposition bl. a. upptog förslag om förbättrade änkepensioner, väcktes i riksdagen åtskilliga motioner i inkomstprövningsfrågan. Rörande vad som därvid förekom må här hänvisas till följande sammanfattning och uttalande i *andra lagutskottets utlåtande nr 20*.

I motionerna I: 575 och II: 713, motionerna I: 576 och II: 719 samt motionen II: 711 framställdes yrkande om mindre restriktiva regler vid inkomstprövningen. I de fyra förstnämnda motionerna framhölls särskilt de s. k. skärpningsreglerna, dvs. reglerna om att viss del av förmögenheten skulle anses som inkomst, såsom hårda. Den medför, hette det, att en ensam skuldfri pensionär, som äger ett till 40 000 kr. taxerat egnahem, får sina pensions-

förmåner reducerade med cirka 2 000 kr. Är egnaheimmet taxerat till 50 000 kr., upphör förmånerna helt. I motionerna I: 575 och II: 713 begärdes skyndsamt utredning i ämnet. Motionerna I: 576 och II: 719 innehöll förslag om en omedelbar höjning av gränsbeloppen med 1 000 kr. I motionen II: 711 hemställdes om en översyn av reglerna för inkomstprövningen. Denna översyn borde, enligt vad som framgick av motionen, avse endast änkepensionerna, vilka enligt motionärerna fortfarande borde vara inkomstprövade. I motionen begärdes vidare förslag i ämnet till nästa års riksdag.

Andra lagutskottet yttrade bl. a.:

»Såsom utskottet framhållit vid behandlingen av frågan om slopande av inkomstprövningen inom änkepensioneringen medför inkomstprövningen vissa ogynnsamma verkningar. Den föreslagna övergången till icke inkomstprövade änkepensioner för dem som blir änkor efter den 1 juli 1960 kan medföra stora skillnader i pensionsförmånerna för olika änkor. En uppmjukning av reglerna för inkomstprövningen skulle otvivelaktigt i båda fallen verka mildrande. På grund härav anser utskottet det motiverat att reglerna om inkomstprövning blir föremål för översyn. Denna synes lämpligen kunna ske inom 1958 års socialförsäkringskommitté.»

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. Kungl. Maj:t uppdrog den 5 maj 1960 åt 1958 års socialförsäkringskommitté att överse reglerna om inkomstprövningen inom folkpensioneringen.

Socialförsäkringskommittén avgav år 1961 sitt *betänkande* Förtidspensionering och sjukpenning m. m. (SOU 1961: 29). Hustrutilläggen och de kommunala bostadstilläggen skulle enligt kommitténs förslag alltså vara underkastade i n k o m s t p r ö v n i n g. Vid bifall till kommitténs förslag kom inkomstprövningen i övrigt att bibehållas allenast beträffande änkepension till kvinnor som blivit änkor före den 1 juli 1960. Den omständigheten att inkomstprövningen i fortsättningen begränsades till de nyssnämnda förmånerna kunde, yttrade kommittén, måhända ge fog för uppfattningen att frågan om inkomstprövningen numera var av mindre vikt. Kommittén konstaterade emellertid att, även om antalet inkomstprövade förmånsslag blev ringa, kunde dock ett mycket stort antal personer beräknas komma att uppbära sådana förmåner. Enbart antalet kommunala bostadstillägg beräknades sålunda till omkring 600 000 vid tiden för reformernas genomförande.

Beträffande inkomstprövningens utformning framhöll kommittén att, om avdragsreglerna skulle uppmjukas, följden blev att flera personer erhöll inkomstprövade förmåner och att dessa förmåner i många fall kom att utgå med större belopp. Kommittén ifrågasatte, huruvida det var erforderligt att öka de inkomstprövade förmånernas omfattning i ett läge, då folkpensionernas standard successivt förbättrades och allmän tilläggspension kom att utges utöver folkpensionen. En uppmjukning av inkomst-

prövningsreglerna skulle motarbeta önskemålet att i möjlig mån inskränka inkomstprövningen inom pensionssystemet och gynnade vidare endast pensionärer, som hade så stora inkomster att dessa enligt de nu gällande reglerna verkade reducerande på de ifrågavarande pensionsförmånerna. Beträffande synpunkten att pensionärernas arbetsvilja hämmades genom inkomstprövningen framhöll kommittén, att stränga avdragsregler minskade bredden av det inkomstskikt, inom vilket ökad inkomst till följd av avdragsreglerna ledde till minskad pension. Vid en uppmjukning av avdragsreglerna blev denna verkan av en inkomstökning märkbar för flera, och effekten av uppmjukningen kunde alltså i vissa fall bli den motsatta mot att stimulera till arbetsinsatser.

