

Regeringens proposition

1975/76: 145

om ändrade regler för bostadstillägg

beslutad den 26 februari 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

GUNNAR STRÄNG

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändrade regler för bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Beteckningen bostadstillägg föreslås ändrad till bostadsbidrag.

Bostadsbidraget föreslås liksom f. n. bestå av en statlig del på 900 kr. per barn och år och en statskommunal, bostadsanknuten del på 80 % av bostadskostnaden i vissa intervall. Det bidragsberättigade intervallet föreslås ligga mellan en nedre hyresgräns på 350 kr. per månad och en övre gräns som liksom f. n. är anpassad till bostadsbehovet hos olika stora hushåll. De övre hyresgränserna höjs för samtliga hushållstyper.

Följande övre hyresgränser föreslås gälla: för 1- och 2-barnsfamiljer 825 kr., för 3- och 4-barnsfamiljer 975 kr. och för familjer med 5 eller flera barn 1 125 kr. För makar utan barn föreslås den övre hyresgränsen bli 700 kr. och för ensamstående 600 kr.

Förslaget innebär att maximibeloppet för familjer med 1-4 barn höjs med 1 200 kr. per år och för familjer med 5 eller flera barn med 1 440 kr. per år. För makar utan barn ökar maximibeloppet med 960 kr. per år och för ensamstående blir det oförändrat.

Bostadsbidraget är inkomstprövat. Inkomstgränsen för fullt bidrag föreslås höjd för barnfamiljerna från 28 000 kr. till 32 000 kr. och för barnlösa hushåll från 23 000 kr. till 26 000 kr.

Hushåll utan barn föreslås kunna få bidrag redan vid 18 års ålder i stället för som f. n. vid 20 år.

Gynnsammare regler än tidigare föreslås gälla för handikappade och för familjer med barn på institution.

I propositionen föreslås vidare att en ändring görs av reglerna för in-

komstprövning av de kommunala bostadstilläggen till folkpension för personer med partiell förtidspension och inkomstprövad änkepension. Det nämns att chefen för socialdepartementet senare kommer att lägga fram ett förslag för riksdagen i syfte att uppnå jämställdhet i bostadstilläggsbelopp mellan dessa pensionärer och övriga pensionärer i motsvarande inkomstläge.

Vissa administrativa regler föreslås ändrade i syfte främst att förenkla handläggningen av bostadsbidragen.

Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 1977.

Helårskostnaden för de ändrade bostadsbidragen kan beräknas uppgå till 2,1 miljarder kr. Av detta belopp svarar staten för 1,7 miljarder kr. och kommunerna för resten.

Anslagsbehovet för statens del beräknas för budgetåret 1976/77 komma att uppgå till 1 570 milj. kr., vilket är en ökning i förhållande till innevarande budgetår med 225 milj. kr.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-02-26

Närvarande: statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Geijer, Bengtsson, Norling, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Peterson.

Föredragande: statsrådet Carlsson

Proposition om ändrade regler för bostadstillägg

1 Inledning

*Boendeutredningen*¹ tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 november 1970 för att utreda bostadsbyggandets omfattning och inriktning m. m.

*Bostadsfinansieringsutredningen*² tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 augusti 1972 för att göra en översyn av bostadsfinansieringen.

De båda utredningarna, som har haft ett nära samarbete, har gemensamt utarbetat ett slutbetänkande (SOU 1975:51 och 52) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag, vilket avlämnades i augusti 1975. Där behandlas bostadsförsörjningen inför 1980-talet, ökat hyresgästinflytande och förbättrade bostadsbidrag.

Yttranden över utredningarnas betänkande har efter remiss avgetts av justitiekanslern, bostadsdomstolen, Svea hovrätt, domstolsverket, hyresnämnderna i Stockholm och Göteborg, datainspektionen, socialstyrelsen, statens handikappråd, riksförsäkringsverket (RFV), statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet, skolöverstyrelsen, statens ungdomsråd, statens råd för samhällsforskning, centrala studiestödsnämnden, konsumentverket, arbets-

¹ Riksdagsledamoten Per Bergman, ordförande, riksdagsledamoten Alvar Andersson, direktören Sten Källenius, direktören Gunnar Leo, direktören Olle Lindström, riksdagsledamoten Ivar Nordberg, länsrådet Maj-Britt Sandlund, förbundsordföranden Erik Svensson samt riksdagsledamöterna Bo Turesson och Ola Ullsten.

² Riksdagsledamoten Per Bergman, ordförande, riksdagsledamoten Birgitta Dahl, f. d. riksdagsledamoten Einar Henningsson, riksdagsledamöterna Kjell Mattsson och Ivar Nordberg, direktören Arne Näverfelt, förbundsordföranden Erik Svensson samt riksdagsledamöterna Bo Turesson och Ola Ullsten.

marknadsstyrelsen, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västerbottens och Norrbottens län, socialutredningen (S 1969:29), barnmiljöutredningen (S 1973:08), pensionärsundersökningen (S 1974:06), kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971:08), 1972 års skatteutredning (Fi 1972:02), bostadssociala delegationen (B 1975:01), decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet, Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB:s riksförbund, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för., Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Kommun-Data AB, Pensionärernas riksförbund, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges villaägareförbund, Stockholms, Norrköpings, Jönköpings, Kristianstads, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Ulricehamns, Örebro, Gävle, Sundsvalls, Skellefteå, Gällivare och Luleå kommuner.

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden från vissa länsbostadsnämnder. Vid länsstyrelsernas remissyttranden har fogats yttranden från kommuner och vissa länsorgan m. m.

Vissa kommuner har bifogat yttranden från kommunala nämnder och förvaltningar.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Svenska bankföreningen har helt hänvisat till remissyttrandet från NBD. SBEF har hänvisat till NBD:s yttrande i den del som gäller frågan om bostadstillägg.

Vidare har yttranden inkommit från kriminalvårdsstyrelsen, MS-förbundet, Handikappförbundets centralkommitté, De handikappades riksförbund, Stockholms bostadsföreningars centralförening ek. för., Grupp 8 Stockholm, Ensamstående intresseorganisation och föreningen Familj och rätt.

Bostadsstyrelsen gavs i skrivelse den 30 januari 1975 bl. a. i uppdrag att i samråd med RFV närmare pröva möjligheterna för förmedlingsorganen för bostadstillägg att få tillgång till uppgifter från försäkringskassorna om den sjukpenninggrundande inkomsten. Uppdraget har redovisats i en skrivelse till regeringen den 11 september 1975.

I prop. 1975/76:100 (bil. 14 s. 14) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till *Bostadstillägg m. m.* för budgetåret 1976/77 beräkna ett förslagsanslag av 1 345 milj. kr. Jag anhåller nu att få ta upp frågan om ändrade regler för bostadstillägg. I sammanhanget behandlar jag bl. a. boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag beträffande bostadstilläggen. Till utredningarnas övriga ännu inte behandlade förslag avser jag att återkomma i annat sammanhang.

2 Gällande bestämmelser

F. n. finns tre former av individuella bostadsstöd: statligt och statskommunalt bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn, kommunalt bostadstillägg till folkpension och kommunalt bostadstillägg till handikappade.

Bidragsbestämmelserna rörande *bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn* finns i kungörelsen (1968:425, ändrad senast 1975:219) om statliga bostadstillägg till barnfamiljer och kungörelsen (1973:379, ändrad senast 1975:220) om statskommunala bostadstillägg.

De statliga och de statskommunala bostadstilläggen är inkomstprövade. De båda delarna av bostadstillägget läggs samman och utgår med oreducerat belopp om den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten understiger för barnfamiljer 28 000 kr. och för barnlösa hushåll 23 000 kr. Överstiger den taxerade inkomsten dessa belopp reduceras bostadstillägget för barnfamiljernas del med 15 % av den taxerade inkomsten mellan 28 000 kr. och 54 000 kr. och med 24 % av den taxerade inkomsten över 54 000 kr. Det statliga tillägget reduceras i första hand. För hushåll utan barn reduceras tillägget med 15 % av den taxerade inkomsten över 23 000 kr.

Till grund för inkomstprövningen ligger den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten året före bidragsåret. I fråga om makar eller med makar jämställda läggs deras sammanlagda taxerade inkomst till grund för beräkningen av bostadstilläggets storlek. Om det sammanlagda avdraget för underskott i förvärvskälla överstiger 4 000 kr., läggs det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten. Om inkomsten har förändrats väsentligt i förhållande till vad som framgår av taxeringen året före bidragsåret bestäms storleken av bostadstillägget i stället med hänsyn till en beräknad bidragsgrundande inkomst för det aktuella bidragsåret.

Med makar jämställs dels sådana sammanboende personer som tidigare har varit gifta med varandra eller som har eller har haft barn tillsammans, dels man och kvinna som i annat fall än som nyss har sagts lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden utan att vara gifta, om de i ansökan om bostadstillägg uppger att de har gemensamt hushåll.

Har makar eller ensamstående samt barn under 17 år en sammanlagd förmögenhet som överstiger 50 000 kr. läggs en femtedel av det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten vid inkomstprövningen.

Oreducerat statligt bostadstillägg utgår med 900 kr. per barn och år till dess att barnet fyller 17 år.

Statsbidrag till statskommunala bostadstillägg utgår under förutsättning att kommunerna lämnar bostadstillägg enligt vissa grunder. Tillägget kan utgå såväl till barnfamiljer som till hushåll utan barn som har egen bostad.

Statskommunalt bostadstillägg till barnfamiljer kan utgå till familj med barn under 17 år. Det kan utgå även till familj med barn över 17 år som uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp under förutsättning att familjen

uppbär statskommunalt bostadstillägg då barnet fyllde 17 år.

Statskommunalt bostadstillägg till ensamstående utan barn kan utgå till den som har fyllt 20 år och inte åtnjuter kommunalt bostadstillägg till folkpension eller endast på grund av reglerna om inkomstprövning är utesluten från sådant bostadstillägg. Till makar utan barn kan statskommunalt bostadstillägg utgå, om en av makarna har fyllt 20 år och om ingen av dem åtnjuter kommunalt bostadstillägg till folkpension eller de endast på grund av reglerna om inkomstprövning är uteslutna från sådant bostadstillägg. Om synnerliga skäl föreligger kan statskommunalt bostadstillägg utgå även till ensamstående och makar som inte har fyllt 20 år.

Statsbidraget utgår med 72 % av kostnaderna för de statskommunala bostadstilläggen, dock med högst 14 kr. 40 öre i månaden för varje helt 25-tal kronor av bostadskostnaden. När statsbidraget beräknas beaktas dock endast den bostadskostnad som ligger inom vissa gränser, nämligen

för ensamstående

utan barn	300–550 kr. per månad
med ett eller två barn	300–650 kr. per månad
med tre eller fyra barn	300–800 kr. per månad
med fem eller flera barn	300–925 kr. per månad

för makar

utan barn	400–650 kr. per månad
med ett eller två barn	400–750 kr. per månad
med tre eller fyra barn	400–900 kr. per månad
med fem eller flera barn	400–1 025 kr. per månad

I princip innebär detta att statskommunalt bostadstillägg utgår med 80 % av bostadskostnaden inom dessa gränser.

Bostadskostnaden och därmed bostadstillägget reduceras i vissa fall: om bostaden är oskäligt stor i förhållande till familjens behov, om kostnaden är oskäligt hög i förhållande till bostadskostnadsläget på orten och i vissa fall om bostaden disponeras även av annan än den som är berättigad till bostadstillägg och dennes familj.

Bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn administreras av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Ansökan skall lämnas in till kommunens förmedlingsorgan varje höst. Tillägg utgår fr. o. m. kvartalet närmast efter det kvartal då rätt till tillägget har uppkommit. Det kan dock inte utgå för längre tid tillbaka än ett år före det kvartal då ansökan lämnades in.

När antalet bidragsberättigande barn förändras skall bostadstillägget ändras kvartalet närmast efter det då förändringen skedde. Detsamma gäller när det inträffar väsentliga inkomstförändringar och när familjeförhållandena ändras. Vid flyttning ändras bostadstillägget redan månaden efter flyttningen.

Bostadstillägget betalas ut månadsvis. Mindre belopp än 10 kr. betalas inte ut.

Vanligtvis betalas tillägget ut till familjeförsörjaren. Makar avgör själva vem av dem som skall vara betalningsmottagare.

Kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT) utgår, om kommunen så beslutar, till den som uppbär folkpension eller hustrutillägg. Kommunerna bestämmer efter vilka grunder tilläggen skall utgå.

KBT är inkomstprövade enligt former som regleras i lagen (1962:392, ändrad senast 1975:1187) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Reglerna är sålunda gemensamma för hela landet. De innebär att KBT skall minskas med en tredjedel av den pensionsberättigades årsinkomst till den del den överstiger för var och en av gifta pensionärer 1 500 kr. och för annan 2 000 kr. Årsinkomsten är den som pensionstagaren kan väntas få under den närmaste tiden. Såsom årsinkomst räknas inte bl. a. folkpension och pensionstillskott eller motsvarande tilläggs pension, allmänt barnbidrag, bostadstillägg eller socialhjälp. Underskott på fastighet får inte dras av från övriga inkomster när årsinkomsten skall bestämmas. Det gäller för både jordbruksfastighet och annan fastighet. Vid inkomstprövningen läggs till inkomsten 10 % av den del av förmögenheten som för den som är gift överstiger 60 000 kr. och för annan 75 000 kr.

Ansökan om KBT skall göras hos försäkringskassan. Ärendet prövas av den försäkringsnämnd inom vars verksamhetsområde pensionstagaren är mantalsskriven. Ansökan behöver inte förnyas årligen. Försäkringskassan kontrollerar fortlöpande att KBT utgår med rätt belopp. Pensionstagaren har dock skyldighet att anmäla om hans ekonomiska förhållanden förbättras väsentligt.

KBT betalas ut månadsvis tillsammans med folkpensionen.

Kommunalt bostadstillägg till handikappade (KBH) utgår liksom KBT, om kommunen så beslutar och efter grunder som kommunen själv bestämmer. Också reglerna för inkomstprövning fastläggs av kommunerna själva. Ungefär hälften av landets kommuner har infört KBH. I stället för att införa KBH har vissa kommuner valt att bygga ut KBT så att de täcker de merkostnader för boendet som handikappade människor förorsakas.

Kommunförbundet har utfärdat rekommendationer beträffande KBH, vilka följs av de flesta kommuner som har infört KBH.

Prövning och utbetalning av KBH sköts av varje kommun för sig, vanligtvis av sociala centralnämnden/socialnämnden.

3 Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

3.1 Boende- och inkomstförhållanden för hushåll med bostadsbidrag

För att belysa bostadstilläggens hittillsvarande effekter och vad vi kan vänta oss i framtiden med oförändrade bidragssystem har utredningarna dels uppdragit åt bostadsstyrelsen att undersöka boende- och inkomstförhållandena för de hushåll som uppbar bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn i december 1974, dels med ledning av tillgänglig statistik sammanställt uppgifter om motsvarande förhållanden för pensionärer. Bostadsstyrelsens rapport finns fogad som bilaga till betänkandet (bilaga F SOU 1975:52). Resultaten har använts som underlag för en jämförelse med de mål som har ställts upp för bostadsbidragen och utgör utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag.

3.1.1 Barnfamiljer

Bostadstillägg till barnfamiljer utgick i december 1974 till 522 000 hushåll vilket innebär att ungefär varannan barnfamilj ingick i tilläggssystemet. Antalet som uppbar tillägg torde vara något högre år 1975 på grund av ändrade inkomstprövningsregler och höjda bostadspriser. Antalet barn, för vilka tillägg utbetalades, var drygt en miljon. Ökningen av antalet barnfamiljer med bostadstillägg under åren 1969–1974 belyses av följande tabell.

År	1 000-tal barnfamiljer
1969	422
1970	452
1971	464
1972	519
1973	521
1974	522

Utredningarna konstaterar att den kraftigaste ökningen skedde de första åren. Sedan år 1972 har antalet varit tämligen oförändrat. Efter detta år har inte heller några förändringar gjorts i systemet som mera markant kunnat påverka kretsen av bidragstagare.

Undersökningen visar att det var 75 000 bidragstagare som uppbar endast den statliga delen av bostadstillägget på grund av att de inte uppnått den nedre hyresgränsen och 7 300 därför att de saknade egen bostad. Utredningarna konstaterar att andelen bidragstagare som uppbar den hyresanknutna delen av bostadstillägget ökat från ca en tredjedel under bidragssystemets första år till 84 % vid undersökningstillfället.

Tre fjärdedelar av bidragstagarna hade en lägre bostadsutgift än 765 kr./mån. De högre utgifterna var hänförliga främst till småhusen. Drygt en femtedel hade utgifter som översteg de övre hyresgränserna.

Med hänsyn till sitt syfte bör stödet enligt utredningarna inriktas så att det tar hänsyn till olikheter i försörjningsbörda och kompenserar för den kostnadsökning som följer av behovet av större lägenhet. Såväl för tvåförälder- som för enförälderfamiljer har stödet också i huvudsak denna inriktning. Beroende på skilda nedre hyresgränser har stödet emellertid inte alltid uppnått detta syfte.

