

Regeringens proposition

1990/91:119

om särskilt kommunalt bostadstillägg till
folkpension



Prop.
1990/91:119

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 februari 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Ingela Thalén

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett särskilt kommunalt bostadstillägg införs som komplement till det nuvarande kommunala bostadstillägget till folkpension. Förslaget avser att kompensera pensionärer med ingen eller låg ATP för boendekostnadsökningar utöver dem som skattereformen medfört, dvs. sådana ökningar som inte motsvarats av höjda kommunala bostadstillägg. Det särskilda kommunala bostadstillägget skall fylla ut skillnaden mellan å ena sidan den pensionsberättigades allmänna pension och övriga inkomster enligt reglerna för beräkning av årsinkomst vid prövning av KBT och å andra sidan socialbidragsnormen i den pensionsberättigades kommun. Från inkomsterna skall avdrag göras för skälig boendekostnad.

Bestämmelserna om särskilt kommunalt bostadstillägg tas in i en särskild lag, som avses träda i kraft den 1 maj 1991 och gälla till utgången av samma år. Bostadstillägget skall utges retroaktivt fr. o. m. januari 1991.

Administrationn av det särskilda kommunala bostadstillägget föreslås bli en uppgift för riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

Kostnaden för det särskilda kommunala bostadstillägget, som antas komma att omfatta 50 000–60 000 personer eller ca 30 000 hushåll, beräknas till 300 milj. kr. per år. Kostnaderna för det särskilda tillägget bestrids av kommunerna med bidrag från staten med 25 % av kostnaderna. Kostnaderna för retroaktivt utbetalt tillägg för tiden 1 januari–30 april 1991 täcks helt av staten. För innevarande år svarar därmed, i princip, staten och kommunerna för vardera hälften av kostnaderna.

Lag om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension

1 § Till den som uppbär kommunalt bostadstillägg enligt 2 § första stycket lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension skall kommunen utge ett *särskilt kommunalt bostadstillägg* enligt vad som anges i denna lag.

2 § Det särskilda kommunala bostadstillägget utges om den pensionsberättigades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger kommunens socialbidragsnorm, allt räknat per månad. Tillägget utgör i sådant fall skillnadsbeloppet.

Vid tillämpning av första stycket beaktas följande inkomster, nämligen

a) folkpension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock inte handikappersättning,

b) pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott, dock minskat med 25 procent av basbeloppet när fråga är om pensionstillskott till förtidspension,

c) tilläggspension enligt lagen om allmän försäkring till den del pensionen föranlett minskning av pensionstillskott,

d) särskilt pensionstillägg enligt lagen (1990:773) om särskilt pensions-tillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn,

e) kommunalt bostadstillägg enligt lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension,

f) hälften av den inkomst som medräknas vid bestämmande av årsinkomst enligt 5 § sistnämnda lag.

Inkomsterna enligt andra stycket a)–c) skall sammanlagda alltid anses utgöra lägst 1,5 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,325 gånger basbeloppet för den som är gift.

3 § Frågor om förmåner enligt denna lag prövas utan ansökan av den allmänna försäkringskassa, hos vilken den pensionsberättigade är inskriven.

4 § Kommunen skall snarast underrätta den allmänna försäkringskassan om de beslut som fattas i fråga om socialbidragsnormer. Om ett beslut innebär att någon sådan norm ändras, skall underrättelse lämnas i god tid före den dag då den ändrade normen skall börja tillämpas.

5 § Det särskilda kommunala bostadstillägget skall bekostas av den kommun där den pensionsberättigade är mantalsskriven.

Till kommunens kostnader enligt första stycket lämnas statsbidrag enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

6 § Om inte annat följer av denna lag, skall vad som föreskrivs om kommunalt bostadstillägg i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension eller i annan författning tillämpas på det särskilda kommunala bostadstillägget.

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 1991 och gäller till utgången av år 1991. Lagen skall dock tillämpas från och med den 1 januari 1991 för den som vid ikraftträdandet uppbär kommunalt bostadstillägg enligt 2 § första stycket lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

2. I fråga om särskilt kommunalt bostadstillägg för tid före ikraftträdandet och för maj 1991 skall vid beräkning enligt 2 § tillämpas den socialbidragsnorm som gällde den 1 februari 1991 samt de uppgifter om den pensionsberättigades inkomster och bostadskostnad, som skall läggas till grund för prövning av dennes rätt till tillägget för maj 1991.

3. Till kommunens kostnader för särskilt kommunalt bostadstillägg som avser tid före ikraftträdandet lämnas statsbidrag som täcker kostnaderna helt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 februari 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Thalén

Proposition om särskilt kommunalt bostadstillägg

1 Inledning

I finansieringen av den nyligen genomförda skattereformen, som för det stora flertalet inkomsttagare har medfört lägre inkomstskatt än tidigare, har ingått bl. a. höjda indirekta skatter, höjd fastighetsskatt och reducerade räntebidrag. Pensionärer som saknar eller har låg ATP och som tidigare inte erlagt någon inkomstskatt eller en låg sådan har inte genom reformen fått någon skattelättnad men däremot vissa kostnadsökningar för främst boendet. Åtgärder för dessa sämst ställda pensionärer vidtogs därför genom uppjustering av pensionstillskott och övre beloppsgränsen för statsbidrag till kommunalt bostadstillägg (prop. 1989/90: 145, SfU20, rskr. 347).

