

Nr 53

Utlåtande i anledning av motion om åtgärder mot otillbörligt utnyttjande av behovsprövade sociala förmåner.

Andra lagutskottet har behandlat en till lagutskott hänvisad motion, II:387, av herrar *Almgren* och *Svensson* i Eskilstuna, i vilken hemställts, ”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en översyn av gällande regler för överföring av kapitaltillgångar till anhörig eller annan person för att förhindra otillbörligt utnyttjande av inkomst- och behovsprövade förmåner”.

Över motionen har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från riksförsäkringsverket. Yttranden har på utskottets begäran därjämte avlämnats av Försäkringskasseförbundet och Svenska kommunförbundet.

Motionen

Motionärerna anför att det vid sidan av generella förmåner, av typ allmänna barnbidrag och folkpension, utgår inkomst- eller behovsprövade förmåner. De nämner som exempel kommunala bostadstillägg till folkpensionärer. De anför också att avgifter inom vårdsektorn i vissa fall graderas efter inkomst- och förmögenhetsförhållanden och erinrar om att pensionärer med små sidoinkomster kan beviljas särskild skattelindring på grund av nedsatt skatteförmåga. Motionärerna fortsätter:

Tyvärr förekommer det att personer på ett otillbörligt sätt tillskansar sig förmåner, som i dessa fall i enlighet med bestämmelsernas anda inte borde utgå. Det kan bl. a. ske på så sätt att den egna inkomsten eller kapitaltillgången reduceras genom överföring på anhörig eller annan person. Det har i pressen förekommit uppgifter om att personer i mycket god ekonomisk ställning på så sätt skaffat sig otillbörliga förmåner. Sådana fall har givetvis kränkt allmänhetens rättskänsla och kan medverka till en negativ inställning även till sådan socialpolitik som har ett behjärtansvärt syfte.

Vi är fullt medvetna om att redan i dag finns regler avsedda att motverka sådant missbruk. Det synes emellertid förhålla sig på så sätt att dessa spärregler inte är tillräckligt effektiva.

Det måste anses angeläget att finna metoder som bättre än hittills förhindrar överföring av kapitaltillgångar till anhörig eller annan person i syfte för vederbörande att tillskansa sig inkomst- och behovsprövade förmåner från det allmänna.

Gällande bestämmelser

Under senare år har statsmakterna eftersträvat att, så långt det är möjligt med hänsyn till rättvisa och kostnader, göra de sociala anordningarna tillgängliga för alla utan hänsyn till inkomst och förmögenhet. Sjukförsäkring, folkpension och tilläggspension bygger på sådana principer liksom de allmänna barnbidragen och vissa inslag i det studiesociala systemet. I icke obetydlig utsträckning utgår dock alltjämt sociala förmåner till medborgare som har särskilt behov av stöd eller vars inkomstförhållanden i sig själv utgör belägg för att behov av stöd föreligger.

Sålunda utgår hustrutillägg och kommunala bostadstillägg till folkpension efter särskild inkomstprövning. Detsamma gäller folkpension till änka, vars man avlidit före den 1 juli 1960. Statliga bostadstillägg, i vissa fall kompletterade med kommunala bostadstillägg, utgår till barnfamiljer med lägre inkomster. Under familjeförsörjares tjänstgöring vid krigsmakten och civilförsvaret samt under vapenfri tjänst utgår familjebidrag efter särskilda behovsprövningsregler. För studerande vid gymnasier och jämställda skolformer kan det generella studiebidraget kompletteras med inkomstprövat tillägg och i vissa fall dessutom behovsprövat tillägg. Efter behovsprövning kan också studielån beviljas. Vid postgymnasiala studier utgår studiemedel efter behovsprövning, varvid hänsyn tas till den studerandes och hans hustrus inkomst och förmögenhet. Behovsprövade utbildningsbidrag kan utgå till den som deltar i yrkesutbildning, om han är eller löper risk att bli arbetslös eller är svårplacerad på arbetsmarknaden. Omställningsbidrag utgår till äldre arbetslösa som utförsäkrats från arbetslöshetskassa. Den som på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller i övrigt bristande krafter inte kan försörja sig genom arbete har rätt att genom den kommunala socialnämnden få socialhjälp till sitt livsuppehälle och till den vård han behöver. Detsamma gäller barn under 16 år och personer, som av hälsoskäl helt eller delvis bör avhålla sig från arbete. Socialhjälp skall lämnas när nämnden — med eller utan anmälan utifrån — efter egen utredning finner att behov av hjälp föreligger.

Vid prövningen av rätten till bidrag skall som regel hänsyn tas såväl till vederbörandes inkomster som till hans förmögenhetsförhållanden. I vissa fall skall även nära anhörigas förhållanden påverka bedömningen. Bestämmelser härom finns intagna i de författningar som reglerar huvudförmånen. Genom tillämpningsföreskrifter, anvisningar och praxis har ytterligare material kommit till för att underlätta bedömningen. Som exempel på gällande föreskrifter om behovsprövning redovisas i det följande vad lagen den 25 maj 1962 om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension innehåller i detta avseende.

Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg skall minskas med pensionärens inkomster vid sidan av folkpension. Fr. o. m. den 1 juli i år gäller att om sidoinkomsten överstiger 2 000 kronor för ensamstående och 3 000 kronor för två makar tillsammans, minskning skall ske med 50 % av inkomst därutöver. Vid inkomstprövningen avses med årsinkomst den inkomst för år räknat som någon kan antas komma att åtnjuta under den närmaste tiden. Vid uppskattning av förmögenhets avkastning,

höjs denna med 10 % av det belopp, med vilket förmögenheten överstiger för den som är gift 22 500 kr. och för annan 30 000 kr. I fråga om makar skall årsinkomsten för envar av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst och värdet av förmögenhet beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda förmögenhet. Genom denna regel förhindras att avhändelse mellan makar påverkar inkomstberäkningen. Avhändelser i andra fall motverkas av en bestämmelse som stadgar vissa påföljder, om någon utan vederlag eller mot uppenbarligen otillräckligt vederlag avhänt sig inkomst eller egendom i sådan myckenhet att avhändelsen avsevärt inverkar vid beräkningen av hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg, trots att han insett eller bort inse att avhändelsen skulle kunna påverka rätten till sådan förmån för honom själv eller hustrun. I sådant fall skall ansökning om hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg avslås och redan beviljad förmån dras in. I stället för eller jämte dessa påföljder kan man vid fastställandet av den pensionsberättigades årsinkomst anse som om han fortfarande helt eller delvis är i besittning av inkomst eller egendom som han avhänt sig. I praktiken har försäkringskassorna så gott som alltid ansett det till fyllest att nöja sig med sistnämnda påföljd. Ansökan om hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg skall innehålla nödiga upplysningar för bedömning av sökandens rätt, bl. a. uppgift om sökanden tidigare ägt fastighet, om eventuell överlåtelse skett till anhörig m. m. Bankaktiebolag, sparbanker och andra penningförvaltande inrättningar är skyldiga att på begäran av försäkringsdomstolen, riksförsäkringsverket eller allmän försäkringskassa lämna uppgift rörande sökanden som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

Några motsvarande föreskrifter till förhindrande av avhändelser av egendom förekommer inte i de författningar som reglerar övriga ovan redovisade förmåner.

Remissyttrandena

Riksförsäkringsverket och Försäkringskassaförbundet avstyrker bifall till motionen, medan Svenska kommunförbundet förordar att den överlämnas till socialutredningen. Denna utredning, som tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 8 december 1967, skall verkställa en allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen med tyngdpunkten lagd på nykterhetsvårdslagen, socialhjälpplagen och barnavårdslagen.

Riksförsäkringsverket erinrar inledningsvis om de regler som i lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension motverkar att avhändelse av egendom påverkar inkomstprövningen. I anslutning till redogörelsen för de påföljder som kan drabba en pensionär vid avhändelse till annan än make anför verket:

Erfarenheten har visat att de tillämpande myndigheterna, i första hand försäkringskassorna, praktiskt taget alltid ansett det till fyllest att, då i ett ärende framkommit att avhändelse ägt rum, beakta detta vid inkomstberäkningen. Då lagen sålunda stadgar påföljder vid avhändelse av inkomst eller egendom, som på grund av sin stränghet knappast kommer till användning, torde det enligt riksförsäkringsverkets mening inte finnas behov av ännu rigorösare bestämmelser.

Verket anför vidare:

En avhändelse av inkomst eller egendom, som inte kommer till försäkringskassans kännedom, kan självfallet medföra att inkomstprövad förmån utgår obehörigen eller med för högt belopp. Den som söker hustrutillägg och/eller kommunalt bostadstillägg har emellertid att i ansökningen uppge bl. a. om han tidigare ägt fastighet, om ev. överlåtelse skett till anhörig, när den skett och till vilket pris samt taxeringsvärdet och ev. skuld på fastigheten vid tiden för överlåtelsen. Vidare har han att besvara frågor om han avhänt sig kapital, fordran eller lösöre till förmån för anhörig eller annan, när, till vem och av vilken anledning överlåtelsen skedde, den avhända egendomens art och värde samt storleken av ev. vederlag. För gift sökande skall uppgifterna avse båda makarna.

Ansökningen skall vidare innehålla en av sökanden och, om han är gift, hans make underskriven förklaring på heder och samvete att de lämnade upplysningarna är med sanningen överensstämmande.

Prövningen av ansökningen hos försäkringskassan sker i vederbörande försäkringsnämnd. Då i princip försäkringsnämnd skall finnas för varje kommun, kan nämnden tänkas besitta en viss personkännedom. Skulle på grund härav eller på grund av omständigheterna vid försäljning av fastighet eller vid bouppteckning eller arvsifte efter make försäkringsnämnden finna anledning därtill har nämnden att verkställa närmare utredning, varvid nämnden kan begära att sökanden lämnar upplysningar och företer handlingar som kan vara av betydelse för ärendets avgörande, exempelvis avskrift av självdeklaration, köpehandling eller dylikt. Nämnden kan vidare med stöd av 12 § lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension påfordra att bankaktiebolag, sparbanker och andra penningförvaltande inrättningar lämnar sådana uppgifter rörande sökanden som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

Skulle det uppdagas att någon i ansökning om hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg oriktigt uppgivit att avhändelse av egendom ej ägt rum och har han därigenom förorsakat att sådan förmån utgått obehörigen eller med för högt belopp skall — enligt 20 kap. 4 § lagen om allmän försäkring jämförd med 13 § lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension — återbetalning regelmässigt ske av vad som utbetalats för mycket. Den oriktiga uppgiften kan därjämte föranleda indragning av utgående hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg.