I fråga om familjetyp konstateras att ungefär tre fjärdedelar av bidragstagarna var tvåförälderfamiljer och en fjärdedel enförälderfamiljer. De senares antal har ökat något och andelen som har bostadstillägg är dubbelt så stor som bland tvåförälderfamiljerna. Detta beror dels på inkomstskillnader, dels på skillnader i hyresgränser för de olika familjetyperna.

Omkring tre fjärdedelar av familjerna har ett eller två barn. Andelen hushåll med bostadstillägg ökar dock med antalet barn.

Av samtliga barnfamiljer med bostadstillägg bodde närmare 60 % i lägenheter med hyres- eller bostadsrätt och drygt en tredjedel i småhus som de själva ägde. På jordbruksfastighet bodde inte mer än 26 000. Skillnaden i boendeform mellan hushåll med olika antal barn var stor. Andelen hushåll i lägenheter med hyres- eller bostadsrätt minskade med ökat barnantal. Det var färre ettbarnsfamiljer och fler tvåbarnsfamiljer och större hushåll som bodde i småhus bland dem som uppbar bostadstillägg än bland barnfamiljerna totalt.

Utredningarna konstaterar att andelen trångbodda¹ hushåll bland bidragstagarna var 19 %. För samtliga barnfamiljer torde den uppgå till endast 10 å 15 %.

Antal boende	Barnfamiljer med bostadstillägg	
	Procentuell andel trångbodda	Procentuell andel med utrymme överstigande norm II
2	10	52
3	24	35
4	9	51
5 eller flera	36	28

Utredningarna har funnit att det finns tydliga tecken på att de som har bostadstillägg inte bara är trångbodda i större utsträckning än barnfamiljerna i allmänhet utan också, trots tilläggen, inte förmår följa den utveckling i bostadsstandard som sker bland de inkomststarkare hushållsgrupperna.

¹Med trångboddhet menas att det bor fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Denna definition betecknas i det följande "norm II".

Bidragens inriktning på hushåll med lägre inkomster är klart markerad. Som exempel kan nämnas att endast ca 10 % av hushållen hade en taxerad inkomst som översteg 40 000 kr.

Beroende på skillnader i barnantal och därmed olika stora bidrag i utgångsläget liksom olika boendeformer och därmed bostadskostnad uppkommer betydande skillnader också i inkomstfördelning.

	Medianinkomst, kr./år	Procentuell andel hushåll med inkomster under 20 000 kr.
<i>Antal barn</i>		
1	21 500	45
2	29 200	24
3 eller flera	30 000	23
<i>Boendeform</i>		
Hyses- och bostadsrätt	23 600	40
Ägt småhus	31 100	15
Jordbruksfastighet	21 200	45
Ingen egen bostad	7 300	83

3.1.2 Hushåll utan barn

Enligt bostadsstyrelsens undersökning var det i december 1974 sammanlagt 58 000 hushåll utan barn som erhöll bostadstillägg. Utredningarna finner antalet lågt med hänsyn till den stora andelen inkomstagare i de aktuella inkomstlägena.

6 500 hushåll bestod av makar, resten av ensamstående. Flertalet hushåll (94 %) bodde i lägenheter som uppläts med hyres- eller bostadsrätt. Inkomsterna bland bidragstagarna var låga. Över hälften hade inkomster som understeg 15 000 kr./år och endast 10 % hade mer än 25 000 kr.

Hyror som översteg den övre gränsen för bidragsberättigad hyra hade ca en tredjedel av de gifta hushållen och omkring en fjärdedel av de ensamstående.

Utredningarna konstaterar att skillnaderna i bidragsbelopp var små mellan ensamstående och gifta med samma inkomst och inte kompenserar de gifta hushållen för det högre bostadspris som följer med deras behov av större lägenhet.

En jämförelse med de belopp som utgår till barnfamiljer i motsvarande inkomstlägen visar att de senare genomgående har högre bostadstillägg. Skillnaden beror nästan helt på den statliga delen av bostadstillägget som kan utgå endast till barnfamiljer.

3.1.3 Pensionärer

Bostadsbidrag inom folkpensionssystemets ram kan utgå till personer, som erhåller ålderspension, förtidspension, sjukbidrag, änkepension eller hustrutillägg. I januari 1974 utgick bostadsbidrag i form av kommunala bostadstillägg till närmare hälften av alla folkpensionärer.

Utredningarna konstaterar att antalet pensionärer med bostadstillägg har ökat med närmare en fjärdedel under den senaste 10-årsperioden. Detta beror på dels en ökning av pensionärsgruppen totalt, dels utvidgningar av tillägssystemet genom kommunala beslut. Också prishöjningar i bostadsbeståndet har medverkat. Relativt sett har pensionärer med bostadstillägg dock minskat under några år, men riksdagens beslut år 1974 om ändrade inkomstprövningsregler har medfört att såväl antalet som andelen bostadstilläggstagare ökat kraftigt.

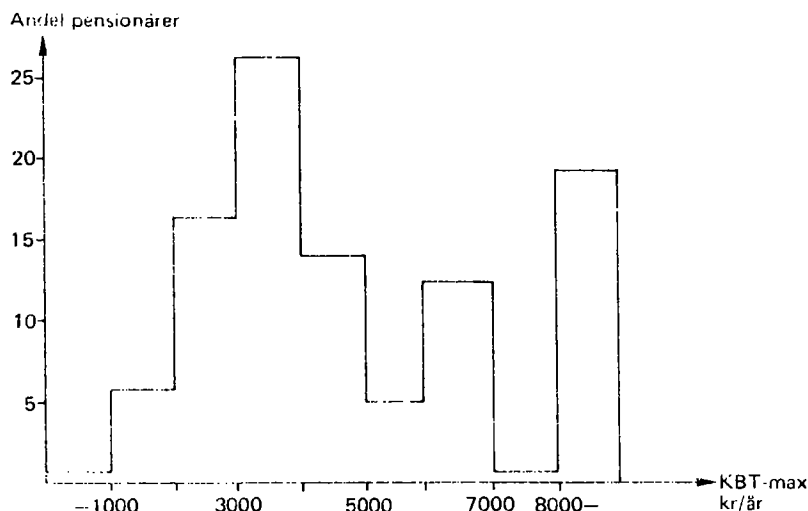
I mer än vart fjärde bostadshushåll fanns det år 1970 minst en person i åldern 65 år och däröver. I glesbygden var andelen så hög som 40 %. Fullständiga uppgifter om de äldres boendeförhållanden har inte samlats in sedan folk- och bostadsräkningen år 1970 (FoB 70). Sedan dess har dock inte oväsentliga förbättringar skett.

De äldre bor i något större utsträckning än andra i småhus, vilket hänger samman med att det är så många som bor i glesbygden och i de små tätorterna, där småhus är den mest förekommande hustypen.

Utredningarna framhåller att det alltså är ganska många äldre personer som bor i lägenheter som saknar en eller flera av de bekvämligheter som hör till modern utrustningsstandard. De största bristerna finns bland dem som bor i småhusen i glesbygden. Antalet omoderna småhus minskar dock stadigt. Det finns dessutom ett antal, uppskattningsvis närmare 100 000, hushåll, som bor i halvmoderna lägenheter i tätorter, företrädesvis i flerfamiljshus.

Åldringshushåll är, konstaterar utredningarna, i regel små. De bor därför till stor del i mindre lägenheter. På grund av detta blir priserna för deras bostäder förhållandevis låga. Bidragande härtill är också att majoriteten av de äldre bor i det äldre beståndet.

Utredningarna har utifrån en undersökning som Svenska kommunförbundet genomförde år 1974 visat att bostadstilläggens maximibelopp varierar starkt mellan kommunerna. Följande figur ger en sammanfattande bild av hur stor andel av pensionärerna som bodde i kommuner med olika maximibelopp vid undersökningstillfället.



Andelen pensionärer i kommuner med olika KBT-maximum

Sedan juli 1974 har en del kommuner ändrat sina regler. Ändringarna innebär genomgående att maximibeloppen har höjts.

Bland förtidspensionärer har utredningarna funnit en lägre andel som uppbär bostadstillägg än bland ålderspensionärer. Bland dem som uppbär änkepension hade ca en tredjedel bostadstillägg, och bland dem som hade s. k. hustrutillägg mer än hälften.

Utredningarna framhåller att föga är känt om bostadsförhållandena för andra pensionärsgupper än ålderspensionärerna. Punktundersökningar har emellertid visat att handikappade människor ofta bor under dåliga förhållanden.

3.1.4 Sambandet inkomst – bostadspris – bostadsstandard – bostadstillägg

Utifrån vissa grundläggande förhållanden med avseende på bostadspriset, bostadsutbudet, bostadsefterfrågan och betalningsförmågan har utredningarna diskuterat olika boendegruppers behov av individuella bostadsbidrag och de nuvarande bidragsformernas effekter. Dessa har sedan jämförts med de syften som bidragen är avsedda att främja.

Även om det, som utredningarna kunnat visa, finns ett samband mellan inkomst och bostadsstandard resp. bostadsutgift, är detta inte lika starkt för alla hushållstyper och inte heller för samma hushållstyp oberoende av hur stor inkomst hushållet har. En konsekvens härav blir att inte alla hushållstyper använder en lika stor del av en inkomstförstärkning till att öka sin bostadskonsumtion. Därför ger ett bostadsstöd, som kräver en viss uppoffring av hushållet självt, olika stor bostadsstimulans för olika hushållstyper och för hushåll med olika ekonomisk bärkraft.

För två föräldrefamiljer, dvs. hushåll som består av tre eller flera personer, finns såvitt utredningarna kunnat konstatera i dag inget eller endast ett svagt samband mellan inkomst och utrymmesstandard resp. bostadsutgift i ett brett inkomstskikt, inom vilket ca hälften av hushållen befinner sig. I det övre skiktet på inkomstskalan tycks inkomstsambandet däremot vara starkt. Bland de hushåll som faller inom detta bor den övervägande delen i småhus som de själva äger. Genom intäkts-avdragskonstruktionen vid beskattningen har de för en viss kostnad ofta fått en större lägenhet än det hushåll som bor med andra upplåtelseformer.

Utredningarna drar slutsatsen att bostadstilläggen till barnfamiljer har medverkat till en höjning av bostadsstandarden för hushållen i de vanligare inkomstlägena. Tilläggens bostadsstimulerande effekt tycks emellertid nu vara liten, eftersom flertalet hushåll har uppnått den standard som tilläggen är avsedda att medverka till. Förmågan att av egna medel finansiera den utgiftsökning som följer av en ytterligare utrymmesökning tycks nämligen vara ringa i de inkomstlägena som dessa hushåll befinner sig i. De som ligger högre upp på inkomstskalan och de som har möjlighet att köpa ett småhus tycks däremot vara benägna att använda en stor del av en inkomstökning till att förbättra sina bostadsförhållanden. Risk finns därför, enligt utredningarnas bedömning, att skillnaderna i bostadsstandard mellan de ekonomiskt starkare hushållen och de övriga kommer att öka.

Den kvardröjande trångboddheten bland barnfamiljerna kan ofta återföras på låg ekonomisk bärkraft. Praktiskt taget alla hushåll som är trångbodda har redan bostadstillägg. Av detta drar utredningarna slutsatsen att bostadstilläggen inte gett en tillräcklig bostadsstimulans för de hushåll som har den allra mest pressade ekonomin. Tilläggens framtida effekt för denna grupp beror till största delen på om det kan ske en bättre anpassning mellan hushållens egen betalningsförmåga och tilläggens storlek.

De studier som utredningarna har kunnat göra av bostadsbeståndets fördelning mellan olika boendegrupper pekar knappast på att det skulle ha skett någon mera påtaglig utjämning. Möjligen har hushållen i de vanligare inkomstlägena under de senaste åren halkat efter något i bostadsstandard i förhållande till både de sämst och de bäst ställda. Bostadsbidragen har, menar utredningarna, fungerat väsentligen så, att de motverkat en ökning av ojämlikheten i bostadsstandard, men de har inte varit tillräckliga för att öka jämlikheten.

Enföräldrefamiljerna har fått kraftigt förbättrade bostadsförhållanden under senare år. Först och främst tycks de ha kunnat skaffa sig egna bostäder i en utsträckning som inte var möjlig när bostadsbristen var som svårast. Dessutom har deras utrymmesstandard ökat påtagligt. Detta innebär dock inte att deras bostadsstandard har blivit högre än andra hushålls. Det är uppenbart att bostadstilläggen har betytt mycket för denna utveckling. De allra flesta enföräldrefamiljer har bostadstillägg. Sambandet mellan inkomst och utrymmesstandard resp. bostadsutgift är starkt i de mera vanligt

förekommande inkomstlägena, vilket kan tolkas så att enförälderfamiljerna överlag är mottagliga för den stimulans som bostadstilläggen med sin nuvarande konstruktion ger.

Skillnaden mellan enförälder- och tvåförälderfamiljer därvidlag torde bero på att försörjningsbördan vid en och samma inkomst är så väsentligt olika.

Bostadstillägg till hushåll utan barn infördes den 1 januari 1974. Tilläggen utgår i inkomstlägen, där benägenheten att använda en inkomstökning till att höja bostadsstandarden är mycket liten.

De kommunala bostadstilläggen till pensionärer har hittills utgått endast vid mycket låga inkomster. Antalet bidragstagare har dock varit stort.

Utredningarna har funnit att sambandet mellan inkomst och bostadsstandard resp. bostadsutgift är svagt för ålderspensionärerna i de vanligare inkomstlägena men ökar längre upp på inkomstskalan. Eftersom bostadstilläggen i flertalet kommuner är utformade så att de täcker hela hyran upp till en viss nivå blir en standardförbättring som inte överstiger denna billig för de hushåll som bara har sin folkpension att leva av. En standardförbättring som överstiger den garanterade nivån blir däremot dyr och oöverstiglig för dem som inte har någon inkomst utöver folkpensionen.

De flesta pensionärer bor redan nu i lägenheter som uppfyller de aktuella standardkraven. Det kan enligt utredningarna knappast vara ekonomiska skäl som hindrar dem som har dåliga bostäder från att förbättra sin situation.

3.1.5 Bidragsbehov i framtiden

Till grund för utredningarnas överväganden i fråga om bidrag i framtiden och om behovets omfattning ligger antaganden om befolkningsutveckling, utveckling av hushållstyper samt inkomst- och boendeförhållanden.

Enligt utredningarna kan folkökningen väntas bli svag, i genomsnitt 10 000–25 000 personer per år. Underlaget för hushållsbildning blir därför svagare än tidigare. Beroende på bl. a. osäkerhet om immigrationen anges en tänkbar ökning på mellan 10 000 och 40 000 hushåll per år.

Utredningarna bedömer att antalet familjer med barn under 18 år kommer att bli tämligen oförändrat under den närmaste tioårsperioden. Inte heller hushållens fördelning efter antal barn kommer att förändras nämnvärt. Däremot förefaller det sannolikt att andelen och antalet enförälderfamiljer kommer att öka rätt avsevärt.

De hushållstyper som kommer att öka mest är de som består av en eller två personer. Det är i regel hushåll som tidigare bestått av flera medlemmar. Dessa kommer troligen att vilja behålla de lägenheter de bott i, när hushållet var större. Pensionärshushållen kommer att uppgå till drygt 1 milj. år 1985. Ensamboende pensionärer kan uppskattas öka med 13 000–15 000 i genomsnitt per år och tvåpersonshushållen med inemot 5 000.

När det gäller den framtida utvecklingen av boendeförhållandena understryker utredningarna att det finns anledning att vara vaksam över hur

bostäderna fördelas, så att inte vissa grupper får en mycket hög utrymmesstandard medan andra förblir trångbodda. Familjer med barn är det största problemet i detta avseende. Utredningarna pekar på att viktiga mål för bostadspolitiken under den närmaste 10-årsperioden är att förbättra bostadsmiljön med avseende på såväl fysiska förhållanden som socialt innehåll och därigenom bryta segregationstendenser, att ytterligare förbättra utrymmesstandarden, att åstadkomma en jämnare fördelning av såväl utrymme som miljöegenskaper. Individuella bostadsbidrag kan vara verksamma instrument för att förverkliga dessa mål.

Om bostadstilläggen skall fylla denna funktion måste de dock vara utformade så, att de möjliggör en bostadsstandard som överensstämmer med vad majoriteten av hushållen vill ha. De inkomststarkare kommer sannolikt att fortsätta att höja sin standard. För hushåll med sämre ekonomisk bärkraft ger bidragen i sin nuvarande utformning dock inte den tillräckliga stimulansen att följa de inkomststarkas konsumtionsutveckling, än mindre att minska de skillnader i bostadsstandard som nu föreligger. Utredningarna drar slutsatsen att ett nytt mer ambitiöst etappmål nu måste ställas för bidragen. Bidragens storlek bör således avpassas så att de möjliggör för varje hushåll att ha en bostad där det bor högst två vuxna per rum och där varje barn har eget rum. Kök och vardagsrum skall inte räknas. I vissa hushåll kan varje vuxen behöva eget sovrum.