Ökningen av boendekostnaderna under år 1991 har emellertid kommit att i många fall väsentligt överstiga den ökning som betingats av skattereformen. Som redovisas i det följande beräknas ökningen av hyreskostnaderna per den 1 februari 1991 till genomsnittligt ca 24 %.

De totala hyreshöjningarna har således väsentligt överstigit den höjning av det kommunala bostadstillägget, som beslutades i samband med skattereformen och detta gäller även i de kommuner som höjde den övre hyresgränsen i underlaget för kommunalt bostadstillägg med 200 kr. per månad. Ett problem i sammanhanget är att vissa kommuner inte ökat det kommunala bostadstillägget på ett sätt som svarar mot höjningen av statsbidraget, något som har lett till att den samlade effekten blivit en annan än den förväntade. Det har visat sig att många av de sämst ställda pensionärerna har hamnat i en svår ekonomisk situation under år 1991. En förstärkning av bostadsstödet kan därför anses motiverad för denna kategori pensionärer med kommunalt bostadstillägg. Ett sådant stöd bör ha den innebörden att pensionären utan särskild framställning garanteras skälig levnadsnivå med utgångspunkt i socialbidragsnormen i den egna kommunen. Jag behandlar nu denna fråga och lägger fram förslag till den lagstiftning som fordras för att genomföra det förbättrade bostadsstödet.

2.1 Kommunalt bostadstillägg

Kommunalt bostadstillägg (KBT) är en inkomstprövad förmån som kan utges till den som uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension, omställningspension eller särskild efterlevandepension och är mantalsskriven i kommunen. KBT kan också utges till den som är mantalsskriven i kommunen och som uppbär hustrutillägg till folkpension eller änkepension i form av folkpension. Bestämmelserna om bostadsstödet finns i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Det kommunala bostadstillägget utges enligt de grunder som kommunen själv bestämmer. Det varierar därför storleksmässigt kommunerna emellan. Avvikelse från de i lagen fastställda inkomstprövningsreglerna får dock inte göras. För att statsbidrag skall lämnas krävs vidare att tillägget utges med lägst det belopp som motsvarar den del av bostadskostnaden som skall täckas av bostadstillägg.

Enligt förordningen (1979:830) om statsbidrag till kommunalt bostadstillägg till folkpension gäller att statsbidrag med 25% av kommunens kostnader för KBT lämnas under förutsättning att bostadstillägget före inkomstprövning och oberoende av bostadens storlek täcker minst 80% av den del av den månatliga bostadskostnaden som ligger mellan 80 och 1 900 kr. för ensamstående pensionstagare samt mellan 80 och 2 050 kr. för makar. Kommunerna har möjlighet att låta KBT utgå även för högre bostadskostnader än de angivna, men dessa merkostnader ingår inte i statsbidragsunderlaget. Statsbidrag lämnas inte heller för kostnader för KBT som inte är knutna till bostadskostnaden.

Kommunalt bostadstillägg är inkomstprövat. Reglerna härom innebär i princip att förmånen minskas med den försäkrades inkomster vid sidan av folkpensionen. Även förmögenhet beaktas vid inkomstprövningen. Om den årliga sidoinkomsten överstiger 750 kronor för den som är gift och 1 000 kronor för annan minskas tillägget med 35% av inkomstdelen över denna summa.

Med årsinkomst avses den inkomst för år räknat som den pensionsberättigade kan antas komma att få under den närmaste tiden. Därvid inbegrips inkomster av alla slag, såsom tilläggspension, tjänstepension, ränteinkomst och avkastning av fastighet. Såsom inkomst räknas dock inte t. ex. allmänt barnbidrag, folkpension eller tilläggspension till den del den föranlett minskning av pensionstillskott.

För den som uppbär folkpension i form av ålderspension tas vid inkomstprövningen inte heller hänsyn till inkomster av förvärvsarbete som beskattas såsom inkomst av tjänst. Fr. o. m. den 1 januari 1991 beaktas inte heller en ålderspensionärs intäkt av aktiv näringsverksamhet.

Värdet av förmögenhet och avkastning därav beräknas enligt föreskrifter som utfärdats av riks försäkringsverket (RFFS 1979:5). Enligt dessa beaktas på närmare angivet sätt vid beräkning av förmögenhet och avkastning av förmögenhet tillgångar i form av bl. a. aktier och obligationer.

banktillgodohavanden, kontanter, fordringar, bostadsrättslägenhet, andelar i ekonomiska föreningar och fastigheter. Till förmögenhets avkastning skall enligt lagreglerna läggas 10 % av det belopp varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 60 000 kr. (för makar tillhopa således 120 000 kr.) och för annan 75 000 kr.

Fr. o. m. den 1 januari 1991 tas inte längre vid inkomstprövningen hänsyn till förmögenhet eller avkastning av förmögenhet i form av privatbostadsfastighet eller privatbostad. I konsekvens härmed får inte heller skuld som hänför sig till sådan fastighet räknas av mot annan förmögenhet.