Några svårare missförhållanden av den art motionen åsyftar har inte yppats i fråga om de förmåner varom här är fråga. Det är inte heller önskvärt att göra förfarandet i de ifrågavarande ärendena mer komplicerat för de försäkrade än vad det för närvarande är. Några ytterligare åtgärder i form av kontroll eller annat är därför enligt verkets mening inte påkallade.

Försäkringskassaförbundet anför att den fråga som berörs i motionen för försäkringskassornas del endast har samband med prövning av rätten till hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg. Bestämmelserna i 1962 års lag i ämnet samt försäkringskassornas kontrollmöjligheter får anses vara av sådan karaktär att någon missbruksrisk knappast kan anses föreligga. För den allmänna försäkringens del finns därför enligt förbundets mening inget behov av en sådan översyn som motionärerna efterlyser.

Svenska kommunförbundet framhåller genom sin styrelse att de påföljder, som stadgas i lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg vid avhändelse av

egendom, saknar motsvarighet vid avgiftsuttag för sluten och öppen vård eller vid ansökan om andra behovsprövade förmåner. Förbundet fortsätter:

Den av motionärerna förordade översynen av de regler som nu gäller för att förhindra otillbörligt utnyttjande av inkomst- och behovsprövade förmåner är enligt styrelsens mening därför inte tillräcklig för att sådan rättelse skall kunna vinnas som avses i motionen.

Motionärerna har inte sökt bedöma i vilken omfattning det förekommer kapitalöverföring i här aktuellt syfte. Endast beträffande antalet fall där hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg förvägras, indrages eller reduceras kan uppgifter för närvarande möjligen erhållas. Det synes dock mindre vara tillvägagångssättets omfattning än rättviseskäl och de psykologiska verkningar av den publicitet som dylika ärenden kan få som gett anledning till motionen. Dessa synpunkter kan enligt styrelsens mening inte förbigås.

Med hänvisning till vad här anförts vill förbundsstyrelsen därför förorda, att ifrågakarande motion överlämnas till socialutredningen för de undersökningar och bedömanden utredningen kan finna erforderliga.

Utskottet

I förevarande motion görs gällande att fall förekommer där personer på ett otillbörligt sätt tillägnar sig inkomst- eller behovsprövade förmåner genom att överföra kapitaltillgångar på anhörig eller annan person. De spärregler som finns för att förhindra sådana förfaranden är enligt motionärerna inte tillräckligt effektiva. De hemställer om en översyn av dessa regler.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att man bör sträva efter att inkomst- eller behovsprövade förmåner även i praktiken skall tillkomma endast sådana personer för vilka de är avsedda. Åtgärder, varigenom någon avhänder sig egendom till anhörig eller annan i syfte att försämma sin ekonomiska situation i sådan grad att rätt till en social förmån kan uppstå, måste följaktligen motverkas. Såsom remissinstanserna framhållit föreligger beträffande en del behovsprövade förmåner, framför allt gäller det hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, utförliga regler som syftar till att vid behovsprövningen förta effekten av avhändelser av egendom. I andra fall, t. ex. i fråga om bostadstillägg och vissa studiesociala förmåner, skall rätten till förmånen bedömas med utgångspunkt från familjens sammanlagda inkomst- och förmögenhetssituation. Avhändelser av egendom till hustru eller barn kommer i sådana fall inte att få den verkan som motionärerna anger. Utskottet vill i sammanhanget också erinra om det förslag till ändrad förmögenhetsbeskattning som nyligen förelagts riksdagen och som innebär att skatt för förmögenhet, tillhörande barn under 20 år som bor hos föräldrarna, alltid skall beräknas med hänsyn till föräldrarnas och barnets sammanlagda förmögenhet. Ett genomförande av detta förslag kan väntas få betydelse för de frågor som aktualiserats i motionen.

Enär syftet med motionsyrkandet enligt utskottets bedömande redan får anses på ett nöjaktigt sätt tillgodosett och kan väntas bli ytterligare främjat genom den före-

slagna ändringen av förmögenhetsbeskattningen, anser utskottet att motionen inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet får sålunda hemställa,

att motionen II:387 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 13 maj 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Österdahl (fp), Andreasson (cp), fru Grethe Lundblad (s) och herr Blomquist (m);

från a n d r a kammaren: herr Jönsson i Ingemarsgården (fp), fröken Sandell (s), herrar Fredriksson (s), Svensson i Kungälv (s), fru Skantz (s)*, fru Nilsson (cp), herr Åkerlind (m) och fru Håvik (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Åkerlind* (m).