De grupper som i dag har bostadsbidrag kommer av allt att döma att också framgent vara i behov av ekonomiskt stöd för sitt boende. Mycket talar dock för att folkpensionärernas behov av särskilda bostadsbidrag kommer att minska eftersom ATP successivt byggs ut. När det gäller handikappade finns det knappast skäl att räkna med att anspråken på bostadsbidrag skulle öka som en följd av att gruppen blir större. Beträffande hushåll med barn bedömer utredningarna att behovet av bostadsbidrag borde minska som en följd av ökad förvärvsintensitet och därmed högre inkomster bland föräldrarna. När det gäller hushåll utan barn menar utredningarna att antalet, som med hänsyn till bidragets syfte att utjämna bostadsstandarden mellan hushåll med olika betalningsförmåga behöver sådant stöd, är och kommer att vara litet.

3.1.6 *Inkomsten som mätare på ekonomisk bärkraft*

Som bakgrund för sina överväganden i det följande av metoder för inkomstprövning belyser utredningarna olika faktorer som påverkar hushållens hyresbetalningsförmåga.

Utredningarna konstaterar till en början att storleken av utgifterna för annat än boende är beroende av försörjningsansvarets omfattning.

Hushållets disponibla inkomst bestäms av dess bruttoinkomst minus skatt plus olika slag av transfereringar. Hushåll med en och samma bruttoinkomst kan skilja sig åt i fråga om disponibel inkomst, bl. a. därför att skatteuttaget

är olika stort och genom att transfereringarna är olika. Skatteuttaget vid en och samma hushållsinkomst varierar beroende av dels hur många personer som har bidragit till den, dels hur den är fördelad mellan inkomstagarna. Viss hänsyn tas också till försörjningsansvarets omfattning. Pensionärer har vid en viss inkomst lägre skatt än andra inkomstagare. Studerande med studiemedel har högre ekonomisk bärkraft än en person som erhåller motsvarande belopp helt och hållet som inkomst av arbete.

I bilaga H (SOU 1975:52) redovisar utredningarna vissa normerade kalkyler som belyser olika hushålls ekonomiska bärkraft och hyresbetalningsförmåga. Följande tablå återger några uppgifter ur dessa kalkyler. De avser förhållandena för olika hushåll med en bruttoinkomst av 36 000 kr./år.

Hushållstyp	Hyresbetalningsförmåga, kr./år	Pris, kr./år, för en lägenhet enligt norm II	
		Modern i beståndet	Nybyggd
En vuxen	13 200	3 600	5 000
Två vuxna	9 900	5 100	6 900
En vuxen och ett barn (0-9 år)	14 500	5 100	6 900
Två vuxna och ett barn (0-9 år)	7 400	6 900	8 200
Två vuxna och två barn (1 barn 0-9 år och 1 barn 10-15 år)	3 600	6 900	8 200
Två vuxna och tre barn (2 barn 0-9 år och 1 barn 10-15 år)	1 100	8 300	9 800

I samtliga fall har antagits att en vuxen har förvärvsarbete. Hyresbetalningsförmågan sjunker som synes markant med ökande hushållsstorlek. Priset för en bostad av tillfredsställande storlek och standard ökar däremot.

I det följande illustreras hur hyresbetalningsförmågan ökar vid stigande bruttoinkomst för en tvåbarnsfamilj.

Bruttoinkomst, kr./år	Hyresbetalningsförmåga, kr./år
20 000	Ingen
30 000	800
40 000	4 600
50 000	7 900

Familjer med lika många barn har vid en och samma bruttoinkomst olika stor hyresbetalningsförmåga beroende på hur inkomsten fördelas mellan makarna. Skatteuttaget blir olika. Förvärvsarbetskostnader tillkommer för antingen en eller två personer. Familjen kan vidare ha utgifter för barnpassning.

Avslutningsvis konstaterar utredningarna att det har skett en viss för-

bättring av hushållens egen hyresbetalningsförmåga under de senaste två åren och också i anpassningen mellan den och de bostadstillägg som har utgått. Utredningarna finner anledning räkna med ytterligare förbättringar under de närmaste åren.

3.2 Allmänna överväganden

3.2.1 *Bostadsbidragens syfte*

Utredningarna anför inledningsvis att bostadsbidragen väsentligen ansluter till riktlinjerna för den allmänna social- och familjepolitiken och därför skall betraktas som ett fördelningspolitiskt instrument. Bostadsbidragens grundläggande syfte är dock att medverka till att de mål som statsmakterna har angett för den långsiktiga bostadspolitiken skall kunna förverkligas. Bostadsbidragens storlek bör mot denna bakgrund bestämmas med hänsyn till skillnader i antal barn, bostadspriser och inkomster mellan olika hushåll.

Det bostadspolitiska syftet med bidragen gör det mindre lämpligt att utforma dem som ett allmänt konsumtionsstöd. Bidragen bör även framdeles verka som en stimulans för grupper med särskilda bostadsbehov och/eller sämre bostadsförhållanden att förbättra sin situation. Utredningarna anser det därför nödvändigt att bidragen även i framtiden knyts till bostaden.

Med hänsyn till bidragens syfte att medverka till att utjämna skillnader i bostadsstandard mellan ekonomiskt bättre och sämre ställda grupper i samhället bör de vara inkomstprövade. Om bostadsbidragen inte inkomstprövades skulle de mera få karaktären av ett konsumtionsstöd. Ett system utan inkomstprövning skulle dessutom föra med sig stora kostnader för samhället.

Bostadsbidragen skall enligt utredningarna ge en reell stimulans för hushåll med liten betalningsförmåga att förbättra sin bostadsstandard. De bör därför vara så utformade att en standardökning blir billig för dessa hushåll.

Utredningarna ser det som särskilt angeläget att förbättra utrymmesstandarden för barnfamiljerna. Bra bostäder är en viktig förutsättning för att skapa goda uppväxtförhållanden för barnen. De barnfamiljer som är trångbodda behöver ytterligare ekonomisk förstärkning för att kunna skaffa sig större bostäder. För dem som redan uppnått dagens norm i fråga om utrymme ger de nuvarande bidragen mycket liten stimulans till ytterligare förbättringar.

Utredningarna finner det också viktigt att bidragssystemet ges en sådan konstruktion att det blir enkelt och överskådligt för allmänheten och lätt att administrera för handläggande myndigheter.

Följande huvudsyften anges för bostadsbidragen i framtiden:

- att ge alla familjer med barn möjlighet att bo i lägenheter som är tillräckligt rymliga och ger förutsättningar för en god uppväxtmiljö,
- att ge alla vuxna utan barn och med låga inkomster möjlighet till en god bostadsstandard oavsett vilken typ av hushåll de tillhör,

att begränsa de skillnader i bostadsstandard som beror av olika inkomst och betalningsförmåga samt att fortlöpande förbättra bostadsstandarden för ekonomiskt svaga grupper så att de inte släpar efter bättre ställda grupper vid den fortgående förbättringen av bostadsstandarden,
att möjliggöra för handikappade att bo i en bostad som är anpassad till deras särskilda behov,
att göra det möjligt för pensionärer att bo kvar i egna bostäder av god kvalitet.

3.2.2 *Behovet av samordning*

Utredningarna konstaterar att de olika bidragssystemen kommit att få väsentligt olika utformning. Det är t. ex. stora skillnader mellan systemen när det gäller bidragsbeloppens storlek, sättet för inkomstprövning och beräkning av bostadsutgiften.

Bostadsbidragen till pensionärer och handikappade är kommunala bidrag, medan bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn består av dels en statligt finansierad del, dels en del som finansieras av både stat och kommun.

Det finns vidare stora olikheter mellan kommunerna i fråga om bostadstillägg till folkpension.

En bristande samordning råder också mellan systemen för bostadstillägg till pensionärer och till hushåll utan barn.

För att åstadkomma ett för olika grupper mera rättvist system som därtill är enklare och mera lättförståeligt krävs en samordning av de nuvarande systemen. Utredningarna ser som ett framtida mål att skapa ett enda bostadsbidragssystem som omfattar alla bidragsberättigade hushåll. Ett sådant skulle exempelvis kunna bygga på principen om en gemensam grundnivå. Alla bidragsberättigade skulle kunna erhålla ett lika stort grundbidrag. Skillnader mellan hushållen, t. ex. vad gäller antal barn eller förekomsten av handikapp, skulle kunna beaktas genom olika stora tilläggsbelopp. Genom att ha ett enda system skulle bättre förutsättningar skapas för en enklare administration.

Utvecklingen mot ett enda bidragssystem försvåras emellertid av nuvarande skillnader mellan de olika systemen och problem inom dessa. Det krävs genomgripande förändringar för att målet skall nås. En samordnad lösning måste därför ses på sikt och genomföras i etapper. Utredningarna erinrar i detta sammanhang om att kommunförbundet vid flera tillfällen tagit upp frågan om att samordna de olika formerna av bostadstillägg.

Frågan om en total samordning mellan de olika bostadsbidragssystemen kompliceras främst av att kommunerna har så vitt skilda bidragsnivåer vad gäller de kommunala bostadstilläggen till folkpension. En första förutsättning för en samordning mellan systemen är därför att det sker en utjämning mellan kommunerna när det gäller dessa bidrag.

Med hänsyn till de svårigheter som föreligger att samordna systemen på kort sikt har utredningarna tvingats begränsa behandlingen av bostadsbidragen till att väsentligen avse förbättringar inom ramen för nuvarande bidragssystem.

3.2.3 *Beskattnig av bostadsbidrag*

Frågan om beskattning av bostadsbidrag behandlas av 1972 års skatteutredning. Oberoende härav har utredningarna funnit anledning att överväga denna fråga men då enbart från bostadspolitiska utgångspunkter. Utredningarna har därvid funnit följande.

En principiell fördel med att beskatta bostadsbidragen är att den inkomst som bidragen utgör skulle behandlas på samma sätt som andra inkomster. Från rättvisesynpunkt skulle detta var en vinst. Det förutsätter emellertid att också andra bidrag beskattas.

En beskattning av bostadsbidragen gör det också möjligt att föra över stora belopp från högre inkomstklasser till lägre. Ett sådant system kan således ses som ett led i en allmän utjämnings- och fördelningspolitik.

En renodlad konstruktion med beskattade bidrag utan inkomstprövning medför att alla hushåll, eller alla hushåll med en viss minimiutgift för bostaden, skulle få bidrag. En nackdel med detta är att även hushåll utan egentligt behov därav skulle få bostadsbidrag.

Om ingen minimigräns sätts för bostadspriset kan beskattade bostadsbidrag bli effektiva som instrument för inkomstutjämning. Det är däremot svårare att göra sådana bidrag till effektiva bostadspolitiska instrument. Detta framgår bl. a. av några av de beräkningsexempel som utredningarna redovisar. På grund av marginalskatteeffekterna skulle vid en årsinkomst av drygt 35 000 kr. ca 50 % av bidraget avgå i form av skatt. Vid högre inkomst blir marginalskatteeffekten högre. Om en familj i detta inkomstläge byter till en bättre bostad med högre hyra kommer endast 50 % av hyreshöjningen att bli kompenserad genom ökat bostadsbidrag, allt under förutsättning att bidraget motsvarar hela bostadspriset eller hela priset över ett visst belopp. Med ett bidragssystem som innebär att t. ex. 80 % av en utgiftshöjning täcks av bidrag kompenseras en ännu mindre del av höjningen. Progressiviteten medför sålunda problem vad gäller det bostadspolitiska syftet att bostadsbidragen skall stimulera hushållen att skaffa sig bättre och därmed som regel dyrare bostäder. Ett högt bostadspris innebär vidare att skatten på bidragen blir högre än vid en låg utgift. Därigenom försämras stimulansen att förbättra bostadsstandarden.

För att undvika att bidragen försämras skulle bidragsbeloppen behöva ökas väsentligt så att marginalskatteeffekterna kompenseras. Detta skulle medföra betydande ökningar av bruttokostnaderna för stat och kommun.

Progressivitets- och fördelningsproblemen ökar ju större bidragsbeloppen blir. Problemen skulle bli särskilt kännbara om en beskattning av bostadsbi-

drag och barnbidrag kombinerades.

En möjlighet att komma till rätta med problemen vore att ändra skattesystemet, men en sådan åtgärd måste, framhåller utredningarna, självfallet bedömas från andra utgångspunkter än dem som gäller för bostadsbidragen.

Effekten av en beskattning av bostadsbidragen blir olika beroende på vem i hushållet som beskattas för dem. Om bostadsbidraget för makar beskattas hos den som har den lägsta inkomsten blir skatten ringa om inkomsten är noll eller tämligen låg. Om å andra sidan den högsta inkomsten beskattas blir skatten på bidragen hög även vid relativt måttliga inkomster.

Största skillnaden i skatteeffekter uppstår om den lägsta inkomsten beskattas. Den jämnaste skattefördelningen får man om bidraget delas i två hälften och läggs till vardera makens inkomst. Då kan emellertid det förhållandet uppkomma att det från skattesynpunkt blir fördelaktigare att ha en högre inkomst inom familjen i stället för två lägre. Utredningarna framhåller att detta kan få icke önskvärda effekter, som t. ex. kan hämma kvinnors benägenhet att förvärvsarbeta.

Det är sålunda, konstaterar utredningarna, av stor betydelse för bostadsbidragets storlek efter skatt hur inkomsten fördelar sig inom ett hushåll och hur beskattningen sker.

Skillnaden mellan nuvarande bidragssystem och ett system med beskattade bidrag exemplifieras i följande tablå.

Statlig och kommunal beskattning av bostadsbidrag (makar med en inkomst, två barn, bostadsbidrag beräknat på hela bostadsutgiften, 25 kr. i kommunal utdebitering)

Årsinkomst, kr.	Bostadsbidrag efter skatt vid nedan-Nuvarande bidrag vid en bostadsutgift av 8 000 kr./år					
	4 000	6 000	8 000	Statligt	Statskommunalt	Totalt
0	4 000	5 860	7 277	1 800	+ 2 400	4 200
10 000	2 733	4 093	5 453	1 800	+ 2 400	4 200
15 000	2 720	4 037	5 297	1 800	+ 2 400	4 200
20 000	2 527	3 745	4 905	1 800	+ 2 400	4 200
30 000	2 127	2 864	3 939	1 200	+ 2 400	3 600
40 000	1 880	2 778	3 618	0	+ 2 100	2 100
50 000	1 487	2 227	2 967	0	+ 600	600
60 000	1 480	2 230	3 037	0	+ 0	0
80 000	1 212	1 818	2 424	0	+ 0	0
100 000	1 120	1 680	2 240	0	+ 0	0
150 000	960	1 440	1 920	0	+ 0	0

Det framgår exempelvis att om bostadsutgiften ökar från 6 000 kr. till 8 000 kr. vid en inkomst av 30 000 kr./år blir ökningen av bostadsbidraget 1 075 kr. Drygt 50 % av utgiftsökningen täcks av bidrag mot nuvarande 80 %. Stimulansen att förbättra bostadsstandarden minskar sålunda väsentligt. Av tabellen framgår emellertid inte vilken effekt som uppkommer vid ett ökat barnantal eller den totala effekten av att beskatta både barn-

och bostadsbidrag. Av andra beräkningar som utredningarna redovisar framgår bl. a. att bostadsbidraget vid samma inkomst och bostadsutgift i de flesta inkomstlägen blir lika eller mindre för ett hushåll med tre barn än för ett hushåll med ett barn. Denna effekt beror på den progressiva skatteskalan. Ett system för bostadsbidrag bör emellertid vara så konstruerat att det utjämnar sådana skillnader i bostadspriser som beror på olika utrymmesbehov för olika stora barnfamiljer framhåller utredningarna. En möjlighet att nå detta mål är att göra ingrepp i skattesystemet.

Utredningarna drar av sina beräkningar slutsatsen att en beskattning av barnbidrag och bostadsbidrag innebär förbättringar främst vid låga och höga inkomster, medan mellaninkomstskikten får i stort sett samma bidragsbelopp som nu.

Sammanfattningsvis säger sig utredningarna ha funnit att flera faktorer talar för ett beskattat bostadsbidrag. Förutom tidigare nämnda principiella fördel, att bidraget jämföras med andra inkomster, undanröjer ett sådant system alla de problem som hör samman med andra slag av konventionella inkomstprövningssystem, som t. ex. problemen med att åstadkomma ett aktuellt och rättvisande inkomstbegrepp. De dubbla marginaleffekterna skulle falla bort och belopp skulle kunna föras över till hushåll med lägre inkomster utan att marginalskatteeffekten blir mycket högre än för närvarande.