Kommittén utgick från att allmän tilläggspension liksom tjänstepension skulle anses utgöra inkomst vid tillämpning av avdragsreglerna. I den mån tilläggspension utgick kom den sålunda att helt eller delvis ta i anspråk det s.k. avdragsfria beloppet. Skulle i dylika fall utformningen av avdragsreglerna medföra någon stimulerande effekt på arbetsviljan, måste reglerna uppenbarligen mildras i mycket hög grad, vilket skulle få till resultat att även personer, som hade så stor icke inkomstprövad pension, att de rimligen inte behövde inkomstprövade förmåner, skulle komma att få sådana förmåner. Kommittén framhöll vidare, att varje uppmjukning ledde till en ökning av folkpensionskostnaderna för såväl staten som kommunerna. Kommittén fann de angivna skälen mot en uppmjukning av avdragsreglerna så vägande, att en generell ändring inte borde komma i fråga annat än i ett avseende.

Härvid åsyftade kommittén de s. k. skärpningsreglerna, vilka innebar att vid uppskattningen av förmögenhets avkastning denna skulle ökas med 20 procent av det belopp, varmed förmögenheten översteg för gift pensionsberättigad 15 000 kr. (för makar tillsammans 30 000 kr.) och för annan pensionsberättigad 20 000 kr. Kommittén anförde, att den höga skärpningsprocenten otvivelaktigt verkade hårt, något som särskilt framträdde om taxeringsvärdena på egnahemsfastigheter skulle höjas mera avsevärt. På grund härav föreslog kommittén, att skärpningsprocenten sänktes från 20 till 10.

I Kungl. Maj:ts *proposition nr 90 år 1962* med förslag till lag om allmän försäkring, m. m., anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson*:

»Efter slopandet av inkomstprövningen beträffande förtidspensionerna kommer de förmåner inom folkpensionssystemet, som alltjämt är underkastade i n k o m s t p r ö v n i n g, att utgöras av hustrutillägg och kommunala bostadstillägg samt änkepensioner i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960.

Endast ett ringa antal förmånsslag blir således i fortsättningen beroende

av inkomstprövning. Som kommittén mycket riktigt framhåller betyder detta dock inte, att inkomstprövningen numera skulle ha ringa betydelse. Antalet pensionärer med kommunalt bostadstillägg och hustrutillägg är nämligen mycket stort. En uppmjukning av inkomstprövningsreglerna skulle leda till att detta antal stiger ytterligare och att de inkomstprövade förmånernas belopp ökar. Härigenom skulle uppkomma en avsevärd kostnadsökning för såväl staten som kommunerna, och det är att märka att uppmjukningen inte skulle medföra någon förbättring av standarden för pensionärer med ringa eller ingen inkomst. Vad kommittén anfört mot en mera vittgående uppmjukning av inkomstprövningen i fråga om hustrutillägg och kommunala bostadstillägg har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Jag vill heller inte förorda ändring i inkomstprövningsreglerna annat än i avseende på den s. k. skärpningsprocenten vid innehav av förmögenhet. Jag föreslår i likhet med kommittén, att detta procenttal sänks från nuvarande 20 till 10.»

Propositionen behandlades av *andra lagutskottet*, som i sitt *utlåtande nr 27 år 1962* anförde bl. a.:

»Såsom ingående utvecklats av socialförsäkringskommittén skulle en uppmjukning av reglerna för inkomstprövningen gynna endast de pensionärer som har inkomster av sådan storlek att dessa nu verkar reducerande på ifrågavarande förmåner. Därmed skulle grupper, som nu inte kan erhålla inkomstprövade förmåner, bli berättigade till sådana förmåner. En sådan utveckling skulle stå i strid med senare års reformarbete på pensioneringens område, vilket syftat till att avveckla inkomstprövningen. Det må understrykas, att en uppmjukning av reglerna för inkomstprövningen inte skulle medföra någon förbättring i förmåner för pensionärer med mycket små inkomster.»

Genom lag den 25 maj 1962 om allmän försäkring ändrades den s. k. skärpningsprocenten från 20 till 10 procent.

I Kungl. Maj:ts *proposition nr 12 år 1963* föreslogs ändring i lagreglerna om inkomstprövning av folkpensionsförmåner. Inkomstprövningen skulle mildras, så att hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg minskades med en tredjedel av årsinkomsten i vad den översteg för den som är gift 1 200 kr. och för annan 1 700 kr. och med ytterligare en tredjedel av inkomsten i vad den översteg för den som är gift 1 700 kr. och för annan 2 400 kr.