För sammanlevande makar beräknas vardera makens inkomst utgöra hälften av makarnas sammanlagda årsinkomst och värdet av förmögenhet hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Till ålderspension som uppbärs för tid före den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år kan inte utgå kommunalt bostadstillägg.

2.2 Skattelagstiftningen

Den nu genomförda skattereformen innebär genomgripande förändringar av vårt skattesystem. Framför allt medför de nya reglerna att den statliga inkomstskatten sänkts väsentligt, medan indirekta skatter ökat för att i huvudsak finansiera reformen.

De särskilda inkomstskattereglerna för folkpensionärer har också ändrats och innebär i huvudsak följande.

En skattskyldig som varit bosatt här i riket under hela eller någon del av inkomståret och vars inkomst till inte obetydlig del utgjorts av folkpension har rätt till särskilt grundavdrag (SGA). Folkpension anses utgöra en inte obetydlig del av inkomsten om den uppgått till minst 6 000 kr. eller minst en femtedel av den sammanräknade inkomsten. Som folkpension räknas också pensionstillskott och den del av ATP som minskat pensionstillskott.

Folkpension i form av barnpension, vårdbidrag eller handikappersättning ger inte rätt till SGA.

De pensionsförmåner som kan ge rätt till SGA är således folkpension i form av

- ålderspension
- förtidspension/sjukbidrag
- omställningspension
- förlängd omställningspension
- särskild efterlevandepension
- änkepension
- hustrutillägg.

Det högsta SGA för år 1991 är 48 300 kr. (1,5 basbelopp) för ensamstående folkpensionär. Beloppet gäller också för gift folkpensionär när maken inte samtidigt har folkpension och för gift man vars hustru har hustrutillägg, dvs. i de fall gift person har pension som ensamstående.

När två makar samtidigt har folkpension är det högsta SGA för var och en av dem 42 665 kr. (1,325 basbelopp).

SGA minskas på grund av inkomst som överstiger 48 300 kr. resp. 42 600 kr.

Prop. 1990/91:119

Reglerna för minskningen av SGA är olika beroende på om man hade folkpension redan före inkomståret eller om man får folkpension under inkomståret.

2.3 Socialbidragsnormer

Bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) skall vara ett komplement till förmåner från socialförsäkringssystemet och övriga ekonomiska förmåner i samhället. Rätt till bistånd inträder om den enskilde behöver hjälp till sin försörjning och livsföring i övrigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, t. ex. därför att den enskilde själv eller dennes familj saknar förmåga att tillgodose detta behov. Med försörjning menas medel för att klara mat, hyra och andra levnadskostnader. Livsföring i övrigt omfattar allt annat som har betydelse när det gäller att bedöma om den enskilde har en skälig levnadsnivå eller inte. Rätten till bistånd kan avse olika individinriktade insatser från socialtjänsten, varav den vanligaste är ekonomiskt bistånd, s. k. socialbidrag.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det ankommer i första hand på kommunerna att bestämma vad som utgör skälig levnadsnivå. Socialbidrag utges efter en behovsprövning i varje särskilt fall. Med syfte att förenkla handläggningen av socialbidragsärendena kan kommunernas fullmäktige eller socialnämnden fastställa vägledande socialbidragsnormer. Socialstyrelsens Allmänna råd Socialbidrag (1985:1) och kompletterande meddelandeblad kan vara hjälpmedel vid fastställande av dessa normer. Bidragsbeloppen är enligt dessa allmänna råd baserade på konsumentverkets hushållsbudgetar och anknutna till basbeloppet samt därigenom värdesäkrade. Denna basbeloppsanknytning tillämpas så gott som undantagslöst i landets kommuner.

För en ensamstående var socialbidragsnormen enligt de allmänna råden 115 % av basbeloppet och för samboende 190 % av basbeloppet. Boendekostnaden ligger alltid utanför normen men är i flera kommuner maximerad till de normbelopp som gäller vid beräkning av underhållsbidrag (Socialstyrelsens Meddelandeblad nr 24/90 angående Normer för bostadskostnader 1990/91). Enligt socialstyrelsens senaste meddelandeblad (nr 2/91) angående socialbidrag har procenttalen för normen höjts med 1 % för ensamstående och med 2 % för samboende.

Grundbeloppen enligt den redovisade socialbidragsnormen är sålunda för år 1991 116 % av basbeloppet eller 3 114 kr. för ensamstående och 192 % eller 5 160 kr. för samboende, allt per månad.

De senast tillgängliga uppgifterna om socialbidragsnormerna i landets kommuner är från februari 1988. I Statistiska meddelanden S45 SM 8801 redovisar Statistiska centralbyrån (SCB) vägledande socialbidragsnormer för landets 284 kommuner. Enligt denna kartläggning hade samtliga kommuner fastställt sådana vägledande normer och i alla kommuner utom tre var normerna basbeloppsanknutna.

I 231 kommuner hade fastställts en bidragsnorm medan 53 kommuner

hade två olika normer – en för korttidsbidrag och en norm för mera långvariga socialbidrag.