Enligt utredningarna finns dock ett flertal argument också mot ett sådant system. Ett stort antal hushåll skulle få bostadsbidrag utan att någon bostadssocial motivering finns härför. Om man inför en inkomstgräns, vilket skulle motverka denna effekt, har man fortfarande att arbeta med en inkomstprövning som är svår att göra rättvisande. Det viktigaste skälet mot beskattade bostadsbidrag anses dock vara svårigheten att förena ett sådant system med det bostadspolitiska syftet. Som utredningarna påvisat är det tveksamt om man över huvud taget kan konstruera ett rimligt system för beskattade bostadsbidrag, där hänsyn skall tas till såväl antal barn som ekonomisk bärkraft och bostadspris. Stimulansen att förbättra bostadsstandarden är vidare komplicerad att åstadkomma.

En övergång till beskattade bostadsbidrag medför också problem vad gäller hur utgifter och skatteintäkter skall fördelas mellan stat och kommun. Detta problem utgör emellertid enligt utredningarna inte något avgörande argument mot beskattade bidrag. Även tekniskt-administrativa problem uppkommer i form av merarbete för arbetsgivaren och skatteadministrationen. Sannolikt torde dock ett sådant system innebära lättnader i andra administrativa avseenden.

Mot bakgrund av dels att frågan om beskattade bidrag har prövats av familjepolitiska kommittén men avvisats, dels att skatteutredningen har att från mera övergripande synpunkter ta upp frågan om beskattning av bidragen har utredningarna inte funnit skäl att föreslå en sådan. Utredningarna bedömer emellertid att en anpassning till en eventuell framtida beskattning av bidragen torde vara möjlig med det föreslagna systemet.

3.3 Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn

3.3.1 Utformning

Utredningarna har provat olika modeller för hur ett bostadsbidragssystem skulle kunna utformas för att tillgodose de krav och syften som skall ställas på ett sådant. Det har därvid visat sig svårt att utan komplicerade konstruktioner göra nödvändiga justeringar helt inom ramen för det nuvarande systemet. Utredningarnas förslag bygger dock på samma grundprinciper som nu gällande system.

Följande huvudprincip skall gälla vid beräkning av bostadsbidraget.

Bostadsbidraget = 80 % av hyran + 900 kr. per barn och år - 14 % av inkomsten.

Denna huvudprincip modifieras i vissa avseenden, främst genom utgångsbestämmelser för att förhindra att bostadsbidragen försämrats för en del grupper i förhållande till vad som utgår enligt gällande regler.

Utredningarna anser att bostadsbidragen liksom nu bör beräknas med utgångspunkt i bostadspriset, antal barn i hushållet samt hushållets inkomst. Vid beräkningen utgår man från ett belopp som motsvarar 80 % av hela hyran upp till en övre gräns som varierar med hushållets storlek. De nuvarande nedre hyresgränserna tas sålunda bort. Beloppet per barn har satts till 900 kr./år, vilket är detsamma som f. n. utgår i statligt bostadstillägg. Genom den barnanknutna delen beaktas den lägre betalningsförmåga som uppkommer när familjen blir större och genom de varierande övre hyresgränserna beaktas att utrymmesbehovet ökar.

Det utgångsbelopp som på detta sätt erhålls föreslås bli reducerat med hänsyn till inkomsten. Reduceringen skall ske med 14 % i princip ända från en inkomst av noll. Enligt regler som gällde år 1975 började reduceringen med 15 % vid en inkomst som översteg 26 000 kr. för barnfamiljer och 21 000 kr. för hushåll utan barn.

Jämfört med nuvarande system och 1975 års inkomstgränser skulle hyresprocenten vid det föreslagna beräkningssättet och med utgångspunkt i en hyra på 650 kr. per månad bli följande.

Inkomst, kr./år	Ensamstående och makar utan barn		Ensamstående med 1 barn		Makar med 1 barn		Makar med 2 barn	
	Förslag	1975 års regler	Förslag	1975 års regler	Förslag	1975 års regler	Förslag	1975 års regler
10 000	29,6	54,0	20,6	35,4	20,6	45,0	11,6	36,0
20 000	21,8	27,0	17,3	17,7	17,3	22,5	12,8	18,0
30 000	19,2	22,5	16,2	13,8	16,2	17,0	13,2	14,0
40 000	17,9	19,5	15,7	14,1	15,7	16,5	13,4	14,3

Det föreslagna systemet skulle således medföra att låginkomsttagarna behövde sätta av en betydligt mindre del av sin inkomst för att betala hyran.

De bidragsbelopp som skulle komma att utgå enligt förslaget innebär förbättringar för de allra flesta hushåll. För makar utan barn resp. med ett eller två barn och en hyra på 500 resp. 700 kr./mån. skulle bostadsbidraget per månad utgå med de belopp som framgår av följande tablå. Beloppen inom parentes är de tillägg, som utgår enligt 1975 års regler. Hänsyn har inte tagits till de justeringar av systemet som är nödvändiga och som redovisas längre fram.

Hyra, kr./mån.	Inkomst, kr./år	0 barn	1 barn	2 barn
500	10 000	283 (80)	358 (155)	433 (230)
	20 000	167 (80)	242 (155)	317 (230)
	30 000	50 (-)	125 (105)	200 (180)
	40 000	- (-)	8 (-)	83 (55)
700	10 000	443 (200)	518 (315)	593 (390)
	20 000	327 (200)	402 (315)	477 (390)
	30 000	210 (88)	285 (265)	360 (340)
	40 000	93 (-)	168 (140)	243 (215)
	50 000	- (-)	52 (15)	127 (90)
	60 000	- (-)	- (-)	10 (-)

För ensamstående utan barn resp. med ett och två barn skulle motsvarande belopp bli följande.

Hyra, kr./mån.	Inkomst, kr./år	0 barn	1 barn	2 barn
500	10 000	283 (160)	358 (235)	433 (310)
	20 000	167 (160)	242 (235)	317 (310)
	30 000	50 (48)	125 (185)	200 (260)
	40 000	- (-)	8 (60)	83 (135)
700	10 000	443 (200)	518 (355)	593 (430)
	20 000	327 (200)	402 (355)	477 (430)
	30 000	210 (88)	285 (305)	360 (380)
	40 000	93 (-)	168 (180)	243 (255)
	50 000	- (-)	52 (55)	127 (130)
	60 000	- (-)	- (-)	10 (-)

Bidragsbeloppen blir således, till skillnad från i nuvarande system, lika för makar och ensamstående vid samma förutsättningar i fråga om inkomst och hyra, vilket beror på att de olika nedre hyresgränserna har slopats. Skillnaden mellan hushåll med resp. utan barn blir 75 kr. per barn och månad. I övrigt är villkoren desamma för dessa grupper.

Utredningarna har funnit att fördelarna med det presenterade förslaget till bostadsbidragssystem skulle vara bl. a. följande.

- ökningen av bidragen skulle i hög grad tillfalla hushåll med låga inkomster.
- Väsentliga förstärkningar sker även för mellaninkomstgrupperna,
- hushåll med lägre inkomster skulle behöva avsätta en betydligt mindre

- del av inkomsten för bostadsutgiften,
- det särskilda bostadsbidrag till låginkomsttagare som nu lämnas i vissa kommuner skulle kunna slopas eller minskas,
- problemet med olika nedre hyresgränser för olika hushåll skulle försvinna,
- den extra margineffekten vid inkomstökningar skulle bli mindre,
- systemet är relativt enkelt och enhetligt. Det bör vara tämligen lätt för den enskilde att räkna ut hur stort bostadsbidrag som han är berättigad till.

Som tidigare nämnts är justeringar i grundsystemet nödvändiga.

Enligt utredningarnas mening finns det skäl att ha en inkomstgräns under vilken bidragsbeloppen är lika stora oavsett hur stor inkomsten är. Man föreslår därför att en sådan gräns införs i systemet och sätts till 10 000 kr. Under denna nivå skall reduceringen av bostadsbidragen vara konstant, 14 % av 10 000 kr. eller 1 400 kr.

Ett motiv för en sådan gräns är att beskattning sker först vid en inkomst av 4 500 kr. Eftersom den taxerade inkomsten används som underlag för prövning av bostadsbidragen, uppstår problem då inkomsten understiger detta belopp och sålunda inte beskattas. Därtill kommer att det finns olika praxis hos taxeringsnämnderna i fråga om att redovisa inkomster som inte leder till beskattning. Ett annat motiv för den föreslagna inkomstgränsen anges vara att det bland hushåll med mycket låga inkomster finns sådana som inte kan anses vara i behov av den kraftiga förstärkning av bostadsstödet som det föreslagna systemet skulle innebära. Över huvud taget är gruppen med inkomster under 10 000 kr. en blandad grupp, inom vilken hushållens ekonomiska villkor skiftar mycket starkt.

I de fall inkomsten överstiger 10 000 kr. skall dock enligt utredningarnas förslag reducering ske på grundval av hela inkomsten, dvs. inkomsten räknad från noll. Är inkomsten t. ex. 30 000 kr. skall bostadsbidraget reduceras med 14 % av 30 000 kr.

Utredningarnas förslag om höjda hyresgränser och minskning av reduceringsfaktorn från 15 till 14 % skulle kunna innebära att bostadsbidrag utgick i betydligt högre inkomstlägen än enligt nuvarande system. En sådan utvidgning anser utredningarna inte motiverad och föreslår därför att reduceringen skärps från 14 till 20 % för den del av inkomsten som överstiger 50 000 kr. för barnfamiljer och 33 000 kr. för hushåll utan barn.

Enligt utredningarnas bedömning försvinner med det föreslagna systemet behovet att årligen anpassa inkomstgränserna. De gränser som ingår bör kunna justeras med längre intervall, förslagsvis vart femte år.

Utredningarna anser sig kunna konstatera att den föreslagna konstruktionen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn innebär förbättrat ekonomiskt stöd för ca 95 % av nuvarande bidragstagare. Emellertid kan försämringar uppkomma för vissa ensamstående med barn liksom

för hushåll med låga hyror. Detsamma gäller bidragstagare utan egen bostad.

För att förhindra den negativa effekt som kan uppkomma för vissa ensamstående föreslår utredningarna att reduceringen av bidragsbeloppen för ensamstående med barn skall ske med en lägre procent (10 i stället för 14) för den del av inkomsten som understiger 26 000 kr./år. För inkomster över 26 000 kr. skall reduceringen ske med 14 %. En sådan lösning bör dock inte permanentas utan gälla endast under en kortare övergångstid, lämpligen fyra år. Under denna tid bör avtrappningsprocenten höjas med en enhet om året. Efter utgången av det fjärde året skulle bostadsbidragen sålunda vara lika för makar och ensamstående.

En annan grupp, för vilka bostadsbidragen skulle kunna minska, är barnfamiljer med en hyra som understiger 400 kr./mån. Bl. a. mot bakgrund av att barnfamiljer med så låg hyra måste höra till undantagen, när de föreslagna ändringarna skall genomföras, föreslår utredningarna att man vid beräkning av bidragen till barnfamiljer alltid skall utgå från ett bostadspris på 400 kr./mån oavsett den faktiska hyran.

Enligt utredningarnas mening bör bostadsbidrag utgå endast till de hushåll som har egen bostad, dvs. till hushåll som har hyreskontrakt på lägenheten eller innehar den med bostads- eller äganderätt. Detta anses vara motiverat främst med hänsyn till att bostadsbristen nu väsentligen är avvecklad på de flesta orter. Alla hushåll som så önskar bör kunna finna en egen bostad.

Detta villkor för att bostadsbidrag skall utgå medför att barnfamiljer som nu har endast statligt bostadstillägg, därför att de saknar egen bostad, går miste om stödet, vilket oreducerat uppgår till 75 kr. per månad och barn. Antalet bidragstagare som skulle beröras är knappt 8 000. Gruppen har successivt minskat under senare år.

Utredningarna finner det angeläget att söka förhindra att samhällets ekonomiska stöd till de hushåll som här avses försämrats. Ett stort antal fall gäller sammanboende, där kvinnan har barn som inte är deras gemensamma och mannen innehar hyreskontraktet på lägenheten. Till följd av de ändrade regler i fråga om bostadsbidrag till sammanboende, som utredningarna föreslår, skall emellertid bidrag kunna utgå till det gemensamma hushållet. På detta sätt kan försämringar som regel undvikas för denna grupp.

En annan grupp som berörs är unga föräldrar som bor hemma hos sina föräldrar och enligt nuvarande regler erhåller statligt bostadstillägg. Många av dessa ungdomar behöver stödet av sina föräldrar och vill bo kvar hemma t. ex. för att fortsätta sina studier. Familjen har behov av större utrymme till följd av att såväl barn som barnbarn bor hemma. Det kan, anser utredningarna, vara skäligt att i sådana fall ta hänsyn också till barnbarnen, när mor- eller farföräldrarna söker bostadsbidrag. Utredningarna har emellertid funnit skäl att utvidga bestämmelsen så, att hänsyn alltid skall tas till barnbarn som stadigvarande bor hos sökanden när bostadsbidraget bestäms. Barnbarnet kan här i princip jämföras med fosterbarn. Regeln bör gälla oavsett om vårdnadshavaren bor kvar hemma eller ej.

3.3.2 Övre hyresgränser

De regler som nu gäller beträffande hyresgränser har behandlats i det föregående.

De övre hyresgränserna har höjts vid två tillfällen, nämligen åren 1972 och 1974. Motiven har då varit prisökningarna i nyproduktionen och, år 1972 dessutom, höjd ambitionsnivå beträffande utrymmesstandarden. Hyresgränserna har fastställts med utgångspunkt i prisnivån inom storstadsområdena.

Den snabba stegringen av priserna på bostäder under senare år motiverar enligt utredningarnas uppfattning att de övre hyresgränserna ånyo prövas. Produktionskostnaderna för såväl flerfamiljshus som småhus steg med 10–15 % mellan åren 1973 och 1974. Kostnaderna under år 1975 och år 1976 kan väntas stiga i ungefär samma takt. Effekterna härav på hyror och avgifter för nybyggda bostäder kan inte direkt anges men torde bli betydande.

Kostnadsökningarna gäller inte endast nyproduktionen utan även ombyggnadsprojekt. Det är viktigt, säger utredningarna, att människor har råd att bo kvar i sina ombyggda lägenheter. Saneringsverksamheten får inte leda till ekonomisk segregation. Genom att man anpassar bidragen till hyresnivåerna inom sanerade och ombyggda fastigheter bör en sådan utveckling kunna hejdas.

Kostnadsökningarna talar sålunda för att nuvarande övre hyresgränser höjs. En justering är motiverad även med hänsyn till utredningarnas ställningstagande i fråga om den framtida utrymmesstandarden.

Sambandet mellan hushållstyp, utrymmesbehov och hyror för nybyggda lägenheter i flerfamiljshus och övre hyresgränser illustreras i det följande.

Lägenhetstyp	Hyra år 1975, kr./mån. inkl. bränsle, för lägenheter i nybyggda hus inom exploateringsområden tillhöriga allmännyttiga bostadsföretag		
	Hela riket	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg
1 rk	458	506	510
2 rk	629	689	704
3 rk	740	802	806
4 rk	865	933	901
5 rk	967	1 044	1 025
6 rk	1 075	1 158	1 141

Hushållstyp	Erforderlig lägenhetsstorlek vid en utrymmesstandard enligt	
	Norm II ¹	Utredningarnas förslag ²
1 vuxen	1 rk	2 rk
2 vuxna	2 rk	2 rk
1 vuxen 1 barn	2 rk	3 rk
2 vuxna 1 barn	3 rk	3 rk
2 vuxna 2 barn	3 rk	4 rk
2 vuxna 3 barn	4 rk	5 rk
2 vuxna 4 barn	4 rk	6 rk

Nuvarande övre hyresgränser i relation till faktiskt utgående hyror och krav på utrymmesstandard framgår av följande tablå.

Hushållstyp	Övre hyresgräns, kr./mån.	Hyra, kr./mån. hela riket		Hyra, kr./mån. Stor-Stockholm	
		Norm II	Utredningarnas förslag	Norm II	Utredningarnas förslag
1 vuxen	550	458	629	506	689
2 vuxna	650	629	629	689	689
1 vuxen 1 barn	650	629	740	689	802
2 vuxna 1 barn	750	740	740	802	802
2 vuxna 2 barn	750	740	865	802	933
2 vuxna 3 barn	900	865	967	933	1 044
2 vuxna 4 barn	900	865	1 075	933	1 158

Det redovisade materialet tyder enligt utredningarna på att de övre hyresgränserna är relativt väl avvägda och fortfarande tillräckligt höga med hänsyn till en utrymmesstandard enligt norm II. Detta gäller dock främst på riksnivå. Inom storstadsområdena och vissa andra orter har en stor andel hushåll bostadsutgifter som betydligt överstiger nuvarande hyresgränser. Vid fortsatt snabb prisstegring och höjd ambitionsnivå vad gäller utrymmesstandarden blir gränserna allmänt sett snart för låga.

Utredningarna anser att det knappast är möjligt att mera exakt ange vilka hyresnivåer som kan gälla vid den tidpunkt då en ändring av de övre hyresgränserna genomförs. Frågan bör därför prövas på nytt senare eftersom de övre hyresgränserna successivt bör anpassas till bostadsprisutvecklingen.