I *motionerna I: 566* och *II: 693* vid 1963 års riksdag yrkades, att den skärpning av avdragsfaktorn till två tredjedelar av sidoinkomsten, som i propositionen föreslogs skola bibehållas och såvitt angick hustrutillägg och kommunala bostadstillägg komma i tillämpning vid sidoinkomster överstigande 1 700 kr. respektive 2 400 kr., avskaffades. Motionärerana motiverade sitt yrkande med att den samlade marginalbelastningen av inkomst-

skatt och mistad inkomstprövad förmån med de föreslagna reglerna i vissa inkomstskikt kunde bli så stor, att den kunde antagas motverka många pensionärers vilja att skaffa sig extraförtjänster.

Andra lagutskottet yttrade i *utlåtande nr 3 år 1963* i anledning av sistnämnda proposition och motioner bl. a.

»De konsekvenser av inkomstprövningsreglerna som motionärerna sålunda påpekat är givetvis inte helt tillfredsställande. Emellertid måste understrykas, att en inkomstprövning med nödvändighet måste medföra att i något inkomstskikt marginalbelastningen blir jämförelsevis stor. Det bör också framhållas att de inkomstprövade förmåner, varom här är fråga, d. v. s. hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg, tillkommit med tanke på de mest behövande grupperna, d. v. s. sådana folkpensionärer som icke har några inkomster alls utöver folkpensionen eller jämförelsevis begränsade sidoinkomster. För sådana folkpensionärer innebär propositionens förslag en väsentlig förbättring i förhållande till vad som nu gäller. På grund av dessa omständigheter samt med hänsyn till att motionärernas förslag innebär en avsevärd ökning av inte minst kommunernas kostnader finner sig utskottet icke kunna biträda motionsyrkandet.»

I *motionerna I: 565* och *II: 692* samt *I: 566* och *II: 693* vid 1963 års riksdag hemställdes, att de avdragsfria förmögenhetsbeloppen skulle höjas. I det förstnämnda motionsparet föreslogs att beloppen skulle fastställas till 30 000 kr. för den som är gift och 40 000 kr. för annan pensionär. I det sistnämnda motionsparet föreslogs beloppen 20 000 kr. respektive 30 000 kr.

Andra lagutskottet yttrade i samma *utlåtande* i anledning av sistnämnda motioner bl. a.:

»De avdragsfria belopp som nu gäller fastställdes 1957. Samtidigt höjdes den procentsats, varmed förmögenhetens avkastning skall höjas, från 10 till 20 procent. I samband med antagandet av lagen om allmän försäkring under fjolårets riksdag sänktes procentsatsen till 10 procent. Denna sänkning, som innebar en betydelsefull uppmjukning av reglerna om förmögenhets inverkan vid inkomstprövningen, har varit i tillämpning från och med ingången av år 1963. Utskottet är icke berett att nu förorda en ytterligare uppmjukning av reglerna och kan därför icke biträda motionsyrkandena.»

Även år 1964 var frågorna om höjning av de avdragsfria förmögenhetsbeloppen och avskaffande av skärpningen av avdragsfaktorn till två tredjedelar föremål för riksdagens behandling. Riksdagen intog då samma ståndpunkt som år 1963.

I Kungl. Maj:ts *proposition nr 45 år 1965* föreslogs ändring i lagreglerna om inkomstprövning av folkpensionsförmåner. De s. k. skärpningsfria beloppen skulle höjas från 20 000 kr. till 30 000 kr. för ensam pensionär och från 30 000 kr. till 45 000 kr. för makar.

Andra lagutskottet, som anslöt sig till propositionens förslag, uttalade i

sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 41 år 1965 i anledning av motioner angående slopande av avdragsfaktorn två tredjedelar och högre avdragsfria inkomstbelopp:

De här berörda frågorna om slopande av avdragsfaktorn två tredjedelar och om högre avdragsfria inkomstbelopp har sådant samband med frågan om standardhöjning av folkpensionerna efter år 1968 att det synes utskottet lämpligt att de tas upp i sammanhang med den utredning som ovan nämnts. Detta utskottets uttalande synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Pensionärsbostadsbidragen

Bostadsförbättringsutredningen föreslog i sitt betänkande *Bostadsstöd för pensionärer* (SOU 1964: 41) väsentliga förbättringar i fråga om pensionärsbostadsbidragen. Vid överväganden att införa fristående inkomstprövning för dessa bidrag anförde utredningen bl. a.:

En annan väg att åstadkomma en åtminstone i huvudsak fristående inkomstprövning av bidragen skulle möjligen kunna öppnas, om enligt förslag av 1958 års skatteutjämningskommitté kostnaderna för bostadstilläggen helt överföres på kommunerna. Den nuvarande i lag reglerade inkomstprövningen av bostadstilläggen skulle då kunna slopas och ersättas med en prövning enligt regler, som i princip kommunerna själva skulle äga bestämma. Inkomstprövningen av pensionärsbostadsbidrag och hustrutillägg skulle då kunna ske utan samband med prövningen av bostadstilläggen. En samordnad inkomstprövning av bidragen och hustrutilläggen torde kunna åstadkommas relativt lätt, eftersom den blir oberoende av variationer i de kommunala bostadstilläggens storlek. Särskilda bestämmelser skulle härvid kunna behöva övervägas i syfte att förhindra att kommunernas regler om inkomstprövning av bostadstilläggen utformas så, att de medför en skärpning av den för de statliga förmånerna stadgade inkomstprövningen.

En lösning av spørsmålet om inkomstprövningen enligt nyss antydda riktlinjer förutsätter vissa ändringar i pensionslagstiftningen. Det torde inte ankomma på bostadsförbättringsutredningen att uppta sådana lagstiftningsfrågor till närmare behandling. Om inkomstprövning av pensionärsbostadsbidragen skulle konstrueras efter angivna riktlinjer, torde frågan därför få övervägas i samband med blivande ändringar i nämnda lagstiftning.

Kungl. Maj:t har den 3 juni 1965 uppdragit åt pensionsförsäkringskommittén att utreda frågor i samband med framtida standardhöjningar av folkpensionerna i enlighet med av statsrådet och chefen för socialdeparte-

mentet angivna riktlinjer. Enligt dessa skall folkpensionshöjningar som bygger på inkomstprövning övervägas av kommittén, som i samband härmed bör ta upp olika spörsmål som står i samband med metodiken för inkomstprövningen. Vidare skall kommittén även pröva om syftet med de av bostadsförbättringsutredningen föreslagna pensionärsbostadsbidragen kan tillgodoses inom ramen för ett folkpensionssystem med nya inkomstprövade förmåner.

Utskottet

Kommunalt bostadstillägg är en inkomstprövad förmån som utgår, där kommunen så beslutat, till den som är mantalsskriven i kommunen och som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller hustrutillägg. Kommunens bestämmanderätt är dock begränsad i fråga om inkomstprövningen. Denna innebär att bostadstillägget minskas med en tredjedel av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den överstiger för den som är gift 1 200 kr. och för annan 1 700 kr. samt med ytterligare en tredjedel av inkomsten i vad den överstiger för den som är gift 1 700 kr. och för annan 2 400 kr. Vid inkomstprövningen gäller vidare att avkastningen av förmögenhet höjes med tio procent av det belopp varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 22 500 kr. och för annan pensionär 30 000 kr. Bostadstillägget, som utgår i landets samtliga kommuner, bestrides helt av kommunala medel. Vid sidan om folkpensionsförmånerna kan under vissa förutsättningar utgå statligt finansierat pensionärsbostadsbidrag, som avser att nedbringa bostadskostnaderna för pensionärer.

I förevarande motioner har hemställts, att bestämmelserna angående rätten till kommunala bostadstillägg måtte bli föremål för förutsättningslös utredning och att de förslag som utredningen kan ge anledning till snarast föreläggs riksdagen. I motionerna ifrågasättes om inte kommunerna själva inom en viss given ram och med beaktande av lokala förhållanden borde ha rätt att fastställa regler för inkomstprövningen.

Pensionsförsäkringskommittén har fått i uppdrag att överväga folkpensionshöjningar som bygger på inkomstprövning. I samband härmed bör kommittén enligt direktiven ta upp olika spörsmål som står i samband med metodiken för inkomstprövningen. Kommittén bör även pröva om syftet med pensionärsbostadsbidragen kan tillgodoses inom ramen för ett folkpensionssystem med nya inkomstprövade tilläggsförmåner. Då pensionsförsäkringskommittén således har att överväga inkomstprövningen och nya inkomstprövade tilläggsförmåner inom folkpensioneringen anser utskottet det icke erforderligt med något riksdagens initiativ i anledning av motionerna. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:91 och II:128, icke måtte för-
anledda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 februari 1966

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand*, fru Carlqvist, fru Hamrin-
Thorell*, herr Lars Larsson, fru Nilsson, herrar Eric Carlsson*, Edström*
och Hübinette;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Rimmerfors*,
Gustavsson i Alvesta*, Bengtsson i Varberg, fröken Sandell, herrar Johans-
son i Södertälje, Edlund och Carlsson i Göteborg*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.