Prop. 1990/91:119

Den högsta normen – 130 % eller mer av basbeloppet för ensamstående – hade 23 kommuner, medan det intervall där de flesta kommuner låg var 100 – 114 % för ensamstående. De tre kommuner med lägsta normen låg i intervallet 93 – 95 %.

Som framhållits tidigare och som framgår av de nämnda siffrorna är bidragsnormerna i landets kommuner inte helt enhetliga och det finns i vissa fall väsentliga avvikelser i bedömningarna av skälig levnadsnivå.

Vad som hänt i fråga om normerna efter år 1988 finns det inga heltäckande uppgifter om. SCB insamlar för närvarande uppgifter från kommunerna om normerna per den 1 februari 1991, men sammanställningen av dessa uppgifter dröjer och har inte kunnat beaktas i det sammanhang som här är aktuellt. De höjningar av procentsatserna som enligt vad nyss nämnts aktualiserats i socialstyrelsens senaste meddelandeblad torde inte ha gett effekt på de socialbidragsnormer som gällde den 1 februari 1991.

3 Ökade hyreskostnader 1991 och vissa effekter av detta

3.1 Hyreshöjningarnas omfattning

Hyreshöjningen per den 1 februari 1991 har för de allmännyttiga bostadsföretagens del beräknats uppgå till totalt ca 24 %. Statens pris- och konkurrensverk, som fått i uppdrag av regeringen att redovisa skattereformens effekt på hyrorna, har beräknat att en hyreshöjning på 13,9 % kan hänföras till ändringar i skattesystemet.

Hyreskostnaderna och företagna höjningar av dessa skiljer sig av naturliga skäl åt mellan olika företag och olika delar av landet.

Boendekostnaderna inom andra sektorer av boendet, framför allt egna-hemsboende, har också ökat.

3.2 KBT-nivån i kommunerna före och efter årsskiftet 1990/91

De faktiska KBT-beloppen i kommunerna överstiger de lägsta belopp, som fordras för rätt till statsbidrag, men skillnaderna i KBT-belopp varierar mycket mellan kommunerna.

I följande tabell från pensionsberedningens huvudbetänkande Allmän pension (SOU 1990:76) redovisas maximalt KBT i årsbeloppsintervaller år 1990 i olika kommuner.

Årsbelopp för KBT	Ogift pensionstagare Antal kommuner	Gift pensionstagare Antal kommuner
16 000	3	4
17 000	14	2
18 000	13	5
19 000	81	41
20 000	18	20
21 000	70	122
22 000	11	14
23 000	11	10
24 000	10	10
25 000	8	8
26 000	11	12
27 000	4	4
28 000	6	7
29 000	5	4
30 000	2	2
31 000	3	3
32 000	8	6
34 000		1
36 000	1	1
40 000		1
49 000	1	
50 000		1

Utöver vad som framgår av tabellen kan nämnas att för en kommun var den övre hyresgränsen år 1990 99 999 kr. och i tre kommuner fanns ingen övre hyresgräns. I dessa fyra kommuner reducerades emellertid den KBT-berättigande hyran vid stor bostad.

Att märka är att inte någon kommun år 1990 utgav KBT på statsbidragsreglernas miniminivå. I samtliga kommuner var alltså KBT-beloppet högre än denna nivå.

De stora skillnaderna i KBT-belopp mellan kommunerna följer inte någon klar struktur. Visserligen har de flesta kommunerna i Stockholms län relativt höga KBT-belopp men det finns också exempel på motsatsen i länet. De större städerna utom Stockholm har inte heller höga KBT-belopp medan flera relativt små landskommuner har ganska höga maximibelopp.

Som nyss angetts tillämpar ingen enda kommun KBT-belopp på miniminivån för statsbidrag. Trots detta har flertalet kommuner höjt KBT-beloppen från den 1 februari 1991 eller däromkring. Av landets 284 kommuner har sålunda enligt uppgifter från riksförsäkringsverket 243 kommuner höjt beloppen men omfattningen och inriktningen på höjningarna är inte enhetliga och går alltså inte att generellt redovisa.

31 kommuner har oförändrade KBT-belopp och 23 kommuner har sänkt beloppen. För den senare kategorin går det emellertid inte att generellt påstå att sänkningen medfört en försämring eftersom sänkningen kan ha gällt en viss del av beräkningsgrunderna (exempel 80% i stället för tidigare 100% av viss del av hyran) och kommunen samtidigt höjt beloppet och därmed inräknas i den nyss nämnda kategorin kommuner som svarat för förbättring av tilläggen. En faktisk sänkning har sålunda vidtagits i endast några få kommuner.

I kommuner med oförändrade eller måttligt höjda KBT-belopp finns många pensionärer som fått vidkännas betydande hyreshöjningar, som inte täckts med höjd KBT.

4 Särskild ersättning till vissa pensionärer på grund av höjda bostadskostnader

Prop. 1990/91:119

Som angetts har hyresnivån i det allmännyttiga bostadsbeståndet ökat genomsnittligt med närmare 25% den 1 februari 1991. Ökningen av boendekostnaderna för övriga hyreslägenheter kan beräknas ha samma storleksordning som i det allmännyttiga beståndet.