Mot denna bakgrund och i avvaktan på en senare prövning, föreslår utredningarna att de övre hyresgränserna höjs till de belopp som redovisas i det följande. Med de föreslagna utrymmesnormerna blir de övre hyresgränserna till skillnad från i dag lika för ensamstående och makar.

¹Högst 2 boende per rum, kök och vardagsrum oräknade.

²Högst 2 vuxna per rum, ett barn per rum, kök och vardagsrum oräknade.

Hushållstyp	Kr./mån.
hushåll utan barn	700
hushåll med ett barn	800
hushåll med två barn	950
hushåll med tre barn	1 050
hushåll med fyra eller flera barn	1 150

De övre hyresgränserna bör vara normerande för hela landet. Gränserna har, som nyss sagts, fastställts med utgångspunkt i hyresnivåerna i de båda största storstadsområdena. Hyrorna där är genomsnittligt sett de högsta i landet. Med hänsyn härtill bör undantag kunna medges från de övre hyresgränserna, när hyresnivån på en ort betydligt understiger dessa. Utredningarna föreslår därför att länsbostadsnämnden skall kunna göra sådant undantag, om kommunen föreslår det, och medge att hyresgränserna generellt sänks. Givetvis finns det inte något som hindrar en kommun från att höja dessa gränser utöver fastställd nivå. Statsbidrag utgår dock inte för att täcka kostnaderna för bidrag för bostadsutgifter som överstiger de övre gränserna.

3.3.3 Särskilda frågor

Åldersgränser för bostadsbidrag

Utredningarna konstaterar att olika åldersgränser för barn och ungdomar – varierande mellan 16 och 20 år – har betydelse vid prövning av bidrag av olika slag. I samband med att förslag lades fram att myndighetsåldern och rösträttsåldern skulle sänkas till 18 år diskuterades de problem och olägenheter som uppkommer på grund av de oenhetliga åldersgränserna för bidrag. Lagutskottet anförde (LU 1973:31) att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet borde eftersträva så enhetliga gränser som möjligt. Varje åldersgräns måste dock bestämmas så att den verkligen tillgodoser det syfte som den avser att tjäna.

Någon ändring av åldersgränserna inom bostadstilläggssystemet föreslogs inte när myndighetsåldern sänktes den 1 juli 1974. När det gäller att ta ställning till om en sänkning av myndighetsåldern med två år skall påverka andra åldersgränser, bör enligt uttalande i proposition 1974:44 den principiella utgångspunkten vara att en anpassning bör ske överallt där åldersgränsen i väsentlig grad påverkats av den tidigare myndighetsåldern.

Det främsta motivet för att ändra åldersgränserna för bostadsbidrag till familjer med barn är enligt utredningarnas uppfattning behovet av att få bort skillnaderna i bidrag mellan familjer där barnen studerar respektive förvärvsarbetar eller fortsätter utbildningen utan studiehjälp efter 17 år. Ett annat motiv är att man därigenom väsentligt underlättar administrationen av bostadsbidragen. Kommunerna anges ha stora svårigheter att kontrollera att berörda barn faktiskt går i skolan.

Utredningarna föreslår att åldersgränsen för bidragsberättigande barn generellt sätts till 18 år. Højningen skall gälla oavsett om de hemmaboende ungdomarna studerar eller arbetar. I det senare fallet kan övervägas om deras inkomster skall läggas samman med föräldrarnas inkomster vid prövningen av bidragen. Utredningarna anser emellertid att så inte bör ske främst med hänsyn till att dessa ungdomar ofta blandar förvärvsarbete med studier eller praktikanttjänstgöring o. d., varför deras inkomster som regel är ganska låga. Därtill kommer de problem som skulle uppstå att bestämma hur stora inkomster ungdomarna har.

För att försämringar inte skall uppstå för familjer med ungdomar i åldern 18–19 år föreslås en särskild övergångsbestämmelse. Den skall gälla de familjer som vid utgången av år 1976 uppbär statskommunalt bostadstillägg för barn som har fyllt 17 år.

I fråga om åldersgränsen för bidrag till hushåll utan barn föreslår utredningarna en sänkning från 20 år till 18 år. Även ungdomar i 18–20-årsåldern anses vara i behov av ekonomiskt stöd i form av bostadsbidrag. De ungdomar i denna ålder som söker egen lägenhet har i allmänhet låga inkomster. De hänvisas ofta till lägenheter i nyproduktionen med hyror som ligger över deras betalningsförmåga. En anpassning av åldersgränsen är dessutom motiverad mot bakgrund av gällande åldersgräns för rätten att själv hyra bostad och den sänkta myndighetsåldern.

Enligt utredningarnas mening bör sänkningen av åldersgränsen även påverka bestämmelserna om studiehjälp, eftersom bostadsbidragen är samordnade med de inkomst- och behovsprövade tilläggen inom studiehjälpssystemet.

Reducering av bostadsbidrag p. g. a. för stor bostad

Vissa problem har uppstått på grund av gällande bestämmelse om att bostadskostnaden skall reduceras när bostaden är för stor i förhållande till familjestorleken. Kravet tillkom främst för att inte den højning av de övre hyresgränserna för statskommunalt bostadstillägg som gjordes den 1 april 1972 skulle leda till att utrymmesstandarden väsentligt kom att överstiga de normer som lades fast för bostadsbyggnadsplaneringen i beslut av 1966 års riksdag. Den norm som här avses innebär högst två boende per rum, kök och ett rum oräknat.

Bostadsstyrelsen har utformat tillämpningsföreskrifter till nyssnämnda bestämmelse. Utgångspunkten har varit att utrymmesstandarden inte kan anses väsentligt överstiga den angivna normen om familjen har ytterligare ett rum.

Om synnerliga skäl föreligger kan fr. o. m. den 1 januari 1975 undantag medges från regeln om för stor bostad.

Erfarenheterna av reduceringsregeln visar att den i många fall fått mindre

lämpliga konsekvenser. Den bostad som en familj kan ha utan att bostadskostnaden skall reduceras anses visserligen i och för sig generöst tilltagen. Bestämmelserna kan dock i vissa fall få den verkan att en familj inte har råd att bo kvar i sin lägenhet utan tvingas flytta, när antalet familjemedlemmar minskar så att bostadstillägget måste reduceras. När det gäller flyttning till en ny bostad kan regeln vidare medföra att barnfamiljer inte anser sig ha möjlighet att efterfråga bostäder som är tillräckligt stora för dem att växa i.

Gennom att lägenheter som är lika till ytan kan ha olika antal rum framstår reduceringsregeln som orättvis för många som uppbär bostadstillägg. Vid i stort sett lika produktionskostnad och bostadsyta kan planlösningen för en lägenhet variera i hög grad. Detta gäller i första hand småhusen, medan lägenheterna i flerfamiljshus som regel har en mer likartad planlösning.

För kommunernas del anges reduceringsregeln orsaka betydande administrativa svårigheter i form av kontroll av lägenhetsstorlek, rumsytor m. m.

Bestämmelsen har sålunda fått vissa icke önskvärda effekter. Syftet var ursprungligen att hindra att man skaffade sig alltför stora bostäder med hjälp av bostadstilläggen. Utredningarna anser att de övre hyresgränserna borgar för att risken för detta är ganska liten. Härtill kommer möjligheten att reducera den bidragsgrundande bostadskostnaden med hänsyn till bostadskostnadsläget på orten. Det ankommer enligt bostadsstyrelsens anvisningar på kommunerna att bedöma vad som är skälig bostadskostnad i detta hänseende.

Med hänsyn till vad tidigare anförts anser utredningarna att den reduceringsregel som innefattar ett hänsynstagande till bostadens storlek kan undvaras. Enligt deras bedömning är bestämmelsen också tveksam från bostadssocial synpunkt, eftersom ett av de främsta syftena med bostadsbidragen är att möjliggöra en god utrymmesstandard. Utredningarna föreslår sålunda att bestämmelsen skall upphöra att gälla.

Bostadsbidrag till handikappade

Vid sidan av de extra kostnader för handikappades bostäder som kan täckas av bostadsanpassningsbidraget eller av landstingsmedel finns det, konstaterar utredningarna, kostnader för merytor som till väsentlig del belastar den löpande bostadsutgiften och som kan förorsaka handikappade högre utgifter för bostaden än vad som gäller för icke handikappade.

Mot bakgrund av bostadsbidragens övergripande syfte anser utredningarna det angeläget att de i största utsträckning tar hänsyn till de särskilda bostadsbehov som t. ex. olika handikapp föranleder. De särskilda kommunala bostadsbidragen till handikappade bör därför på sikt kunna avvecklas. Utredningarna föreslår att en rätt till dispens införs för högre bidragsberättigad bostadsutgift än vad som medges enligt bestämmelserna om övre hyresgränser i systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn.

Prövningen av huruvida särskilt skäl i form av handikapp föreligger bör

ankomma på sociala centralnämnden/socialnämnden. Utredningarna understryker det angelägna i att de krav som kan ställas utifrån rehabiliteringsaspekter särskilt beaktas.

Bostadsbidrag för barn som vårdas på institutioner

Utredningarna har funnit att de tillämpningsföreskrifter som bostadsstyrelsen utfärdat rörande rätten att erhålla statliga och statskommunala bostadstillägg för barn som vistas på olika slag av institutioner i vissa fall kan komma att försvåra den angelägna kontakten mellan föräldrar och barn. Den allmänna regeln om att barnet skall vistas hemma minst så lång tid som svarar mot vanliga skolloferier för att bostadsbidrag skall utgå bör därför mjukas upp.

Bostadsbidrag till föräldrar som inte har barnet stadigvarande hos sig

I dag har den förälder som inte har sitt barn boende hos sig inte rätt att få bostadsbidrag för en bostad som är stor nog för att denne skall kunna ta emot barnet för någon tids vistelse. Med utredningarnas förslag till höjning av ambitionsnivån beträffande utrymmesstandard och höjning av den övre hyresgränsen förbättras emellertid förutsättningarna härfor.

Gäller föräldraansvaret mer än ett barn, kan dock även med de nya reglerna svårigheter uppstå att ta hand om barnen på ett tillfredsställande sätt. Utredningarna föreslår därför att rätt till dispens för högre bidragsberättigad bostadsutgift medges för sådana fall.

Sammanboende

Bostadsstödet storlek är i flera hänseenden beroende av om de sökande skall anses som ensamförsörjare eller jämställas med makar. Både inkomstprövningen och beräkningen av bostadsutgiftens storlek påverkas sålunda av detta.

De regler som nu gäller om vilka som skall jämnställas med makar infördes den 1 januari 1975.

Dessförinnan gällde att med makar jämnställdes endast sådana sammanboende personer som tidigare varit gifta med varandra eller som hade eller hade haft barn tillsammans. Konsekvenserna av reglerna hade starkt kritiserats bl. a. mot bakgrund av att sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden blivit alltmera vanligt, särskilt bland ungdomar.

De nya reglerna innebar en vidgning av den grupp ogifta sammanboende som skall jämnställas med makar. Till denna grupp hör sålunda numera även sammanboende man och kvinna för vilka något hinder mot äktenskap inte föreligger och som i ansökan uppger sig ha gemensamt hushåll. Någon bevisning om att hushållsgemenskap föreligger behöver inte förebringas.

Det är tillräckligt att sökandena uppger att så är fallet. Detta innebär att sådana sammanboende som avses med de nya reglerna har möjlighet att välja om de skall jämföras med ensamförsörjare eller med makar. De har på grund härav en förmånligare ställning än både de som är gifta och sådana ogifta sammanboende som redan enligt tidigare gällande bestämmelser skall jämföras med makar. Någon motsvarande valmöjlighet finns nämligen inte för dessa båda grupper. Detta förhållande upplevs enligt utredningarna som orättvist.

Trots att de nya reglerna har varit i kraft endast sedan årsskiftet 1974/75 har det bl. a. från kommunalt håll framförts kritik mot att reglerna är alltför generösa och kan leda till otillfredsställande resultat. Utredningarna bedömer denna kritik som befogad. Sett från de berörda gruppernas synpunkt måste reglerna bedömas som mycket förmånliga.

Bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn är i princip hushållsinriktade. Det är sålunda hushållets sammanlagda inkomst som – vid sidan av bostadspris och antal barn – avgör bostadsbidragets storlek. Utredningarna anser det därför naturligt att sammanboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden skall bedömas enligt samma grunder som makar vid prövningen av bostadsbidrag. En dylik huvudregel bör gälla såvida inte de sammanboende kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap. Detta innebär sålunda att de sammanboende alltid förutsätts ha gemensamt hushåll och gemensam ekonomi om inte annat kan visas.

Utredningarna tar också upp frågan hur sammanboendesituationen skall kunna konstateras resp. hur sökanden skall styrka att hushållsgemenskap inte föreligger. Några enhetliga regler i dessa avseenden anses inte kunna ställas upp. I de flesta fall torde dock mantalsskrivningen ge tillräcklig information. Utredningarna betonar att den administrativa insatsen måste bedömas som rimlig gentemot förväntat resultat.

Utredningarna diskuterar även en vidgning av sammanboendebegreppet till att omfatta alla sammanboende med ekonomisk hushållsgemenskap. Frågan kan emellertid enligt utredningarnas mening inte lösas isolerat inom bostadsbidragssystemet utan förutsätter en mer övergripande lösning. Därför föreslås att den behandlas i anslutning till familjelagssakkunnigas förslag till lagreglering av ogifta sammanboendes ställning.

3.4 Bostadsbidrag till folkpensionärer

3.4.1 Utformning

De stora skillnaderna kommunerna emellan i fråga om utformningen av de kommunala bostadstilläggen till folkpension har lett till att krav förts fram från olika håll på ett enhetligt regelsystem liksom på en utjämning av beloppen. Beroende på i vilken kommun pensionären är bosatt utgår

bidrag enligt ett av följande tre alternativ:

1. Tillägget utgår med ett generellt belopp, oberoende av pensionärens verkliga bostadskostnad.

2. Bostadstillägget är i sin helhet anknutet till den verkliga bostadskostnaden.

3. Kombination av 1 och 2, dvs. dels ett generellt belopp, dels ett belopp motsvarande bostadskostnaden eller del därav.

Utredningarna finner det motiverat att pensionärer i detta sammanhang behandlas likartat, oberoende av i vilken kommun de är bosatta. De ser detta som ett viktigt steg på vägen mot en samordning mellan de olika bostadsbidragssystemen.

Kritik har också riktats mot att pensionärer i vissa fall får ett lägre bostadstillägg än vad som kan utgå till låginkomsttagare utan barn i samma inkomstläge. Också i detta avseende anser utredningarna att en utjämning bör ske.

3.4.2 Utjämning av beloppen

Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om de kommunala bostadstilläggens utformning hänger bl. a. samman med den ojämna åldersfördelningen i kommunerna och de skilda kommunalekonomiska förutsättningar. På senare tid har det dock skett en viss samordning mellan kommunerna. En starkt bidragande orsak är enligt utredningarna kommunförbundets förslag till grunder för bostadstilläggen.

Den mest påfallande skillnaden gäller de maximibelopp som kan betalas ut. Enligt en kartläggning i juli 1974 fanns det två kommuner som gav ett bostadstillägg om högst ca 1 000 kr./år medan det maximala bidragsbeloppet i andra kommuner uppgick till inemot 10 000 kr./år och i enstaka fall till ännu mer. Till viss men dock endast mindre del återspeglar skillnaderna olika hyresnivåer i kommunerna. Det är därför enligt utredningarnas bedömning i första hand angeläget att beloppsskillnaderna mellan olika kommuner jämnas ut.

En fullständig likriktning av de maximala bidragsbeloppen är av naturliga skäl inte möjlig att genomföra på en gång. Ett steg mot en samordning kan vara att i lagstiftningen rörande bostadsbidragen till folkpensionärer reglera en viss lägsta nivå för den maximala bostadsutgift som inom kommunen skall beaktas när bostadsbidraget beräknas. En sådan åtgärd utgör också närmast en förutsättning för att i vissa fall ge pensionärer möjlighet att få del av bostadsbidragen till hushåll utan barn vilket utredningarna föreslår.

Utredningarna föreslår därför, efter överväganden bl. a. om utjämnings-effekten vid olika nivåer, att bostadsbidrag till folkpensionärer fr. o. m. år 1977 oreducerat skall utgå med minst 400 kr./mån. under förutsättning att bostadsutgiften verkligen uppgår till lägst detta belopp.

3.4.3 Likartade regler i övrigt

De kommunala grunderna för bostadstilläggen varierar kraftigt också vad gäller beräkning av bostadsutgiften och fördelning av denna mellan hushållsmedlemmarna. Utredningarna föreslår att beräkning av bostadsutgifter och fördelning av dessa mellan hushållsmedlemmar fr. o. m. år 1977 skall ske enligt regler som är gemensamma för alla kommuner. RFV:s anvisningar och de förslag till normalgrunder som kommunförbundet har utfärdat bör därvid vara vägledande.

