

Nr 72

Utlåtande i anledning av motioner angående det kommunala bostadstillägget till pensionärer.

Andra lagutskottet har i ett sammanhang behandlat följande till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I:116 av herr *Werner* och II:126 av fru *Rydning m. fl.*, i vilka hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att frågan om formerna för det framtida bostadsstödet till folkpensionärerna blir föremål för skyndsamt utredning»;

2) de likalydande motionerna I: 866 av herr *Mårtensson m. fl.* och II: 593 av herr *Svenning m. fl.*, i vilka hemställts »att en utredning tillsättes med syfte att skapa normer för kommunala bostadstillägg till pensionärer, som ger täckning för en normal bostadskostnad och därmed bidrar till ökad jämlikhet».

Motionerna

I *motionerna I: 116* och *II: 126* erinras om att riksförsäkringsverket i ett yttrande över pensionsförsäkringskommitténs betänkande med förslag till pensionstillskott m. m. ifrågasatte om de kommunala bostadstilläggen hör hemma inom socialförsäkringssystemet och om de inte i stället bör knytas samman med bostadsstödet övriga delar. Här kan enligt motionärerna öppna sig en möjlighet att — i likhet med de statliga bostadstilläggen till barnfamiljerna — få ett statligt grundstöd kompletterat med kommunala tillägg enligt av kommunerna beslutade grunder. Samtidigt som staten tog ansvaret även för huvudparten av bostadsstödet åt pensionärerna kunde ett mera rättvist system åstadkommas. Motionärerna anser att en närmare prövning av denna fråga bör ske. (Nu redovisad motivering är införd i *motionerna I:94* och *II:108*).

I *motionerna I: 866* och *II: 593* framhålles att undersökningar om pensionärernas kommunala bostadstillägg visar att stora variationer råder

1—0107850 *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 2 avd. Nr 72*

mellan tilläggens storlek och grunderna för tilläggens utgivande. Det heter vidare i motionerna.

Krav på en ökad jämnhet så att bostadstillägget i samtliga fall svarar mot en rimlig boendekostnad för en pensionär som är berättigad till helt tillägg måste anses helt berättigat. Förutsättningen för att uppnå en sådan jämnhet är att det skapas ett annat ekonomiskt förfarande än det som nu råder. Hela problemet borde emellertid bli föremål för utredning innan nya åtgärder vidtages. Syftet bör vara att få till stånd en kartläggning av pensionärer-
nas kommunala bostadstillägg. Det kan bli nödvändigt med en viss statlig styrning av bostadstilläggets utformning och administration för att åstadkomma ökad jämlikhet mellan pensionärer i tätorter och på landsbygden.

Gällande bestämmelser m. m.

Regler om vissa inkomstprövade förmåner, som utgår som tillägg till folkpensionen, återfinns i lagen den 25 maj 1962 om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Enligt denna lag kan kommun fatta beslut om att kommunalt bostadstillägg skall utges i kommunen. Sådant tillägg har från år 1963 införts i alla kommuner i riket. Tillägget utgår till den som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen.

Kommunalt bostadstillägg utgår enligt de grunder som kommunen själv bestämmer. Avvikelse från de i lagen fastställda inkomstprövningsreglerna får dock inte göras och inte heller får kommunen ställa upp villkor om viss tids bosättning i kommunen eller liknande. För pensionärer som är bosatta i ålderdomshem eller därmed likställt hem äger Kungl. Maj:t maximera det kommunala bostadstillägget.

De kommunala bostadstilläggen finansieras helt av vederbörande kommun.

Kommunerna har i huvudsak utformat grunderna för det kommunala bostadstillägget enligt något av följande tre alternativ:

Alternativ I: Bostadstillägget utgår med ett generellt belopp oberoende av den verkliga bostadskostnaden.

Alternativ II: Bostadstillägget bestäms av bostadskostnaden inom ramen för ett maximum, beloppsmässigt eller standardmässigt (t. ex. kostnaden för två rum och kök).

Alternativ III: Bostadstillägget, som utges inom ramen för ett maximumbelopp, består dels av ett generellt grundbelopp dels av ett belopp som är knutet till bostadskostnaden.

Hur de olika alternativen fördelade sig på de 900 kommunerna i juli 1968 efter kommunstorlek (invånarantal 1 januari 1968) framgår av följande tabell.