Förvärvsarbetande kompenseras i allt väsentligt för de ökade boendekostnaderna genom lättnader i inkomstbeskattningen. Pensionärer med ingen eller låg ATP har tidigare varit helt eller till stor del befriade från inkomstskatt och får genom skattereformen ingen direkt inkomstförstärkning. Inom ramen för skattereformen ges dock kompensation för de hyres- och prisökningar som beror på skattereformen genom höjningen av pensionstillskotten från 50% till 54% av basbeloppet och höjningen av övre hyresgränsen för KBT med 200 kr.

Enligt föreliggande uppgifter har den ekonomiska situationen för många i den aktuella kategorin – de sämst ställda pensionärerna – försämrats. De totala hyreshöjningarna torde i de flesta fall ha överstigit ökningen av KBT och för många pensionärer inneburit en standardsänkning så att dessa pensionärer inte uppnår en skälig levnadsnivå. De har därför blivit socialbidragsberoende och bidragsberättigade enligt tillämplig socialbidragsnorm.

Även om omfattningen av socialbidragsberoendet inte kan bedömas annat än översiktligt så är det ett mycket rimligt krav att pensionärer skall ha pensionsförmåner som räcker till att leva på skälig levnadsnivå. För att bestämma denna nivå får socialbidragsnormen i resp. kommun tas till utgångspunkt. En pensionär i Sverige bör inte annat än i undantagsfall få bli beroende av socialbidrag.

Mot denna bakgrund synes det motiverat att pensionärer i en sådan ekonomisk situation att de inte når upp till socialbidragsnormen i kommunen erhåller ett tillägg till sin pension som kompletterar pensionsinkomsten upp till socialbidragsnivå. En sådan kompletterande förmån bör knytas till KBT och benämnas *särskilt kommunalt bostadstillägg* till folkpension. Eftersom socialbidrag bekostas av vederbörande kommun är det rimligt att kommunerna får en del av kostnadsansvaret för denna nya förmån.

Särskilt kommunalt bostadstillägg bör administreras av riks försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna i anslutning till KBT-hanteringen. Förmånen bör utges i första hand under år 1991. En utredning för översyn av KBT-systemet kommer att föreslås inom kort.

Mitt förslag: En pensionär som uppbär KBT och som med sin pensionsinkomst och övriga inkomster som skall beaktas vid KBT-beräkningen inte uppnår den nivå som motsvarar socialbidragsnormen i hemortskommunen blir utan ansökan berättigad till särskilt kommunalt bostadstillägg. Sådant tillägg skall utgöra skillnaden mellan å ena sidan socialbidragsnormen i den pensionsberättigades kommun och å andra sidan dennes angivna inkomster sedan avdrag gjorts för skälig boendekostnad. Vid inkomstberäkningen tas hänsyn till marginalskatteeffekter enligt schablon.

De grundläggande bestämmelserna om det särskilda kommunala bostadstillägget tas in i en särskild lag.

Skälen för mitt förslag: Som framhållits nyss bör pensionärer med ingen eller låg ATP och som fått ekonomiska problem genom att den ökning av boendekostnaderna som skett i början av år 1991 endast i begränsad utsträckning täckts av höjt KBT få rätt till ett särskilt ekonomiskt stöd i form av ett nytt kommunalt bostadstillägg som ger dem möjligheter att även fortsättningsvis uppnå skälig levnadsnivå.

Särskilt kommunalt bostadstillägg bör relateras till den norm för socialbidrag som fastställts i kommunen och som används vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen för de kommuninvånare som ansöker om socialt stöd.

Socialbidragsnormerna varierar över landet, men en tendens till allt större enhetlighet de olika kommunerna emellan har konstaterats. Att anknyta den här föreslagna förmånen till socialbidragsnormen i vederbörande kommun synes därför ge relativt enhetlig effekt för kommunerna totalt.

Det föreslagna särskilda bostadstillägget bör sålunda utges utan ansökan som ett komplement till utgående pensionsförmåner upp till den nivå som kommer till uttryck i socialbidragsnormen i den förmånsberättigades kommun. Då uträkningen av den nya förmånen måste ske med ledning av uppgifter som finns hos försäkringskassorna är det nödvändigt med viss schablonisering. Enbart socialbidragsnormens belopp bör sålunda beaktas. Bidrag för de eventuella ytterligare kostnadsslag som kan ligga utanför normen får sökas av den enskilde på sedvanligt sätt hos de sociala myndigheterna i kommunen.

Vid utformningen av det särskilda bostadstillägget behöver man beakta skillnaden mellan den del av pensionen som understiger det särskilda grundavdraget vid inkomstbeskattningen och den del som överstiger samma grundavdrag. Pensionsbelopp som understiger det särskilda grundavdraget kan schablonmässigt anses fritt från marginalskatteeffekt, medan överskjutande del av pensionen ger marginalskatteeffekter. Dessa marginalskatteeffekter består av kommunalskatt och minskat särskilt grundavdrag. Om kommunalskatten är 30 % och det särskilda grundavdraget av-

trappas mot 65 % av den del av pensionen som för ensamstående överstiger 1,5 basbelopp, blir ett genomsnittligt sammanvägt värde på denna marginaleffekt 50 %. Till dessa förhållanden bör hänsyn tas när reglerna för inkomstberäkningen bestäms.