Frågan om rätt att behålla bostadsbidraget vid vård under längre tid på ålderdomshem, långvårdssjukhus o. d. tas också upp av utredningarna. De finner det angeläget att stor generositet visas den som står inför situationen att nödgas lämna sin bostad på grund av sjukdom eller allmän ålderssvaghet. Även i detta avseende bör likartade regler gälla i de olika kommunerna. Kommunförbundets anvisningar bör vara vägledande också här.

3.4.4 Rätt för vissa folkpensionärer att få bostadsbidrag till hushåll utan barn

Bostadsbidrag till barnlösa hushåll kan vid en och samma inkomst uppgå till olika belopp beroende på om inkomsten helt eller delvis uppbärs som pension och rätten till bidrag alltså skall prövas inom systemet för bostadstillägg till folkpension, eller om det rör sig om en icke-pensionär och prövningen skall ske enligt reglerna för statskommunalt bostadstillägg. Vanligen är pensionärens bostadstillägg högre än icke-pensionärens. I vissa fall blir dock pensionären försatt i ett sämre läge än icke-pensionären. Detta sammanhänger främst med skillnaderna i inkomstprövningen. Oreducerat bostadstillägg utgår i högre inkomstlägen i systemet för statskommunala bostadstillägg än vad fallet är i systemet för kommunala bostadstillägg till folkpension. Avtrappningen av tilläggen vid stigande inkomst sker också snabbare i det senare systemet. I vissa situationer kan det därför inträffa att pensionärens bostadstillägg helt har fallit bort, medan statskommunalt tillägg skulle ha utgått med maximalt belopp, f. n. 200 kr./mån.

Skillnaden mellan de olika systemen blir större ju högre den verkliga bostadskostnaden är och ju lägre maximigräns kommunen har för det kommunala bostadstillägget till folkpension. Utredningarnas förslag om en grundnivå för bostadsbidragen till folkpensionärer bidrar alltså till att minska det antal pensionärer som får ett lägre bidrag än vad de skulle ha fått om prövningen skett enligt reglerna för statskommunalt bostadstillägg. Det kritiserade förhållandet elimineras emellertid inte helt genom förslaget.

Utformningen av inkomstprövningsreglerna för de kommunala bostadstilläggen gör att pensionärerna drabbas av problemet på olika sätt, beroende på vilken form av folkpension de uppbär. I den inkomst som skall reducera bostadstillägget inräknas inte bl. a. folkpension. Detta gör att pensionärer med låga folkpensionsbelopp kan bli särskilt illa ställda i jämförelse med

andra hushåll utan barn vid samma totala inkomst.

Problemet berör därför i särskilt hög grad sådana pensionärer som uppbär partiell pension, dvs. två tredjedels eller halv förtidspension eller sjukbidrag (totalt i riket ca 25 000) eller reducerad änkepension (totalt i riket ca 25 000, varav ca 13 000 har mindre än två tredjedelar av full pension). Effekten kan dock uppkomma även för pensionärer med full pension.

De beslut som statsmakterna har fattat på grundval av pensionsålderskommitténs förslag innebär – förutom att den allmänna pensionsåldern sänks från 67 till 65 år – bl. a. ökade möjligheter till förtida och uppskjutet uttag av hela eller halva ålderspensionen. Någon ändring i principen att kommunalt bostadstillägg inte utgår vid förtida uttag har inte skett. Vid förtida uttag av ålderspension, liksom i samband med den likalades beslutade lagfästa delpensionen, kan i stället statskommunalt bostadstillägg utgå. Utredningarna anser det inte motiverat att denna princip frångås. De pekar på att möjligheten att uppbära bostadsbidrag till hushåll utan barn för de pensionärer som nu inte har den rätten i viss mån blir än mer angelägen genom den här berörda pensionsreformen.

Utredningarna finner att starka rättviseskäl talar för att en folkpensionär inte skall behöva få ett sämre bostadsstöd än en icke-pensionär med samma inkomst, bara därför att han eller hon råkar ha nedsatt arbetsförmåga, ha en högre levnadsålder eller vara änka och föreslår därför att bostadsbidrag till folkpensionärer utan barn i princip skall utgå med det belopp som motsvarar det högsta av de båda bidragen. Förslaget innebär tekniskt sett att pensionärer i den aktuella situationen skall få rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn i stället för det bostadsbidrag till folkpensionärer som eventuellt annars skulle ha utgått.

Utredningarna sammanfattar sina förslag i fråga om bostadsbidrag till pensionärer på följande sätt.

- För pensionärer med låg inkomst bibehålls bostadsbidragssystemet för pensionärer i princip oförändrat.
- För pensionärer som p. g. a. inkomstprövningsreglerna är helt uteslutna från detta system prövas bidragsrätten enligt reglerna för bostadsbidrag till hushåll utan barn.
- I den mellangrupp som får bostadsbidraget till pensionärer minskat p. g. a. inkomstprövningsreglerna hänförs pensionären till det förmånligaste bidragssystemet.
- För pensionärshushåll med barn sker prövning såsom f. n. inom båda bidragssystemen.

Enligt utredningarnas förslag bör pensionärer få rätt till bostadsbidrag för hushåll utan barn redan fr. o. m. år 1977. Utredningarna berör i detta sammanhang det tekniskt-administrativa utvecklingsarbete som måste göras innan förslaget genomförs. Det bör lämpligen samordnas med det utvecklingsarbete som krävs inför en överflyttning av administrationen av bo-

stadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn till försäkringskassorna. Sistnämnda fråga behandlas i det följande.

3.5 Inkomstprövning

3.5.1 *Inledande synpunkter*

Utredningarna betonar inledningsvis att bostadsbidrag bör utgå till de hushåll som har störst behov av ekonomiskt stöd. Bidragens storlek bör med hänsyn härtill prövas i förhållande till hushållens ekonomiska bärkraft.

I nuvarande system för bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn sker inkomstprövningen på grundval av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten. I fråga om makar läggs deras sammanlagda inkomst till grund för beräkningen av tilläggens storlek.

Inkomstprövningen för kommunalt bostadstillägg till folkpension och handikappade sker efter en beräknad framtida årsinkomst.

Nuvarande inkomstprövningsmetoder har flera nackdelar och har därför kritiserats. Särskilt gäller detta prövningen mot den taxerade inkomsten. Denna anses vara ett osäkert mått på ett hushålls ekonomiska bärkraft. Dessutom är den inte aktuell vid prövningstillfället. Omprövningar av bostadstilläggen får ske i stor utsträckning.

Utredningarna konstaterar emellertid att något entydigt inkomstbegrepp som ger en helt rättvisande och aktuell bild av den ekonomiska bärkraften hos en person eller ett hushåll inte finns och hänvisar i detta sammanhang till att familjepolitiska kommittén gjort samma bedömning år 1972 och bostadstilläggsgruppen år 1974. I en sådan situation har man att välja det inkomstbegrepp som bäst tillgodoser kraven på precision och rättvisa.

Höga ambitioner i dessa hänseenden måste vägas mot behovet av enkla och lättadministrerade system. Inte minst är detta senare ett krav som måste ställas med hänsyn till de sökande. Mängden av bostadsbidrag som skall prövas omöjliggör alltför förfinade metoder som kräver lång behandlingstid per ärende.

3.5.2 *Olika möjligheter till inkomstprövning*

I princip tre inkomstbegrepp är aktuella inom ramen för beskattningen: den sammanräknade inkomsten eller intäkter från samtliga förvärvskällor minus avdrag för intäkternas förvärvande, den taxerade inkomsten eller sammanräknad inkomst minus underskottsavdrag, övriga allmänna avdrag och förlustavdrag och slutligen den beskattningsbara inkomsten eller taxerad inkomst minus grundavdrag.

Under åren 1969–1972 skedde inkomstprövningen av bostadstilläggen till barnfamiljer på grundval av den beskattningsbara inkomsten. Genom de skatteregler som infördes år 1971 förändrades innebörden av detta begrepp. Därför skedde en teknisk anpassning av reduceringsregierna så att in-

komstprövningen i stället skulle göras mot den taxerade inkomsten.

Till grund för beräkning av bostadstilläggen ligger den till statlig skatt taxerade inkomsten vid taxeringen året före bidragsåret. Detta innebär att det som regel är inkomsten två år före bidragsåret som används vid prövningen.

Ett inkomstbegrepp inom beskattningens ram har enligt utredningarna bl. a. den fördelen att det är ett för allmänheten välkänt och officiellt begrepp. En annan betydande fördel är att dessa inkomstuppgifter är prövade och fastställda genom taxeringsförfarande. Någon egentlig granskning behöver därför inte göras av förmedlingsorganen. Detta ger givetvis stora administrativa fördelar. Man kan vidare i den administrativa hanteringen av bostadstilläggen utnyttja befintliga dataregister från skatteväsendet. Det blir därigenom t. ex. möjligt att i förväg välja ut de grupper av hushåll som enligt inkomsttaxeringen kan komma i fråga för bostadstillägg och tillställa dessa ansökningshandlingar m. m. Det har även ansetts naturligt att vid inkomstprövningen av en social förmån samma inkomstbegrepp används som vid beskattningen. Den vid beskattningen fastställda inkomsten har ansetts vara av grundläggande betydelse för inkomsttagarens förmåga att betala skatt och kan därmed användas också som mätare på hans ekonomiska bärkraft.

Utredningen har funnit följande nackdelar med ett inkomstbegrepp som hämtas från beskattningen.

Inget av de tre inkomstbegreppen ger ett aktuellt och rättvisande mått på hushållens ekonomiska situation och behov av bostadsbidrag. Den sammanräknade inkomsten tar inte hänsyn till vissa kostnader, t. ex. kostnader för barn eller för avgifter för olika försäkringar etc., vilka kan variera väsentligt mellan olika grupper och familjetyper. Inom skattesystemet används avdragen för att i viss mån utjämna sådana skillnader. Det komplicerade och vitt förgrenade avdragssystemet gör å andra sidan att den taxerade inkomsten blir ett högst osäkert och i många fall inte rättvisande mått på hushållens ekonomiska standard. Skattereglerna ger stora möjligheter till avdrag av olika slag och att fördela inkomster och utgifter på flera år. En källa till felbedömning ligger även däri att inget av de till taxeringen knutna inkomstbegreppen innefattar skattepliktiga förmåner såsom vinster, gåvor, underhållsbidrag för barn etc. Olika studiestöd åstadkommer även problem i detta sammanhang.

Anknytningen till taxeringen medför att bidragsrätten i princip är beroende av en inaktuell inkomst. För bidragsåret 1975 utgår bostadstillägg på basis av 1973 års inkomster (1974 års taxering). Kravet på aktualitet är sålunda inte uppfyllt om inkomstprövningen helt grundas på ett inkomstunderlag från taxeringen. Den tvååriga eftersläpningen gör att familjens ekonomiska situation kan ha förändrats högst väsentligt – såväl uppåt som nedåt – under tiden från det att den bidragsgrundande inkomsten intjänats till dess att bidraget utges. En möjlighet till omprövning måste därför finnas. Nuvarande

prövningssystem för bostadstilläggen innefattar regler för sådana omprövningar, vilka för med sig betydande administrationsarbete.

Prövningen av kommunalt bostadstillägg till pensionärer och till handikappade grundas på beräknad framtida inkomst. Beräkningen görs med ledning av uppgifter som sökanden lämnar. Motsvarande inkomstuppgift används även i andra sammanhang, t. ex. för intagning och bestämmande av avgifter i förskolor och av olika vårdavgifter.

Även för prövning av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn vore det i och för sig möjligt att utgå från en beräknad framtida inkomst.

När skattemyndigheterna närmare vill bedöma ett hushålls faktiska ekonomiska situation kan detta ske genom att myndigheten inforrdrar en särskild utredning från hushållet, en s. k. kontantberäkning. Denna kan sägas vara en utvidgad självdeklaration och ger en detaljerad bild av hushållens löne- och inkomstsituation samt förekommande bidrag och avdrag m. m. En form av förenklad kontantberäkning kunde eventuellt utvecklas och användas för prövning av bostadsbidrag.

Ett system med en självdeklarerad inkomst har enligt utredningarna den stora fördelen att bidragsbeloppet kan utgå i direkt relation till den aktuella inkomsten. Ett sådant inkomstbegrepp kan vidare ge ett mer rättvisande mått på ett hushålls ekonomiska bärkraft än t. ex. ett begrepp inom beskattningens ram. Vidare skulle en sådan lösning underlätta en samordning mellan de olika bostadsbidragssystemen i fråga om inkomstprövningen.

Följande nackdelar med en självdeklarerad inkomst framhålls. Det skulle uppstå betydande svårigheter när det gäller att definiera vad som är ett hushålls beräknade framtida inkomst. Vilka olika slags inkomster, pensioner och bidrag skall tas upp? Vilka avdrag skall få göras?

Systemet skulle också medföra osäkerhet om hur stor inkomsten slutligt blir. Alltför stora avvikelser mellan beräknad och slutlig inkomst kan knappast accepteras, då härigenom helt felaktiga bostadsbidrag kan utgå. Det torde därför behövas en omfattande kontrollapparat och/eller en slutlig prövning av bidragen mot t. ex. den vid taxeringen fastställda inkomsten. En definitiv slutlig omprövning torde leda till en situation med återkrav som kan bli besvärlig i flera avseenden, inte minst för bidragsmottagarna.

Systemet innebär vidare ett slags andra självdeklaration, vilket kan upplevas som besvärande för den enskilde. Prövningen av bostadsbidragen skulle sannolikt ta väsentligt längre tid per ärende än nu.

Sjukpenningen skall täcka ett inkomstbortfall. Bedömningen av sjukpenningens storlek knyts till vederbörandes normala inkomst av förvärvsarbete. Till den sjukpenninggrundande inkomsten räknas sålunda endast inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete men inte pensioner, kapitalinkomster eller andra arbetsfria inkomster.

Den sjukpenninggrundande inkomsten har den fördelen att den ger en aktuell bild av inkomstsituationen för ett hushåll. Från administrativ synpunkt har detta inkomstbegrepp även vissa fördelar genom att de uppgifter

som lämnas granskas inom ramen för sjukförsäkringen.

Som nackdelar kan framhållas att det för exempelvis egna företagare och jordbrukare är svårt att under löpande verksamhetsår avgöra hur stor inkomsten kommer att bli. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs vidare endast för inkomster upp till 7,5 gånger basbeloppet. Över denna gräns är tillförlitligheten lägre när det gäller inkomstbeloppet. Man skulle behöva inhämta särskilda uppgifter om vissa grupper av bostadsbidragsmottagare, som inte omfattas av sjukpenningssystemet. Den sjukpenninggrundande inkomsten skulle vidare behöva kompletteras och korrigeras i flera avseenden, bl. a. vad gäller inkomster av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet samt sociala förmåner.

3.5.3 Överväganden och förslag

Utredningarna har inte funnit något mått som ger en rättvisande och entydig bild av den ekonomiska bärkraften hos olika hushåll. Det är också svårt att åstadkomma ett enkelt och rättvisande inkomstbegrepp som kan användas vid ett stort antal bidragsärenden, där varje prövning måste ske under tidspress.

Det skattepolitiska inkomstbegreppet är inte något tillförlitligt mått på köpkraft eller utkomst. Med utkomst avser utredningarna relationen mellan hushållens köpkraft och antalet familjemedlemmar.

Om man lyckades finna ett enhetligt och rättvisande mått på en individs eller ett hushålls utkomst skulle det vara en stor fördel, inte bara för prövningen av bostadsbidragen. Utredningarna finner det därför i hög grad angeläget att frågan om ett enhetligt och tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövningen av olika sociala förmåner och bidrag får en lösning. Frågan är dock av den arten att den inte bör prövas isolerat inom ramen för bostadsbidragen. Mot bakgrund av denna principiella syn har utredningarna kommit till den slutsatsen, att nuvarande inkomstprövningssystem och inkomstbegrepp för bostadsbidragen t. v. får accepteras i avvaktan på att frågan löses i ett större sammanhang.

Utredningarna tar också upp frågan om hur olika former av *s t u d i e s t ö d* och *s t i p e n d i e r* bör bedömas vid prövning av bostadsbidragen.

Studerande har som regel en bättre ekonomisk situation än vad som framgår vid inkomstprövningen av bostadsbidragen. Detta hänger bl. a. samman med nuvarande skattesystem, där studiestödet inte beskattas och sålunda inte ingår i den taxerade inkomsten. Så länge ett begrepp inom beskattningens ram används vid prövning av bostadsbidragen, kvarstår detta förhållande.