Antal inv.	Alt. I	Alt. II	Alt. III	Summa
0— 999	4	—	—	4
1 000— 1 999	93	3	12	108
2 000— 2 999	195	21	14	230
3 000— 3 999	125	14	15	154
4 000— 4 999	75	13	18	106
5 000— 9 999	111	16	34	161
10 000—14 999	11	21	15	47
15 000—19 999	10	9	8	27
20 000—29 999	4	7	11	22
30 000—39 999	2	6	8	16
40 000—49 999	1	1	2	4
50 000—74 999	1	1	9	11
75 000—99 999	—	3	3	6
100 000—	—	1	3	4
Summa kommuner ¹	631	116	153	900
% ¹	70,1	12,9	17,0	100,0
Medianvärde antal inv.	2 200	7 190	7 500	3 720

¹ Det kan nämnas att siffrorna i januari 1969 hade förändrats så att 561 kommuner (66 %) gått in för alternativ I, 133 kommuner (14 %) för alternativ II och 154 kommuner (20 %) för alternativ III.

Av tabellen framgår att det framför allt är de mindre kommunerna som gått in för alternativ I. Hur alternativen i januari 1968 fördelade sig på pensionärerna framgår av följande tabell:

Alternativ	Antal pensionärer	%
I	260 966	42
II och III	360 108	58
	621 074	100

Av utgående bostadstillägg var ca 24 % reducerade på grund av inkomstprövningen.

Beloppsmässigt har de kommunala bostadstilläggen av kommunalekonomiska, kommunalpolitiska och andra skäl kommit att bli mycket varierande. Följande tabell illustrerar generellt utgående belopp enligt alternativ I och utgående maximibelopp enligt alternativ II och III i samtliga kommuner i juli 1968.

Kbt max årsbelopp kr	Alt I		Alt II		Alt III	
	En- samst.	Gift par	En- samst.	Gift par	En- samst.	Gift par
0— 199	—	—	—	—	—	—
200— 399	3	—	—	—	—	—
400— 599	24	4	—	—	—	—
600— 799	190	102	1	1	—	—
800— 999	174	155	1	—	2	1
1 000—1 199	138	174	11	9	10	2
1 200—1 399	87	126	15	13	37	36
1 400—1 599	11	59	21	26	16	21
1 600—1 799	—	5	4	3	1	1
1 800—1 999	3	3	12	12	18	16
2 000—2 199	1	1	10	9	16	18
2 200—2 399	—	1	1	1	3	3
2 400—2 599	—	1	22	23	16	19
2 600—2 799	—	—	—	1	3	1
2 800—2 999	—	—	—	—	—	1
3 000—3 199	—	—	6	2	9	8
3 200—3 399	—	—	1	—	4	4
3 400—3 599	—	—	6	8	—	2
3 600—3 799	—	—	1	3	3	—
3 800—3 999	—	—	—	1	—	—
4 000—4 499	—	—	1	1	3	7
4 500—4 999	—	—	—	—	—	1
5 000—5 499 ¹	—	—	—	—	3	3
			(3)	(3)	(9)	(9)
Antal kommuner	631		116		153	
%	70,1		12,9		17,0	
Medelvärde max. belopp ²	938	1 074	1 977	2 029	2 015	2 129

¹ Inom parentes antalet utan beloppsmässig maximering.

² I medelvärdena ingår ej kommuner utan maximerat belopp.

Svenska kommunförbundets rekommendation

Svenska kommunförbundet har den 11 november 1968 utfärdat en rekommendation till kommunerna angående nya normalgrunder för bostadstillägg till folkpensionärer. I rekommendationen formuleras målsättningen för bostadstilläggen så att dessa — förutom att stimulera pensionärerna att söka skaffa sig lättskötta och moderna bostäder vilket i sin tur skulle minska belastningen på t. ex. den öppna åldringsvården — för en rimlig kostnad för kommunerna och med rimlig administrativ belastning för försäkringskassorna bör ge största möjliga grupp folkpensionärer täckning för den verkliga bostadskostnaden. Utifrån denna målsättning

rekommenderar förbundet att grunderna för de kommunala bostadstilläggen lämpligen utformas så att till alla pensionärer utgår ett generellt grundbelopp, vilket som regel inte bör överstiga 700—1 000 kronor, samt att bostadskostnad över grundbeloppet täcks intill ett tak, som kan vara antingen beloppsmässigt eller standardmässigt fixerat.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