Särskilt kommunalt bostadstillägg bör därför utges enligt följande modell med inslag av schablonberäkning.

Pensionärens folkpension och pensionstillskott samt ATP, till den del den reducerat pensionstillskottet, och, i förekommande fall, särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn läggs samman med 50 % av den framräknade årsinkomsten för KBT. Vid beräkning av inkomst för en förtidspensionär avgår från pensionstillskottet ett belopp som utgör 25 % av basbeloppet, dvs. vad som schablonmässigt svarar mot skatten på den del av pensionstillskottet som är högre än för en ålderspensionär. Det sammanlagda beloppet för folkpension, pensionstillskott och ATP, till den del den reducerat pensionstillskottet, beräknas alltid till lägst 1,5 gånger basbeloppet för den som är ogift och till lägst 1,325 gånger basbeloppet för den som är gift. Från det sålunda framräknade beloppet dras pensionärens bostadskostnad till den del den anses skälig enligt kommunens regler vid prövning av socialbidrag. Uppstår därvid ett underskott i förhållande till kommunens socialbidragsnorm utbetalas detta belopp som särskilt kommunalt bostadstillägg.

Jag vill framhålla att den nämnda beräkningsregeln för det sammanlagda beloppet av pension har betydelse för vissa pensionsberättigade som har reducerad pension enligt AFL eller konventionsbestämmelser. Utan denna regel skulle särskilt kommunalt bostadstillägg utöver bostadskostnaden komma att felaktigt kompensera lagenliga reduceringar av folkpensionen.

Vid uträkningen av det särskilda bostadstillägget bör i regel användas den KBT-grundande bostadskostnaden. En maximering av godtagbar kostnad för bostad som kommunen kan ha bestämt för användning i socialbidragsärenden är dock nödvändig också i förevarande sammanhang. En vanligt förekommande sådan begränsning anknyter till de belopp för boendekostnad som rekommenderas av socialstyrelsen och riksförsäkringsverket vid beräkning av underhållsbidrag. Mot denna bakgrund bör i författningstext anges att avdrag vid beräkningen skall göras för skälig bostadskostnad.

En komplikation vid användande av KBT-underlaget för uträkningen av särskilt KBT är att arbetsinkomst vid sidan av ålderspension inte kommer att medräknas och att hänsyn till denna inkomst inte kan tas för uträkning av den nya förmånen. Då det emellertid är nödvändigt att använda tillgängligt underlag för uträkningen och att utbetalningar måste kunna verkställas utan omständlig administration blir det nödvändigt att bortse från eventuellt förekommande arbetsinkomst.

En annan fråga är i vad mån innehav av förmögenhet skall inverka på rätten till den nya förmånen.

Det finns vissa skäl att införa en särskild förmögenhetsgräns och att sätta denna gräns relativt lågt och därvid anknyta till principerna vid bedömning av rätt till socialbidrag.

Vad som talar emot en sådan ytterligare förmögenhetsprövning vid bestämmande av rätt till särskilt kommunalt bostadstillägg är, att hänsyn redan tagits till avkastningen av förmögenhet vid bedömningen av rätten till ordinärt KBT.

Innehav av förmögenhet bör sålunda inte inverka på rätten till särskilt kommunalt bostadstillägg på annat sätt än vad som sker vid beräkning av årsinkomst för ordinärt KBT.

De grundläggande bestämmelserna om det särskilda kommunala bostadstillägget kräver lagform, eftersom de kommer att innefatta åliggande för kommunerna. Bestämmelserna bör tas in i en ny lag om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension.

4.2 Kostnadsansvaret för särskilt kommunalt bostadstillägg

Mitt förslag: Särskilt kommunalt bostadstillägg finansieras av kommunerna, varvid statsbidrag lämnas enligt reglerna för KBT.

Skälen för mitt förslag: Särskilt kommunalt bostadstillägg skall komplettera pension och vissa övriga inkomster så att pensionärer med ingen eller låg ATP-pension uppnår skälig levnadsnivå enligt de socialbidragsnormer som fastställts i hemkommunen. Om det särskilda bostadstillägget inte funnes skulle rätt för pensionären i fråga föreligga att erhålla socialbidrag från kommunen. En motsvarande kostnad uppstår nu i stället för den nya förmånen och det är enligt mitt förmenande principiellt riktigt att respektive kommun bestrider denna kostnad. Jag finner det emellertid skäligt att staten på samma sätt som för de ordinära kommunala bostadstilläggen bidrar till finansieringen med 25 %.

För år 1991 beräknas de totala kostnaderna för det särskilda kommunala bostadstillägget till ca 300 milj. kr. Finansieringen av denna åtgärd presenteras i kompletteringspropositionen.

Mitt förslag innebär en kostnadsökning för anslaget D 3. Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension med 150 milj. kr. för budgetåret 1990/91. Jag återkommer i kompletteringspropositionen vad beträffar kostnadseffekterna för budgetåret 1991/92.

4.3 Ikraftträdande

Mitt förslag: Lagen om särskilt kommunalt bostadstillägg träder i kraft den 1 maj 1991 och skall gälla till utgången av år 1991. Den skall dock tillämpas fr. o. m. januari 1991 för den som vid ikraftträdandet uppbär KBT. Särskilt tillägg som utges för tid före ikraftträdandet bekostas helt genom statsbidrag.

