

**Nr 40****Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner angående det kommunala bostadstillägget till pensionärer.**

Socialförsäkringsutskottet har i ett sammanhang behandlat följande två motioner, nämligen

1) motionen 1971: 704 av herr Carlshamre m. fl. (m), i vilken hemställt — såvitt nu är i fråga — om utredning och förslag i fråga om förstatligande av det kommunala bostadstillägget till folkpension samt åstadkommande av enhetliga regler för utgivande av sådant bostadstillägg;

2) motionen 1971: 712 av herr Jonsson i Mora m. fl. (fp), i vilken hemställt — såvitt nu är i fråga — att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag till statliga åtgärder i syfte att utjämna skillnaderna i utgående kommunala bostadstillägg.

**Gällande bestämmelser m. m.**

Enligt lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension kan kommun fatta beslut om att kommunalt bostadstillägg skall utges i kommunen. Sådana beslut föreligger sedan år 1963 i alla kommuner i riket. Kommunalt bostadstillägg utgår efter inkomstprövning till den som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen.

Bostadstilläggen utgår enligt 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.

Bostadstilläggen finansieras helt av vederbörande kommun.

Kommunerna har i huvudsak utformat grunderna för bostadstillägget enligt något av följande 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 maximibelopp, består dels av ett generellt grundbelopp dels av ett belopp som är knutet till bostadskostnaden.

Av undersökningar som riksförsäkringsverket utfört framgår att alternativen i januari 1969 fördelade sig mellan de dåvarande 848 kommunerna så att 561 (66 %) gått in för alternativ I, 133 kommuner (14 %) för alternativ II och 154 kommuner (20 %) för alternativ III. Alternativ I tillämpades framför allt av de mindre kommunerna. I januari 1968 fördelade sig alternativen på pensionärerna så att 260 966 (42 %) fick tillägg enligt alternativ I och 360 108 (58 %) efter alternativen II och III. Av bostadstilläggen var ca 24 % reducerade på grund av inkomstprövningen.

Beloppsmässigt har de kommunala bostadstilläggen av kommunal-ekonomiska, kommunalpolitiska och andra skäl kommit att bli mycket varierande — från tillägg som täcker hela den faktiska bostadskostnaden vid en normal utrymmes- och utrustningsstandard till mycket låga belopp som endast täcker en mindre del av bostadskostnaden. En tabell, hämtad från Svenska kommunförbundets material, över utgående tilläggsbelopp i juli 1968 är intagen i andra lagutskottets utlåtande 2LU 1970: 72 till vilken hänvisas. Av tabellen framgår att beloppen för ensamstående vid den tidpunkten varierade från den nedre gränsen 200—399 kr. till 5000—5499 kr. per år jämte några fall utan maximering.

Ett stort antal kommunsammanslagningar har ägt rum vid årsskiftet 1970/1971. Mot 848 kommuner förra året svarar från och med i år 464. En undersökning, som Pensionärernas riksorganisation gjort på grundval av förhållandena efter årsskiftet, utvisar att kommunsammanslagningarna haft en gynnsam inverkan på bostadstilläggens storlek och medfört en ökad utjämning i principerna för tilläggens utgivande. Enligt denna undersökning varierar tilläggsbeloppen från och med i år för ensamstående från 500 kr. till 5 820 kr. per år och för äkta makar från 600 kr. till 6 000 kr. per år vartill kommer ett antal kommuner utan maximering.

I syfte att främja utvecklingen mot större enhetlighet och samordning utfärdade Svenska kommunförbundet den 11 november 1968 en rekommendation beträffande grunderna för bostadstillägget. Målsättningen för bostadstilläggen formuleras i denna rekommendation 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 rimlig administrativ belastning för försäkringskassorna. Utifrån denna målsättning rekommenderar förbundet att grunderna för de kommunala bostadstilläggen utformas så att till alla pensionärer utgår ett generellt

grundbelopp, vilket som regel inte bör överstiga 700—1000 kr., samt att bostadskostnad över grundbeloppet täcks intill ett tak, som kan vara antingen beloppsmässigt eller standardmässigt fixerat.

Rekommendationen har enligt Kommunförbundets uppfattning lett till justeringar uppåt av bostadstilläggens belopp. Detta förhållande jämte ökningen av antalet pensionärer har medfört betydande kostnadsökningar för kommunerna. Från 1966 till 1971 ökade kommunernas kostnader för bostadstilläggen från ca 450 till ca 850 miljoner kr. För 1972 beräknas de uppgå till ca 1 miljard kr.

### Tidigare riksdagsbehandling

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 socialförsäkringssystemet 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).

I motioner till 1970 års riksdag hemställdes att frågan om formerna för det framtida bostadsstödet till folkpensionärer blev föremål för utredning. Vid en sådan översyn borde prövas om bostadstilläggen skulle föras över från socialförsäkringssystemet till det statliga bostadsstödet övriga delar. Därvid skulle bostadsstödet till folkpensionärerna i likhet med bostadsstödet till barnfamiljerna kunna utformas som ett statligt grundstöd kompletterat med kommunala tillägg enligt av kommunerna beslutade grunder. I andra motioner till samma riksdag hemställdes om en utredning med uppgift att skapa normer för kommunala bostadstillägg som gav täckning för en normal bostadskostnad. För att nå detta mål kunde det enligt motionärerna bli nödvändigt med en viss statlig styrning av bostadstilläggens utformning och administration.