I sitt i maj 1968 avlämnade betänkande Pensionstillskott m. m. (SOU 1968:21) föreslog *pensionsförsäkringskommittén* bl. a. viss uppmjukning av inkomstprövningsreglerna för erhållande av kommunalt bostadstillägg. Vid remissbehandlingen av betänkandet framförde riksförsäkringsverket vissa kritiska synpunkter på förslaget i stort och menade att en ny översyn av pensionssystemet borde komma till stånd. Vid en sådan översyn borde också inkomstprövningsfrågan tas upp, varvid det borde övervägas om de kommunala bostadstilläggen hör hemma inom socialförsäkringsystemet eller om de bör knytas samman med bostadsstödet övriga delar. Svenska kommunförbundet ansåg att man borde pröva om tiden var mogen för att staten övertog ansvaret för samtliga pensionsförmåner som är knutna till den allmänna försäkringen, dvs. även de kommunala bostadstilläggen till folkpensionärer. Länsstyrelsen i Malmöhus län ansåg att det skulle vara önskvärt att åstadkomma mera likartade regler för de kommunala bostadstilläggen, eftersom de nuvarande stora skillnaderna måste anses otillfredsställande. Pensionärernas riksorganisation i Sverige pekade på de stora differenser som föreligger beträffande bostadstilläggen i de olika kommunerna och förutsatte att bostadstilläggen fick en sådan utformning att de täcker en godtagbar bostadsstandard åt folkpensionärerna.

I *propositionen 1969:38* med förslag till lag om pensionstillskott, m. m. förklarade föredragande departementschefen att han inte var beredd att förorda utredningar av det slag som riksförsäkringsverket och Kommunförbundet föreslagit. Sådana utredningar skulle för övrigt ta en avsevärd tid och de förbättringar beträffande de inkomstprövade förmånerna, som kommittén föreslagit och som i övervägande grad mottagits med tillfredsställelse av remissinstanserna, skulle inte kunna genomföras förrän längre fram i tiden. Departementschefen ansåg sig böra godta kommitténs förslag. När det gällde påpekandena från bl. a. Pensionärernas riksorganisation i Sverige om de olikheter som föreligger mellan bostadstilläggen i olika kommuner, erinrade departementschefen om att utvecklingen i fråga om bostadstilläggen alltmera gått i den riktningen att deras storlek anknutits till pensionärernas faktiska bostadskostnader. Han hänvisade också till innehållet i den av Svenska kommunförbundet utfärdade rekommendationen angående nya normalgrunder för bostadstillägg.

Vid riksdagsbehandlingen väckte departementschefens uttalanden inte någon gensaga (se 2LU 1969:41).

Frågan om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen och senast vid innevarande riksdags vårsession. Sålunda behandlades i *statsutskottets utlåtande SU 1970: 120* ett flertal motionsyrkanden av denna innebörd. I detta utlåtande erinrade statsutskottet inledningsvis om att riksdagen i samband med behandlingen i följd av frågan om anslag innevarande budgetår till skatteutjämningsbidrag begärde att en parlamentarisk utredning skulle få i uppdrag att göra en översyn av det nuvarande skatteutjämningsssystemet i syfte att nå en ytterligare utjämning kommunalskatt över hela landet. Enligt riksdagen borde utredningen också få i uppdrag att i samband därmed överväga frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Med stöd av Kungl. Maj:ts beslut den 24 april 1970 tillkallade chefen för finansdepartementet sakkunniga med uppdrag att se över reglerna om skatteutjämningsbidrag till kommunerna. Chefen för civildepartementet tillsatte med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 mars 1970 en beredning med uppgift att behandla frågor om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. I avvaktan på en lösning härav skall frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun inte tas upp till prövning. (Jfr också finansministerns svar på enkel fråga i andra kammaren den 22 oktober 1970).

Efter denna redovisning anförde statsutskottet vidare:

I syfte bl. a. att uppnå en längre gående utjämning av de ekonomiska olikheterna mellan kommunerna än skatteutjämningsssystemet i sin nuvarande utformning ger har i motionerna I:94 och II:108, I:145 och II:162, I:288 och II:317 samt I:753 och II:871 framförts yrkanden beträffande statsbidrag till kommunala bostadstillägg till pensionärer.

I sitt utlåtande förra året underströk utskottet att allmänt hållna automatiskt verkande regler som ej inkräktar på kommunernas självbestämmanderätt även i fortsättningen borde vara huvudprinciperna i skatteutjämningsssystemet. Detta betydde bl. a. att utskottet fann sig inte kunna biträda då motionsvis framförda yrkanden beträffande vissa specialdestinationer m. m. Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning.