Skälen för mitt förslag: Det är angeläget att den nya lagen träder i kraft

snarast. Med hänsyn till den tid som beräknas åtgå för riksdagsbehandlingen torde lagen kunna träda i kraft tidigast den 1 maj 1991.

De ekonomiska svårigheter för de sämst ställda pensionärerna som motiverat förslaget till ny bostadsförmån har uppkommit vid tidpunkten för ökningen av boendekostnaden och det är därför angeläget att det särskilda bostadstillägget kan kompensera kostnadsökningar från denna tidpunkt. De flesta hyreshöjningar har skett per den 1 februari 1991. Med hänsyn till svårigheten att överblicka kostnadssituationen generellt och önskvärdheten av lättast och snabbast möjliga administrativa hantering föreslås att den nya förmånen skall kunna utges retroaktivt från den 1 januari 1991. Detta bör gälla för pensionsberättigade som uppbär KBT vid tidpunkten för reformens genomförande den 1 maj 1991.

Den socialbidragsnorm som gällde i resp. kommun den 1 februari 1991 bör utgöra beräkningsunderlag för särskilt kommunalt bostadstillägg för tid t. o. m. maj 1991. Vidare bör av administrativa skäl beräkningen för retroaktiv tid före ikraftträdandet ske på grundval av de uppgifter om den pensionsberättigades inkomster och bostadskostnader som utnyttjas för beräkning av särskilt kommunalt bostadstillägg för maj 1991.

I avsnitt 4.2 angående kostnadsansvaret för den nya förmånen har jag föreslagit att kommunerna skall finansiera förmånen, varvid bidrag från staten skall lämnas med 25 % av kostnaderna.

När det gäller kostnaderna för retroaktiv utbetalning anser jag att ansvaret inte kan påläggas kommunerna. Staten bör därför ta det fulla kostnadsansvaret för de utbetalningar av särskilt kommunalt bostadstillägg som avser tiden 1 januari—30 april 1991. Sammantaget för år 1991 innebär detta att finansieringen i princip sker till hälften vardera av staten och kommunerna.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom socialdepartementet upprättats förslag till lag om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension.

6 Specialmotivering

Förslaget till lag om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension

1 §

Paragrafen anger att sådana pensionsberättigade till vilka kommunen skall utge KBT också har rätt att få ett särskilt kommunalt bostadstillägg enligt vad som följer av den nya lagen. Av hänvisningen till 2 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension följer att särskilt kommunalt bostadstillägg kan utges till den som uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension, omställningspension, sär-

skild efterlevandepension eller änkepension eller till hustru som uppbär hustrutillägg. Det är samma kommun som svarar för KBT till den pensionsberättigade som har att svara för det särskilda tillägget.

2 §

Bestämmelserna i paragrafen avser villkoren för och storleken av det särskilda kommunala bostadstillägget. Någon närmare behovsprövning på grundval av uppgifter som lämnas av den pensionsberättigade eller som annars kan inhämtas är inte avsedd. I stället skall, med utgångspunkt i uppgifter som finns registrerade hos försäkringskassan, göras en jämförelse mellan å ena sidan den pensionsberättigades inkomster efter avdrag för bostadskostnaden och å andra sidan den socialbidragsnorm som enligt beslut av kommunen gäller vid tillämpning av bestämmelserna om bistånd i socialtjänstlagen. Om de ifrågavarande inkomsterna, som preciseras närmare i andra stycket i paragrafen, för hel kalendermånad sammanlagt och efter föreskrivet avdrag för bostadskostnad understiger socialbidragsnormen (uttryckt i ett månatligt belopp) skall särskilt kommunalt bostadstillägg utges med det belopp som utgör skillnaden.

Som framgår av en övergångsbestämmelse skall vid beräkning av det särskilda tillägget för tiden januari–maj 1991 beräknas på grundval av den socialbidragsnorm som gällde i kommunen den 1 februari 1991.

Kommunernas socialbidragsnormer utgör ofta s. k. bruttonormer, dvs. de innefattar de flesta normala kostnader för livsuppehållet. I normerna inräknas dock inte bostadskostnaden. Det finns vidare kommuner som tillämpar nettonormer som endast inbegriper kostnader för mat och de nödvändigaste förbrukningsvarorna. Olika mellanformer förekommer också. Oavsett vilken av dessa typer av socialbidragsnormer som fastställts i kommunen skall den bestämda normen läggas till grund vid beräkningen enligt paragrafens första stycke. I de kommuner där man använder s. k. korttids- resp. långtidsnormer avses de senare ligga till grund för tillämpningen. För ensamstående skall naturligtvis socialbidragsnormen för en sådan person gälla, medan normen för makar/samboende kommer till användning i övrigt när befintliga uppgifter för pensionsberäkning hos försäkringskassan utvisar att så bör ske. Ändrade socialbidragsnormer efter lagens ikraftträdande skall beaktas.