I nuläget kan studerande av denna anledning erhålla högre bostadsbidrag vid lika villkor i fråga om bostadspris och ekonomisk standard än andra bidragstagare som har sina inkomster genom förvärvsarbete. Dessa skillnader skulle öka genom förslaget till ny konstruktion av bostadsbidragen till barn-

familjer och hushåll utan barn. Mot bakgrund härav finner utredningarna att utgående studiestöd, såväl bidragsdel som återbetalningspliktig del, och stipendier bör räknas samman med ev. övriga inkomster vid prövning av rätt till bostadsbidrag. Detta medför inte några försämringar för flertalet studerande, vilka som regel endast har smärre inkomster vid sidan av studiestödet. Bidragen ökar tvärtom i dessa fall i jämförelse med nuvarande regler.

Utredningarna hänvisar till den studiesociala utredning inom utbildningsdepartementet som har till uppgift att pröva de studerandes hela sociala och ekonomiska situation. Förslaget ses som en temporär lösning.

3.6 Ansvarigt organ

3.6.1 *Frågans tidigare behandling*

Frågan om ansvarigt organ för bostadsbidragen har diskuterats i olika sammanhang. Intresset har därvid främst knutits till en överföring av de statliga och statskommunala bostadstilläggen från kommunerna till försäkringskassorna. Familjepolitiska kommittén föreslog i sitt slutbetänkande Familjestöd (SOU 1972:34) att administrationen av alla familjepolitiska förmåner, till vilka kommittén även räknade bostadstilläggen, skulle föras över till de allmänna försäkringskassorna. Bostadstilläggsgruppen behandlade också frågan om administrationsorgan i sitt betänkande (Ds B 1974:1) men ansåg sig inte beredd att föreslå någon förändring bl. a. med hänsyn till den pågående översynen av bostadsbidragen. Bland remissinstanserna var meningarna delade.

I detta sammanhang nämner utredningarna att en sakkunnig tillkallats i oktober 1974 för att göra en översyn av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik (byggadministrationsutredningen). Enligt direktiven skall utredningen undersöka möjligheterna att flytta över flera uppgifter till kommunala organ och att ge dessa ökad självständighet och större befogenhet vid handhavandet av uppgifter som de redan förut har anförtrotts.

3.6.2 *Skäl för och emot försäkringskassorna*

Försäkringskassorna har ett väl utbyggt kontorsnät och därigenom en god lokal förankring. För administrationen av bl. a. sjukförsäkringen har RFV tagit i bruk ett nytt avancerat ADB-system, varigenom försäkringskassornas arbetsrutiner kommer att automatiseras i hög grad.

Administrationn av barnbidragen flyttades den 1 januari 1974 från kommunerna till försäkringskassorna. Den har utformats så att en senare integrering med bl. a. bostadstilläggen till barnfamiljer skall kunna ske. Hänsyn har också tagits till möjligheterna att inordna administrationen av bostadstilläggen till hushåll utan barn i systemet.

Vidare har RFV och statskontoret genom den s. k. RAFA-utredningen utrett de tekniska förutsättningarna för att föra över administrationen av bidragsförskotten från kommunerna till försäkringskassorna.

Utredningen har föreslagit att verksamheten enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott från och med den 1 juli 1976 skall ombesörjas av de allmänna försäkringskassorna och RFV.

Även kommunerna utnyttjar i hög grad ADB för handläggningen av bostadsbidragsärenden.

Enligt utredningarnas uppfattning finns det flera skäl som talar för att administrationen av bostadsbidragen förs över till försäkringskassorna. Från den enskildes synpunkt skulle det innebära en fördel att kunna vända sig till ett och samma ställe när det gäller olika former av familjestöd.

Försäkringskassorna gör i olika sammanhang en inkomstprövning och har tillgång till inkomstuppgifter. Eftersom försäkringskassorna handlägger de kommunala bostadstilläggen till folkpension har de även viss erfarenhet av att pröva bostadsutgifter.

Betydande samordnings- och rationaliseringsvinster skulle kunna göras, inte minst genom att ett rikssystem kom till stånd. En sammanföring av databehandlingen av bostadsbidragen till ett organ skulle innebära betydande förenklingar och minskade kostnader vid ingrepp och förändringar av bidragsregler eller administrativa förutsättningar för bidragsformerna. Koncentrationen torde också ge bättre möjligheter till revision samtidigt som bl. a. statistikinsamlingen skulle underlättas.

Samordningen mellan de olika bostadsbidragssystemen skulle underlättas om de handhas av samma organ. Vissa kontrollrutiner skulle då kunna förenklas. För handläggningen av bostadsbidragen krävs redan i dag ett samarbete mellan förmedlingsorgan och försäkringskassa, bl. a. för samordning mellan de statskommunala bostadstilläggen och de kommunala bostadstilläggen till folkpension och vid ändring av uppgift om mottagare av barnbidraget. RFV lämnar vidare vissa uppgifter om pensioner till förmedlingsorganet.

Det fordras också likartade rapporteringsrutiner till förmedlingsorgan och försäkringskassa från olika organ, t. ex. pastorsämbete och länsstyrelse, beträffande uppgifter som har betydelse för bostadsbidrag och barnbidrag.

Mot en överföring talar att det i dag finns en uppbyggd administrationsapparat för bostadsbidragen i kommunerna. Denna skulle brytas sönder, varvid värdefulla kunskaper och erfarenheter skulle gå förlorade, om inte också personalen skulle kunna föras över. Några direkta olägenheter med nuvarande ordning har utredningarna heller inte funnit.

Vidare har kommunerna vissa uppgifter om bostäder och bostadskostnader, t. ex. lånehandlingar och ritningar, som kan utnyttjas vid bidragsprövningen.

Från bostadspolitisk synpunkt kan det finnas skäl för att de förtroendevalda i kommunerna, som ansvarar för bostadsplaneringen, också är väl

införstådda med bostadsbidragsverksamheten. Den skulle därigenom bättre kunna samordnas med andra åtgärder på bostadsområdet. Utredningarna har emellertid funnit att kommunerna inte i någon större utsträckning utnyttjar bostadsbidragen som underlag för bostadsplaneringen. En väl utvecklad statistik om bostadsbidragen skulle kunna tillgodose kommunernas behov i detta avseende.

Utredningarna tar också upp frågan om försäkringskassornas möjligheter och kapacitet att ta över administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Kassornas verksamhetsfält har byggts ut avsevärt de senaste åren bl. a. genom den beskattade sjukpenningen, tandvårdsförsäkringen och föräldraförsäkringen. Vidare har beslutats eller diskuterats att lägga ytterligare uppgifter på försäkringskassorna. Parallellt med denna utbyggnad pågår en omfattande administrativ förändring. En överföring av administrationen torde därför inte vara möjlig förrän tidigast år 1980. I samband med att kassorna åläggs nya uppgifter kan det också komma att uppstå svårigheter för de mindre lokalkontoren. Förutsättningarna för de små kontoren att klara handläggningen av bl. a. bostadsbidragen bör därför närmare undersökas.

3.6.3 *Tillsynsmyndighet, besvärsordning*

Vissa frågor angående tillsynsmyndighet och besvärsordning uppkommer vid en överföring. Dessa är möjliga att lösa på olika sätt.

Ett alternativ är att i princip nuvarande ordning bibehålls. Försäkringskassorna skulle endast sköta de administrativa uppgifter som handhas av kommunerna.

En annan lösning är att bostadsstyrelsen efter en överflyttning av administrationen har ansvaret huvudsakligen för frågor som är av bostadspolitisk natur. Styrelsen skulle sålunda svara för frågor som rör t. ex. bostadsbidragets utformning och storlek, inkomstprövning och beräkning av bidragens storlek. I övrigt skulle ansvaret ligga hos RFV. I detta sammanhang nämns att en utredning rörande besvärsorganisationen inom socialförsäkringen har tillsatts.

3.6.4 *Förslag*

Utredningarna finner att vägande skäl talar för en överföring och föreslår därför att administrationen flyttas över till försäkringskassorna. Enligt utredningarnas bedömning kan, mot bakgrund av tidigare redovisade kapacitetsproblem, en överflyttning inte bli aktuell förrän tidigast år 1980.

Då överflyttningen av bostadsbidragen till försäkringskassorna måste föregås av ett ingående utredningsarbete föreslår utredningarna att en arbetsgrupp bildas för detta med representanter för statskontoret, RFV, bostadsstyrelsen och kommunförbundet. Arbetet bör innefatta såväl en organisatorisk

utredning, som bl. a. belyser de mindre lokalkontorens möjligheter att klara uppgifterna, som en teknisk systemutredning.

Utredningarna understryker att det är viktigt att personalfrågorna beaktas. Försäkringskassornas möjligheter att överta kommunernas personal bör därför klarläggas.

Med hänsyn till bidragens bostadspolitiska betydelse anser utredningarna det naturligt att de även efter en överflyttning till försäkringskassorna hör till bostadsdepartementets ansvarsområde. Bostadsstyrelsens roll i samband med bidragsgivningen bör också markeras. Tillämpningsföreskrifter och anvisningar bör utfärdas av bostadsstyrelsen i samråd med RFV. Vidare bör bostadsstyrelsen även i fortsättningen vara besvärinstans med länsbostadsnämnderna som mellaninstans.

3.7 Administrativa rutiner

3.7.1 *Allmänna mål*

Det har från skilda håll riktats kritik mot de olika bostadstilläggssystemen på grund av brister av administrativ och teknisk natur. Mot denna bakgrund tar utredningarna upp ett flertal frågor av denna art.

Utredningarna ställer inledningsvis upp vissa allmänna mål för administrationen av bidragen.

Administrationen av ett bidragssystem bör utformas så att man verkligen når de grupper som stödet avser att hjälpa. Med olika metoder bör man därför söka göra systemet effektivare i detta avseende. Samtidigt bör dock administrationsapparaten inte göras onödigt personal- och kostnadskrävande.

Det är också angeläget att skapa en så enkel administration som möjligt. Bidragssystemet kan därigenom bli lättare att förstå för allmänheten, vilket bl. a. kan leda till att antalet felaktigt eller ofullständigt ifyllda ansökningshandlingar minskar. Den handläggande personalens arbete underlättas också.

Utredningarna konstaterar att det krävs vissa ändringar av nuvarande administrationsformer och regler för bostadsbidragen för att bättre uppfylla dessa syften. Förslagen begränsas till att väsentligen avse systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Möjligheter att i olika avseenden skapa mer enhetliga regler mellan dessa bidrag och bostadsbidragen till pensionärer har dock påverkat bedömningarna.

Ett bidragssystem som har så stor omfattning som bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn förutsätter generella administrativa regler som inte nödvändiggör en detaljerad och tidskrävande manuell behandling av varje ansökan.

För att handläggningen skall fungera tillfredsställande, inte minst tidsmässigt, måste man enligt utredningarna bygga upp ett system som i så stor utsträckning som möjligt kan utnyttja redan befintliga dataregister. Här-

igenom kan bl. a. ansökningsförfarandet förenklas. Den sökande behöver inte belastas med omfattande uppgiftslämnande, det manuella kontrollarbetet kan begränsas och förenklas.

3.7.2 Förenklat ansökningsförfarande

De regler som nu gäller för bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn innebär att alla bidragstagare årligen måste lämna in en ansökan. Förmedlingsorganet sänder varje höst till barnfamiljer, som ligger i sådana inkomstlägen att de kan vara berättigade till bidrag, en ansökningsblankett, där vissa uppgifter, bl. a. taxerad inkomst, har tryckts i förväg. Övriga barnfamiljer får endast ett meddelande med viss information. För ensamstående och makar utan barn har det inte ansetts möjligt att tillämpa detta system. De får i stället en allmän information om möjligheterna att erhålla bostadsbidrag.

Det årliga ansökningsförfarandet vållar allmänheten stora svårigheter. Särskilt påtagliga är problemen med att fylla i ansökningsblanketten. Detta påverkar också förmedlingsorganets arbete. Granskningsarbetet blir omfattande beroende på dels det stora antalet ansökningar, dels att en mycket stor del av blanketterna är felaktigt eller ofullständigt ifyllda.

Det årliga ansökningsförfarandet är betungande också från handläggningssynpunkt, inte minst på grund av att prövningen måste ske under en så kort tid – från oktober till december – varje år. Arbetsbelastningen under året på förmedlingsorganen blir härigenom mycket ojämn. Flertalet kommuner är tvungna att fördubbla arbetsstyrkan för detta ändamål under tiden oktober–januari.

Det är enligt utredningarnas bedömning angeläget att söka minska dessa svårigheter genom att förenkla ansökningsförfarandet.

Ca tre fjärdedelar av bostadstilläggen kan för närvarande beräknas vara löpande över årsskiftet. För dessa bidragstagare finns de uppgifter som behövs för prövningen redan i de register som lagts upp vid databehandlingen av bidragen. Det bör därför vara möjligt att använda ett enklare förfarande för dessa ärenden. Man kan då tänka sig antingen att helt slopa den nuvarande obligatoriska årliga ansökningen eller att använda en enklare blankett.

Om man slopar nuvarande ansökningsförfarande skulle i stället den årliga omräkningen av bostadsbidraget i princip kunna tillgå på följande sätt.

Beslut om fortsatt bostadsbidrag prövas automatiskt utan ansökan på grundval av tillgängliga registeruppgifter, dvs. dels de uppgifter om bidragstagaren som finns i bostadsbidragsregistret, dels uppgifter om den nya taxeringen som erhålls från riksskatteverket. Beslutet skrivs ut på särskild blankett som bostadsstyrelsen fastställer. Liksom för närvarande bör datapost användas.

Beslutet sänds därefter till bidragstagaren som skall kontrollera det och

ändra de uppgifter som är felaktiga. Beslutshandlingen bör, förutom beslutsmotivering och de uppgifter på vilka beslutet grundats, innehålla information om gällande regler för bostadsbidrag och om vilka förändringar en bidragstagare är skyldig att meddela förmedlingsorganet. Härigenom får bidragstagaren möjlighet att räkna ut att det fastställda bidragsbeloppet är riktigt. Efter underskrift skall beslutet återsändas till förmedlingsorganet. Alternativt kan man tänka sig att endast beslut där någon eller några uppgifter behöver ändras skall återsändas.

För sökande som inte tidigare har bostadsbidrag bör det finnas en särskild ansökningsblankett med upplysningar om möjligheterna att få bidrag och om hur ansökan skall fyllas i. Det nuvarande systemet för information bör i princip kunna användas.

Vissa problem uppkommer emellertid på grund av att reduktion av bidragen i vissa fall skall ske med hänsyn till förmögenhet. Eftersom endast förmögenhet som överstiger 200 000 kr. f. n. registreras vid taxeringen, kan det bli nödvändigt att sökanden kompletterar beslutet med uppgift om förmögenhet. Ett fullständigt administrativt fungerande system förutsätter därför att uppgift om förmögenhet finns med på de inkomstförteckningar från RSV som används vid beräkningen av bidragets storlek.

Utredningarna har inte funnit några vägande skäl för att bibehålla nuvarande system med årlig ansökan för samtliga bidragstagare. Att säkerheten i de uppgifter som ligger till grund för en sådan bidragsprövning i någon mån skulle kunna bli större måste vägas mot det arbete som ansökningsförfarandet innebär för både bidragstagaren och förmedlingsorganen. Nuvarande ansökningsförfarande med årlig ansökan om bostadsbidrag för samtliga bidragstagare bör därför förenklas i enlighet med här redovisade system. Endast sökande som inte redan har bostadsbidrag skulle därigenom behöva lämna in en särskild ansökan.

Det ändrade ansökningsförfarandet bör genomföras inför bidragsåret 1977. Bostadsstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med kommunförbundet utreda frågan om den närmare utformningen av ansökningsförfarandet och att utarbeta blanketter m. m.

Enligt utredningarnas uppfattning bör det finnas goda möjligheter att utforma en enklare och mera lättförståelig ansökningsblankett. I sammanhanget erinras dock om de svårigheter som uppkommer till följd av att det krävs ett relativt stort antal uppgifter som underlag för beslut om bostadsbidrag till följd av gällande regler för bidragen. Med utredningarnas förslag skulle emellertid dessa svårigheter minska.

3.7.3 Förändringar under löpande bidragsår

Förfarande

Förmedlingsorganen får f. n. genom aviseringar från länsstyrelserna löpande uppgifter om bl. a. födelse, flyttning, ändrad samhörighet för personer i åldern 0–17 år samt uppgifter om vigsel, ändrat civilstånd, äktenskapskillnad och dödsfall för alla personer. Vidare får kommunerna kvartalsvis en lista från RFV över förändringar i pensioner m. m. som kan påverka bostadsbidragen.

Aviseringarna används för att ändra eller dra in bostadsbidrag som redan utgår. Från kommunerna har framhållits att hanteringen av dessa personaviser är arbetskrävande.

När större erfarenhet vunnits av nuvarande system bör enligt utredningarnas uppfattning undersökas om inte förenklingar skulle kunna uppnås genom att aviseringarna överlämnas till datacentralerna medelst magnetband.