Med erinran härom avstyrker utskottet yrkandena i motionerna I:94 och II:108, I:145 och II:162 samt I:288 och II:317 liksom motionerna I:753 och II:871 i vad de åsyftar speciellt statsbidrag till bostadstillägg åt pensionärer. Syftet i övrigt med sistnämnda motioner torde vara uppnått genom den beslutade översynen av skatteutjämningsssystemet.

I en reservation av utskottets fp- och cp-ledamöter anfördes följande:

Utskottet delar den i motionerna framförda uppfattningen att den nuvarande skatteutjämnningen inte är tillräcklig för att trygga en önskvärd utjämning av skillnaderna i de kommunala bostadstilläggen till pensionärerna. Enligt utskottets mening bör detta förhållande särskilt uppmärksammas vid översynen av skatteutjämningsssystemet. Därvid bör övervägas åt-

gårder med syfte att eliminera de särskilda svårigheter som föreligger för kommuner med svag skattekraft och relativt stort antal pensionärer.

Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört i anledning av motionerna I:94 och II:108, I:145 och II:162, I:288 och II:317 samt I:735 och II:871.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsmajoritetens mening.

Utskottet

I motionerna I: 116 och II: 126 hemställs att frågan om formerna för det framtida bostadsstödet till folkpensionärerna blir föremål för skyndsamt utredning. Vid en sådan översyn bör prövas om de kommunala bostadstilläggen skall föras över från socialförsäkringssystemet till det statliga bostadsstödet övriga delar. Därvid skulle — i likhet med bostadsstödet till barnfamiljerna — bostadsstödet till folkpensionärerna kunna utformas som ett statligt grundstöd kompletterat med kommunala tillägg enligt av kommunerna beslutade grunder.

I motionerna I: 866 och II: 593 hemställs om en utredning med uppgift att skapa normer för kommunala bostadstillägg till pensionärer som ger täckning för en normal bostadskostnad. I motionerna framhålls att de kommunala bostadstilläggen varierar kraftigt mellan olika kommuner såväl beträffande beloppens storlek som i fråga om grunderna för deras beräkning. Ett berättigat krav är enligt motionärerna att bostadstillägget i samtliga fall svarar mot en rimlig boendekostnad för en pensionär. För att nå detta mål kan det bli nödvändigt med en viss statlig styrning av bostadstilläggens utformning och administration. Samtidigt som den begärda utredningen bör verkställa en kartläggning av pensionärernas kommunala bostadstillägg bör den särskilt pröva denna fråga.

Av den tidigare redogörelsen framgår att kommunerna i huvudsak utformat grunderna för det kommunala bostadstillägget enligt något av följande tre alternativ. Det första alternativet innebär att ett generellt tillägg utgår till alla pensionsberättigade inom kommunen, oberoende av pensionstagarens bostadskostnad, det andra att tillägget i sin helhet bestäms av bostadskostnaden inom ramen för ett maximibelopp. Det tredje alternativet utgör en kombination av de båda första på så sätt att bostadstillägget består, inom ramen för ett maximibelopp, dels av ett generellt grundbelopp dels av ett belopp som är knutet till bostadskostnaden. Beloppsmässigt uppvisar de kommunala bostadstilläggen stora variationer mellan de olika kommunerna. Enligt riksförsäkringsverkets statistik varierade maximibeloppen i januari månad 1969 för ogifta mellan 375 kronor och 5 500 kronor för år, vartill kom fjorton kommuner som inte föreskrev någon maximering alls.

I likhet med motionärerna ser utskottet gärna att en utveckling sker mot

mer likformiga grunder för de kommunala bostadstilläggen innebärande en anpassning av tilläggens belopp till pensionärernas faktiska bostadskostnader. En sådan utveckling är redan i viss utsträckning på gång och kommer enligt utskottets bedömning att accentueras genom de förestående kommunsammanslagningarna. Bakom denna utveckling ligger bl. a. en rekommendation som Svenska kommunförbundet utfärdat i november 1968 till kommunerna angående nya normalgrunder för bostadstillägg. I denna rekommendation formuleras målsättningen för bostadstilläggen så att dessa — förutom att stimulera pensionärerna att söka skaffa sig lättskötta och moderna bostäder — bör ge största möjliga grupp folkpensionärer täckning för den verkliga bostadskostnaden. Detta bör ske inom ramen för en rimlig kostnad för kommunerna och med en rimlig administrativ belastning för försäkringskassorna. Utifrån denna målsättning rekommenderar Kommunförbundet att grunderna för de kommunala bostadstilläggen utformas så att alla pensionärer får ett generellt grundbelopp, vilket som regel inte bör överstiga 700—1 000 kronor, samt att bostadskostnaden över grundbeloppet täcks intill ett tak, som kan vara antingen beloppsmässigt eller standardmässigt fixerat.