För bostadskostnad skall normalt avdrag kunna göras motsvarande den bostadskostnad som används vid beräkningen av KBT, dvs. bruttokostnaden. En begränsning har dock gjorts såtillvida att bostadskostnaden avräknas enbart i den mån den är skälig. Som framgår av vad som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) avses att tillämpningen i detta avseende skall utgå ifrån de grunder som kommunen kan ha bestämt när det gäller att bedöma vad som är godtagbar kostnad för bostad i samband med prövning av rätt till socialbidrag. Godtagbar bostadskostnad skall i nu förevarande sammanhang utgöras av enhetliga belopp som kan tillämpas på varje pensionärshushåll.

Enligt paragrafens andra stycke skall vid prövningen av rätt till särskilt kommunalt bostadstillägg beaktas pensionsförmåner inkl. kommunalt

bostadstillägg, som utges till den pensionsberättigade, enligt vad som anges under a)–e). Enligt vad som anges under f) skall även beaktas sådana inkomster, inkl. avkastning av förmögenhet, som skall medräknas vid bestämmande av årsinkomst enligt 5 § lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Av skäl som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) tas vid inkomstberäkningen på ett schablonmässigt sätt hänsyn till marginalskatteeffekter. Därför medräknas inkomst som nämns under f) endast till 50% och reduceras pensionstillskott till förtidspension med 25% av basbeloppet. Av folkpensionsförmåner skall handikappersättning, som ju ersätter särskilt hjälpbehov eller särskilda merkostnader, undantas helt.

I paragrafens tredje stycke har föreskrivits att pensionsinkomsterna under a)–c), dvs. folkpension, pensionstillskott och ATP, alltid skall beräknas utgöra lägst 1,5 gånger basbeloppet för den som är ogift och 1,325 gånger basbeloppet för den som är gift. Bestämmelsen har ansetts behövlig med hänsyn till vissa pensionsberättigade som har reducerad pension på grund av t. ex. förtida uttag, försummad avgiftsbetalning eller ålderskvalifikationsreglerna inom änkepensioneringen.

Av 5 § fjärde stycket lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension framgår hur beräkningen av årsinkomst skall göras för makar; av 9 § framgår att gift pensionsberättigad under vissa förutsättningar likställs med ogift pensionsberättigad och att den som stadigvarande sammanbor med annan med vilken han varit gift eller har eller har haft barn likställs med gift pensionsberättigad.

Av paragrafen följer motsatsvis att någon särskild förmögenhetsprövning inte skall göras vid tillämpning av den nya lagen. Detta motiveras av att hänsyn till förmögenhet har tagits vid bestämmande av KBT.

Rätten till särskilt kommunalt bostadstillägg är inte beroende av att socialbidrag inte utges till den pensionsberättigade. Vid sammanträffande av dessa förmåner är bestämmelsen i 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) tillämplig. Det innebär att, i de fall kommunen till en pensionär utgett socialbidrag som i väsentlig mån haft betydelse för försörjningen, kommunen efter framställning hos försäkringskassan får uppbära särskilt kommunalt bostadstillägg som beviljats pensionären retroaktivt.

3 §

Paragrafen anger att fråga om förmåner enligt lagen skall prövas av den försäkringskassa hos vilken den pensionsberättigade är inskriven. Prövningen skall ske utan ansökningsförfarande.

4 §

I paragrafen har tagits in en föreskrift om skyldighet för kommunen att snarast underrätta försäkringskassan om de beslut kommunen fattar i fråga om socialbidragsnormer. Underrättelse skall lämnas i god tid före det att ändrade normer skall börja tillämpas. Försäkringskassorna behöver

uppgift om ändrade normer senast den 15:e i månaden före den fr.o.m. vilken ändringen skall gälla. Uppgift om ändring som skall genomföras vid årsskifte behöver vara kassan till handa senast en månad i förväg.

Prop. 1990/91:119

5 §

Paragrafen slår fast att det särskilda kommunala bostadstillägget skall bekostas av den pensionsberättigades hemkommun och att statsbidrag för kostnaderna lämnas enligt vad regeringen föreskriver. Motsvarande bestämmelser finns i 14 § lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

6 §

Paragrafen hänvisar till vad som gäller om KBT i lagen 1962:392 och i andra författningar. KBT utges månadsvis och betalas ut tillsammans med folkpension enligt 16 kap 4 § AFL. Särskilt kommunalt bostadstillägg skall betalas ut på motsvarande sätt så länge som rätt därtill föreligger. Rätten till särskilt kommunalt bostadstillägg uppkommer tidigast vid den tidpunkt då den som uppbär folkpension blir berättigad till KBT.

Genom hänvisningen till vad som sägs om KBT i andra författningar skall särskilt kommunalt bostadstillägg inte räknas som skattepliktig inkomst, jfr. 19 § kommunalskattelagen (1928:370).

Av nämnda hänvisning följer vidare bl. a. att förordningen (1986:778) om förtroendemannamedverkan i ärenden enligt lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension är tillämplig. Av 4 § förordningen framgår att ärenden avgörs av socialförsäkringsnämnd i vissa omprövningssituationer.

Beslut i ärenden om särskilt kommunalt bostadstillägg överklagas enligt de regler som gäller för KBT.

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension.
2. till Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension på tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för budgetåret 1990/91 under femte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 150 000 000 kr.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