Motionerna behandlades av andra lagutskottet i utlåtandet 2LU 1970: 72. Utskottet uttalade sin anslutning till en utveckling mot mer likformiga grunder för de kommunala bostadstilläggen innebärande en anpassning av tilläggens belopp till pensionärernas faktiska bostadskostnader. En sådan utveckling var enligt utskottet redan i gång, och skulle accentueras genom de förestående kommunsammanslagningarna. Bakom utvecklingen spårade utskottet också Kommunförbundets ovan redovisade rekommendation angående nya normalgrunder för bostadstillägg. Utskottet utgick från att kommunerna vid sina överväganden om grunderna för bostadstillägg skulle i huvudsak följa Kommunförbundets rekommendation. En utredning med uppgift att skapa normer för bostadstilläggen som gav täckning för en normal bostadskostnad var därför inte erforderlig. När det gällde det andra utredningsyrkandet huruvida de kommunala bostadstilläggen hör hemma inom socialförsäkringen eller om de borde knytas samman med bostadsstödet övriga delar anslöt sig utskottet till vad föredragande departementschefen anfört i den ovan angivna propositionen till 1969 års riksdag.

De kommunala bostadstilläggens finansieringssida har aktualiserats i riksdagen vid ett flertal tillfällen genom motionsyrkanden om införande av ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget. Yrkandena har ställts i syfte bl. a. att uppnå en längre gående utjämning av de ekonomiska olikheterna mellan kommunerna än skatteutjämningssystemet i sin nuvarande utformning ger. I enlighet med statsutskottets utlåtanden 1969: 36 och 1970: 120 har riksdagen båda åren understrukt att allmänt hållna, automatiskt verkande regler som ej inkräktar på

kommunernas självbestämmanderätt även i fortsättningen bör vara huvudprincip i skatteutjämningsystemet. Riksdagen kunde därför inte biträda de motionsvis framförda yrkandena om vissa specialdestinationer.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 april 1970 tillkallade chefen för finansdepartementet sakkunniga med uppdrag att se över reglerna om skatteutjämningsbidrag till kommunerna — skatteutjämningsrevisionen. Översynen skall ha som målsättning att med bevarande av det nuvarande systemets principiella uppbyggnad uppnå en bättre och rättvisare utjämning av det kommunala skattetrycket i olika delar av landet.

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 — länsberedningen. I avvaktan på lösning av dessa fördelningsproblem ansåg chefen för finansdepartementet — senast i ett svar på en interpellation den 9 mars i år — att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun inte skall tas upp till prövning.

Med hänvisning till länsberedningens arbete avstyrkte finansutskottet i sitt betänkande 1971: 11 motioner till årets riksdag med yrkande om en skyndsam utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Utskottet avstyrkte också ett motionsyrkande om förtur i skatteutjämningsrevisionens arbete av frågan om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget för folkpensionärer. Finansutskottet pekade på vad statsutskottet tidigare anfört i ämnet. Utskottet anförde också att ett statligt bidrag på 100 kronor i månaden till var och en av de pensionärer som i dag uppbär bostadstillägg skulle innebära ökade statsutgifter per år på ca 800 miljoner kr. Utskottet menade att ett sådant kostnadsåtagande från statsmakternas sida skulle stå i strid mot vad riksdagen tidigare i år uttalat angående nödvändigheten av en restriktiv utgiftsprövning.

I en reservation till betänkandet anfördes att utbyggnaden av den kommunala verksamheten lett till stora ekonomiska påfrestningar för kommunerna. Då expansionen i hög grad sammanhänger med att staten genom direkta beslut ålagt kommunerna nya uppgifter, var det enligt reservanterna nödvändigt att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun uppmärksammas. I reservationen hemställdes att riksdagen skulle anhålla om en skyndsam parlamentarisk utredning rörande kommunernas ekonomiska situation, varvid frågan om kostnadsfördelning mellan stat och kommun beaktades. I en annan reservation uttalades att kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen är mycket betungande för kommunerna. Den nuvarande ordningen beträffande bostadstilläggens finansiering utgjorde därför ett betydelsefullt exempel på nödvändigheten av att snabbt utreda kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Denna reservation mynnade ut i en hemställan att riksdagen

i anledning av motionen om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget skulle ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anförde.

Vid behandlingen av finansutskottets betänkande den 14 april 1971 biföll riksdagen de båda reservationerna.

I svar på enkla frågor den 26 oktober 1971 förklarade chefen för finansdepartementet att direktiven för en utredning som skall behandla frågor om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun f. n. håller på att utarbetas i finansdepartementet och att han räknade med att utredningen skulle kunna tillsättas inom de närmaste månaderna.