Enligt utskottets mening har man anledning att räkna med att kommunerna vid sina överväganden om grunderna för bostadstilläggen kommer att i huvudsak följa Kommunförbundets rekommendation. En utredning av det slag som förordas i motionerna I: 866 och II: 593 för att åstadkomma en anpassning av de kommunala bostadstilläggen till de faktiska bostadskostnaderna torde därför inte vara erforderlig.

När det gäller förslaget i motionerna I: 116 och II: 126 om utredning av frågan huruvida de kommunala bostadstilläggen hör hemma inom socialförsäkringen eller om de bör knytas samman med bostadsstödet övriga delar, vill utskottet erinra om att samma förslag prövades i samband med ändring av inkomstprövningsreglerna förra året. Föredragande departementschefen förklarade därvid att han inte var beredd att förorda någon utredning av det angivna slaget. Utskottet ansluter sig till departementschefens bedömning.

Till de nu behandlade delarna av problemkomplexet angående de kommunala bostadstilläggen kan läggas frågorna om tilläggens finansiering. Hittills har vederbörande kommun helt fått svara för kostnaderna. Det är uppenbart att möjligheterna att genomföra den ovan rekommenderade målsättningen för de kommunala bostadstilläggen kan variera kraftigt mellan olika kommuner på grund av kommunalekonomiska, kommunalpolitiska och andra skäl. Genom den av riksdagen beslutade skatteutjämningsreformen, som trädde i kraft fr. o. m. år 1966, har kommuner vid brist på skattekraft tillförsäkrats statliga skatteutjämningsbidrag. Denna reform har bl. a. kommit sådana kommuner till godo som på grund av befolkningsstrukturen har stora kostnader för bostadsstödet till folkpensionärer. I syfte

att uppnå en längre gående utjämning av de ekonomiska olikheterna mellan kommunerna än skatteutjämningsssystemet i sin nuvarande utformning ger har motioner väckts till årets riksdag med yrkanden om statsbidrag till de kommunala bostadstilläggen. Riksdagen har under vårsessionen avslagit motionsyrkandena med den motiveringen att allmänt hållna automatiskt verkande regler, som inte inkräktar på kommunernas självbestämmanderätt, borde vara huvudprinciperna i skatteutjämningsssystemet och att specialdestinationer av förordat innehåll inte borde komma i fråga. Riksdagen hänvisade också till att chefen för finansdepartementet i år tillkallat sakkunniga med uppdrag att se över reglerna om skatteutjämningsbidrag till kommunerna. Enligt utskottets mening kan resultatet av detta utredningsarbete komma att bli av betydelse för utjämnande av skillnaderna mellan olika kommuner såväl i fråga om de kommunala bostadstilläggens storlek som i fråga om grunderna för deras beräkning.

Med hänvisning till vad utskottet sålunda anfört får utskottet hemställa,

A. att motionerna I: 116 och II: 126 inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

B. att motionerna I: 866 och II: 593 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 november 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Hübinette (m)*, Wanhainen (s)*, Andreasson (cp) och Axelson (fp)*;

från andra kammaren: fröken Sandell (s), herr Gustavsson i Alvesta (cp)*, fröken Wetterström (m)*, herrar Göransson (s)*, Jonsson i Mora (fp), Nilsson i Kalmar (s), Aldén (s) och fru Hävik (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Särskilt yttrande

av herrar *Andreasson* (cp) och *Gustavsson* i Alvesta (cp), som anfört:

Många kommuner med svag skattekraft och ett stort antal folkpensionärer har svårigheter att utge bostadstillägg till pensionärer i den omfattning som måste eftersträvas. Den nuvarande skatteutjämnningen är inte tillräcklig för att trygga en önskvärd utjämning av skillnaderna i fråga om bostadstilläggens storlek. Detta har tidigare under årets riksdag framhållits i motioner från vårt håll och i reservation till statsutskottets utlåtande nr 120, vilken avvisades av riksdagens majoritet. Vi vidhåller vår uppfattning, som också delas av pensionärernas organisationer, att ett statligt grundbelopp bör införas i de kommunala bostadstilläggen för pensionärer.