Det kan tilläggas att Svenska kommunförbundet i en skrivelse den 1 oktober 1971 till chefen för socialdepartementet hemställt att staten — mot bakgrund av kommunernas ekonomiska situation och kostnadsutvecklingen för bostadstilläggen till pensionärer — medverkar till finansieringen av bostadstilläggen. Detta bör enligt förbundets mening lämpligen ske genom införande av ett statsbidrag bestämt till visst belopp för varje pensionär som är berättigad till kommunalt bostadstillägg. Förbundet föreslår att det statliga bidraget bestäms till 500 kronor för varje pensionär, dock högst det belopp pensionären uppburit i bostadstillägg. Framställningen övervägs f. n. i Kungl. Maj:ts kansli.

## Utskottet

I förevarande motioner, 1971:704 och 1971:712, hemställs om utredning och förslag till enhetliga regler för utgivande av kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer. Riktpunkten bör enligt den förstnämnda motionen vara att tillägget skall täcka hela bostadskostnaden, inklusive till boendet knutna utgifter för bränsle, lyse, telefon m. m., upp till ett tak som fastställs likvärdigt kommun för kommun i relation till ortens pris. För att påskynda utvecklingen mot likvärdiga regler för bostadstillägg i hela landet bör man enligt motionen 1971:704 överväga ett förstatligande av tilläggen och enligt motionen 1971:712 pröva någon form av statligt bidrag till finansieringen av tilläggen.

Av den tidigare redogörelsen framgår att kommunerna i huvudsak utformat grunderna för de kommunala bostadstilläggen 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 och innebär att bostadstillägget utgår, inom ramen för ett maximibelopp, dels med ett generellt grundbelopp, dels med ett belopp som är knutet

till bostadskostnaden. Beloppsmässigt uppvisar de kommunala bostadstilläggen betydande variationer — från tillägg som täcker hela den faktiska bostadskostnaden vid en normal utrymmes- och utrustningsstandard till belopp som täcker en mindre del av bostadskostnaden.

Svenska kommunförbundet utfärdade i november 1968 anvisningar för kommunerna angående normalgrunder för bostadstillägg. I dessa anvisningar rekommenderar Kommunförbundet att grunderna för bostadstilläggen utformas i enlighet med det tredje alternativet. Alla pensionärer bör få ett generellt grundbelopp, vilket som regel inte bör överstiga 700—1 000 kronor per år, samt få sina bostadskostnader över grundbeloppet täckta intill ett tak, som kan vara antingen beloppsmässigt eller standardmässigt fixerat.

Rekommendationen ledde med ganska omedelbar verkan till att pensionärerna i ökad utsträckning kom att erhålla bostadstillägg som täcker hela bostadskostnaden upp till ett visst maximum. En accentuering av denna utveckling har kunnat noteras i samband med sammanslagningarna — särskilt det stora antalet sammanslagningar som ägde rum vid senaste årsskiftet — vilka ofta gjort det nödvändigt att ta ställning till bostadstilläggens konstruktion och storlek. Enligt utskottets mening kan utvecklingen mot enhetliga grunder för utgivande av bostadstillägg numera sägas vara på så god väg att någon särskild utredning av frågan inte är erforderlig. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna i dessa delar.

När det gäller frågan om förstатligande av bostadstilläggen eller införande av ett statligt bidrag till dessa vill utskottet erinra om den begäran, som riksdagen i våras gjorde om utredning rörande kommunernas ekonomiska situation varvid frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun skulle beaktas. Utskottet vill också erinra om det uttalande som riksdagen samtidigt gjorde att den nuvarande ordningen beträffande finansieringen av de kommunala bostadstilläggen till pensionärer utgör ett betydelsefullt exempel på nödvändigheten av att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun snabbt utredes. Enligt vad chefen för finansdepartementet nyligen har uppgivit i svar på enkla frågor håller direktiven till en utredning som skall behandla kostnadsfördelningen mellan stat och kommun f. n. på att utarbetas i finansdepartementet. Utredningen beräknas kunna bli tillsatt inom de närmaste månaderna. Med hänsyn till riksdagens beslut tidigare i år tar utskottet för givet att frågan om bostadstilläggens finansiering kommer att ingå i utredningens arbetsuppgifter. Motionärernas krav på utredning angående förstатligande av bostadstilläggen, helt eller delvis, torde därigenom komma att bli tillgodosedda. Något initiativ från riksdagens sida i dessa hänseenden är således inte påkallat.

Med hänvisning till vad utskottet anfört får utskottet hemställa

att motionen 1971:704, såvitt nu är i fråga, och motionen 1971:712, såvitt nu är i fråga, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 16 november 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

*Närvarande:* herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Jonsson i Mora (fp)\*, herrar Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), fru Håvik (s), herrar Mundebo (fp), Nordberg (s), Björck i Nässjö (m), Marcusson (s), fröken Pehrsson (c), herrar Hermansson i Malmberget (vpk)\*, Andersson i Nybro (c) och Signell (s).

\* Ej närvarande vid betänkandets justering.