Månadsvis ändring av löpande bostadsbidrag

Enligt gällande regler skall bostadstillägget omprövas om antalet barn i familjen ökar eller minskar eller bidragstagarens familje- eller inkomstförhållanden ändras. Det löpande bidraget utgår dock oförändrat under kvartalet. Ändringarna påverkar sålunda bostadstillägget först fr. o. m. nästa kvartal. Enligt utredningarna har bidragstagarna svårt att förstå varför de ändrade förhållandena inte påverkar bostadsbidraget omgående, dvs. månaden efter. Så sker t. ex. vid flyttning. Det har dessutom visat sig att bestämmelsen medför svårigheter, särskilt vid övergång från tvåförälderfamilj till enförälderfamilj på grund av skilsmässa.

De kvartalsvisa förändringarna innebär också extra belastning för förmedlingsorganen vid kvartalsskiftet.

Utredningarna föreslår att alla ändringar av bostadsbidragen i fortsättningen sker månadsvis. Bestämmelsen bör gälla också vid nybeviljande av bostadsbidrag.

Anpassning av bostadsbidraget till ökade bostadsutgifter

Vid beräkning av bostadsutgiftens storlek i bidragssystemet för barnfamiljer och hushåll utan barn skall kommunen följa de föreskrifter som bostadsstyrelsen meddelar. Som bostadsutgift skall vid nyinflyttning anses den utgift som föreligger när bostadstillägget börjar utgå. I andra fall gäller i princip utgiften den 1 oktober året före det kalenderår som bidraget avser. Ökar bostadsutgiften därefter har kommunen rätt att med bibehållet statsbidrag anpassa bostadstillägget till den ökade utgiften. Ungefär hälften av

kommunerna utnyttjar denna rätt.

Utredningarna anser att det från bostadssocial synpunkt finns starka skäl för en snabbare anpassning av bostadsbidragen till prisökningar. Bostadsutgiften den 1 oktober motsvarar i allt mindre utsträckning den verkliga utgiften under bidragsåret.

Utredningarna föreslås därför att bestämmelsen att bostadsbidrag skall höjas på grund av ökad bostadsutgift under året görs tvingande när det gäller hyres- och bostadsrättslägenhet. Beträffande egna hem bör bestämmelsen liksom hittills göras beroende av kommunens beslut. En höjning av bostadsutgiften på grund av exempelvis ökad belåning skulle kunna medföra avsevärt administrativt arbete för förmedlingsorganen.

3.7.4 *Retroaktivitet*

Den långa retroaktivitetstid, som nuvarande bestämmelser medger beträffande bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn, ger upphov till ett betydande merarbete för förmedlingsorganen. Ofta berörs mer än ett bidragsår vilket medför svårigheter vid inkomstprövningen. Om den sökande flyttat eller fått ökade bostadsutgifter uppstår svårighet att fastställa den rätta utgiften. Vid flyttning uppstår också problem när det gäller att kontrollera boendeförhållandena i den tidigare bostaden.

Med den väl utbyggda informationen om bostadsbidragen anser utredningarna att risken för att någon inte känt till bidragsformen och därför underlåtit att söka bidrag inte är så stor som tidigare.

Mot bakgrund härav och tidigare nämnda svårigheter föreslår utredningarna att retroaktiviteten begränsas till tre månader. Härigenom kommer reglerna i princip att vara desamma som för kommunala bostadsbidrag för pensionärer. Retroaktiviteten bör dock inte i något fall kunna gå tillbaka över ett årsskifte.

3.7.5 *Minimibelopp*

Utredningarna tar också upp frågan om vid vilket lägsta belopp bostadsbidraget skall betalas ut. Bestämmelsen har tillkommit främst för att undvika den administrativa belastning som utbetalning av småbelopp skulle innebära.

Det nuvarande minimibeloppet 10 kr. har varit oförändrat sedan bostadstilläggen infördes den 1 januari 1969. Med hänsyn till att bostadsbidragen successivt ökats och att penningvärdet förändrats anser utredningarna det motiverat att höja beloppet till 20 kr. i månaden.

3.7.6 Förmögenhet

Höjning av förmögenhetsgränsen

Gränsen för sådan förmögenhet som skall påverka bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn har varit oförändrad under flera år. Den höjdes senast för att neutralisera verkningarna på bostadstilläggen av de öknings av taxeringsvärdena som 1970 års allmänna fastighetstaxering föranledde.

En ny allmän fastighetstaxering genomfördes år 1975. Den medför en nominell förmögenhetsökning som för många hushåll innebär att bostadsbidraget kommer att påverkas.

Mot bakgrund främst härav anser utredningarna att förmögenhetsreglerna bör justeras och föreslår att förmögenhetsgränsen höjs från 50 000 till 75 000 kr. En höjning har redan beslutats för pensionärerna. På samma sätt som enligt nuvarande regler bör 20 % av förmögenheten över gränsen läggas till den taxerade inkomsten vid bidragsberäkningen.

Den nya gränsen bör gälla från den tidpunkt då 1975 års taxeringsvärden börjar tillämpas vid inkomstprövningen av bostadsbidrag, dvs. vid prövning av bostadsbidrag för år 1977.

Förbättrade kontrollmöjligheter

Reglerna om att hänsyn till förmögenhet skall tas vid inkomstprövningen medför behov av att kunna kontrollera förmögenhetssuppgiften i ansökan. Antalet felaktiga och inte ifyllda förmögenhetssuppgifter är stort. Det nuvarande kontrollarbetet är betungande för förmedlingsorganen, länsbostadsnämnderna och inte minst för skattemyndigheterna själva genom att uppgiften om förmögenhet måste kontrolleras i självdeklarationen.

Vissa kontrollmöjligheter står redan nu till förmedlingsorganens förfogande. Utredningarna anser att det skulle underlätta arbetet avsevärt om uppgift om förmögenhet över den angivna gränsen fanns med i den inkomstförteckning som förmedlingsorganen erhåller från skattemyndigheten. En sådan lösning är f. n. inte möjlig med hänsyn till de regler som gäller för taxeringsförfarandet.

3.7.7 Bostadsutgiftsberäkning

Reglerna för beräkning av bostadsutgiften innebär att det finns betydande skillnader mellan de statskommunala bostadstilläggen och bostadstilläggen till pensionärer, framför allt i fråga om egna hem. De medför dessutom att komplicerade och tidskrävande kontroller måste göras. Handläggningstiden för egnahemsansökningar är betydligt längre än för ansökningar som avser hyreslägenheter. Detta gäller i båda bidragssystemen.

En samordning av reglerna är angelägen inte minst för att underlätta genomförandet av förslaget om rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn för vissa pensionärer. Olika möjligheter till förenklingar bör samtidigt tillvaratas.

När det gäller hyreslägenheter tillämpas i princip samma regler i de båda systemen. För bostadsrättslägenheter överensstämmer däremot inte de nuvarande reglerna helt. Utredningarna föreslår en samordning så att den fastställda årsavgiften skall anses utgöra bostadsutgiften.

De nuvarande metoderna för beräkning av bostadsutgiften för egna hem är i flera avseenden olika i de båda bidragssystemen. Bostadsstyrelsens föreskrifter för de statskommunala bostadstilläggen innebär att man i princip utgår från de faktiska utgifterna men att man beträffande vissa poster använder schabloner. Schablonen för beräkning av driftkostnader vid sidan av bränslekostnader har kritiserats. Den är knuten till taxeringsvärdet och fungerar därför så att fastigheter i tätorter får avsevärt högre belopp än likartade fastigheter i glesbygd. Detsamma gäller nya hus jämfört med äldre hus. Utredningarna har emellertid inhämtat att bostadsstyrelsen avser att ändra anvisningarna i denna del.

Enligt utredningarnas uppfattning bör man i princip utgå från de verkliga kostnaderna, trots att detta innebär ett omfattande administrativt arbete. För att få ett rättvisande resultat, främst för pensionärerna som ofta bor i äldre fastigheter med stora skillnader i bostadskostnader, är det inte möjligt att använda schabloner i någon större utsträckning. Bränslekostnaden borde dock kunna schabloniseras.

Utredningarna föreslår att ansvariga myndigheter, bostadsstyrelsen och RFV, får i uppdrag att göra en översyn av anvisningarna om hur bostadsutgiftens storlek skall beräknas och då i möjligaste mån samordna regelsystemen.

3.8 Kostnader för bostadsbidragen och fördelning stat/kommun

3.8.1 Nuvarande

De totala kostnaderna för bostadsbidragen var år 1974 nära 3 miljarder kr. De fördelade sig på de olika bidragsformerna enligt följande.

Bidragsform	Totalkostnad, milj. kr.
Statligt bostadstillägg	550
Statskommunalt bostadstillägg	1 050
Kommunalt bostadstillägg till folkpension	1 335
Summa	2 935

Dessa kostnader delas mellan stat och kommuner på följande sätt.

Bidragsform	Statlig kostnad, milj. kr.	Kommunal kostnad, milj. kr.
Statliga bostadstillägg	550	—
Statskommunalt bostadstillägg	750	300
Kommunalt bostadstillägg för folkpension	—	1 335
	<u>1 300</u>	<u>1 635</u>

3.8.2 Kostnadsökningar till följd av utredningarnas förslag

De förslag till förbättringar som lämnats innebär ökade kostnader. För bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn beräknas kostnaderna öka enligt följande:

	Milj. kr.
1) nytt system för bostadsbidragen	400
2) ändring av bostadsbidragen p. g. a. hyreshöjningar under året	40–50
3) gemensam åldersgräns (18 år)	40–50
4) borttagande av regeln om reducering av bostadsbidragen vid för stor bostad	5
5) bostadsbidrag i vissa fall (vid institutionsvård etc.)	5–10
Summa	<u>490–515</u>

I kostnaderna för det ändrade bostadsbidragssystemet ingår även kostnader för höjda hyresgränser, vilka kan beräknas till 80–90 milj. kr.

I fråga om grundnivå på 400 kr. per månad för pensionärer uppskattas kostnaden till ca 300 milj. kr. med utgångspunkt i 1975 års förhållanden. Kostnaden för att öppna möjligheter för pensionärer att komma i åtnjutande av bostadsbidraget till hushåll utan barn, när detta är förmånligare, uppskattas till 25–30 milj. kr. under förutsättning att förslaget om förstärkning av bostadsbidraget till hushåll utan barn genomförs.

3.8.3 Kostnadsfördelning stat/kommun

Utredningarna konstaterar att frågan om fördelningen mellan stat och kommun av de kostnadsökningar som föranleds av förslagen hör till kommunalekonomiska utredningens uppgifter. I avvaktan på utredningens förslag bör emellertid provisoriska åtgärder vidtas i finansieringsfrågan. Utredningarna anger vissa riktlinjer för sådana överväganden.

3.8.4 Genomförande

Utredningarna föreslår att huvuddelen av de föreslagna åtgärderna genomförs på så sätt att de kan tillämpas fr. o. m. bidragsåret 1977. Vad gäller överföringen av administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn förutsätts att den sker under år 1980.

3.9 Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer mot utredningarnas beslut i frågor som berör bostadsbidragen har avgetts dels av ledamöterna Andersson och Mattsson gemensamt, dels av ledamoten Turesson. Därtill har särskilt yttrande avgetts av ledamöterna Andersson, Mattsson och Ullsten gemensamt.

Ledamöterna *Andersson* och *Mattsson* framhåller att orsaken till den stora skillnaden olika kommuner emellan vad gäller storleken av bostadsbidragen till folkpensionärer främst är att kommunerna själva har att helt svara för finansieringen. Därmed blir belastningen mycket varierande. Kommunerna med det svagaste skatteunderlaget har de flesta pensionärerna.

En utjämning av kostnaderna måste ske genom att statsbidrag införs även för pensionärernas bostadsbidrag. Lämpligt synes vara att statsbidrag utgår till pensionärerna efter samma grunder som för bostadsbidrag till barnfamiljer och låginkomsttagare utan barn.

Det anses i hög grad önskvärt att bostadsbidragen till pensionärer förbättras på de orter där tilläggen nu är låga. Denna förbättring måste dock ske genom att staten övertar större delen av kostnaden för bostadsbidragen för pensionärerna. Kommunalekonomiska utredningen bör snarast utarbeta förslag till detta. Reservanterna anser det vara fel av utredningarna att lägga fram förslag till ändrad lagstiftning på förmånssidan utan att lägga fram förslag eller ens göra bestämda uttalanden i fråga om ändrade finansieringsgrunder.

Ledamoten *Turesson* finner att det primära medlet mot behovet av bostadsbidrag rimligen måste vara att sänka skattetrycket. Det måste vara lika naturligt att betala bostadskostnader som flertalet andra nyttigheter utan subventioner.

Den föreslagna modellen till bidragssystem kommer att bidra till en permanentning av ett otillfredsställande system och dessutom medföra ökat administrativt krångel.

På grund av det anförda anser reservanten att frågan om ändrade regler för hyresbidrag av olika slag, eventuell beskattning av dem liksom av övriga sociala bidrag samt skattesystemet bör göras till föremål för en samordnad och genomgripande studie, innan något förslag till ändrade regler föreläggs riksdagen.

I ett särskilt yttrande anför ledamöterna *Andersson*, *Mattsson* och *Ullsten* att de synpunkter och skäl som utredningarna har redovisat för ett riktat stöd för bostadskostnaden kan accepteras i nuläget och för den närmaste framtiden. När man fått god tillgång på bostäder av olika storlekar och

kvaliteter på olika orter bör dock allvarligt övervägas om inte bostadsbidragen i huvudsak kan formas som ett allmänt konsumtionsstöd till dem som inte kommer upp till en acceptabel inkomstnivå. Detta ger då en viss valfrihet att använda stödet för en förbättring på de områden, bostad eller annat, där människorna själva anser att behoven är störst.

4. Remissyttrandena

4.1 Boende- och inkomstförhållanden för hushåll med bostadsbidrag

Den beskrivning som utredningarna har gjort av bostadsbidragens effekter har inte mött några erinringar från remissinstansernas sida. Några, däribland *Hyresgästernas riksförbund*, har understrukt utredningarnas konstaterande att bidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn numera inte ger nämnvärd stimulans till att höja bostadsstandarden. Låginkomsttagarnas situation har kommenterats av bl. a. *barnmiljöutredningen*, *bostadssociala delegationen*, *Svenska kommunförbundet*, *LO*, *SABO*, *Norrköpings* och *Göteborgs kommuner*. *Bostadssociala delegationen* noterar med instämmande utredningarnas påpekande att bidragen hittills inte i någon högre grad har medverkat till att utjämna olikheter i bostadsstandard mellan hushåll med olika ekonomisk bärkraft.

4.2 Allmänna överväganden

En klar majoritet av dem som uttalat sig i frågan anser att individuella bostadsbidrag bör finnas också i framtiden. *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* menar dock att det är sannolikt att kommande större förändringar i skattesystemet och förväntade förbättringar på bostadsmarknaden kommer att nödvändiggöra nya principiella överväganden om hela bostadsbidragssystemet. *NBD* m. fl. anser att man på sikt bör komma ifrån den styrning av konsumtionen som ligger i bostadsbidragen. Med hänsyn till deras betydelse för många hushåll anser delegationen det dock inte möjligt att snabbt avveckla dem. I vissa kommuner har *representanter för de borgerliga partierna* gett uttryck för en liknande uppfattning.

Flertalet remissinstanser anser också att en förbättring av bidragen är angelägen. Denna uppfattning uttalas av bl. a. *bostadsstyrelsen*, vissa *länsbostadsnämnder*, *barnmiljöutredningen*, *bostadssociala delegationen*, *Svenska kommunförbundet*, *LO*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska riksbyggen* och flera *kommuner*. *Grupp 8*, som hävdar att bostadsbidrag behövs för att hjälpa stora hushåll med små inkomster till en tillfredsställande bostad, anser dock att ett så utbyggt system av bidrag som är aktuellt är ägnat att pacificera hyresgästerna och splittra hyresgästkollektivet. *Företrädare för vänsterpartiet kommunisterna* i vissa kommuner betonar att höjda bostadsbidrag inte får ersätta åtgärder som angriper orsakerna till de kraftigt stigande hyrorna. *Ensamstående intresseorganisation* ger uttryck för en från övriga remissinstanser helt avvikande mening. Organisationen finner det helt förkastligt att höja bostadsbidragen. Organisationen anser att det föreligger större skäl för att sänka skatterna, så att medborgarna får råd att betala för sitt boende.

I likhet med utredningarna åberopar flera remissinstanser såväl bo-

stadspolitiska som fördelningspolitiska motiv för ett system med bostadsbidrag. De flesta framhåller att det dock är de bostadspolitiska motiven som måste prägla utformningen och inriktningen av ett bostadsstöd i framtiden. *SABO*, t. ex., understryker vikten av att bostadsbidragsreglerna utformas så, att bidraget inte får karaktären av ett allmänt konsumtionsstöd. Om stödet får denna karaktär är det, enligt *SABO*, naturligt att de betalningssvagaste grupperna i stor utsträckning avstår från att använda bidraget för att förbättra sin bostadsstandard. *NBD* m. fl. uttrycker däremot en önskan om att det konsumtionsstyrande inslaget i bostadsbidragen skall reduceras.

Samtliga remissinstanser som berört frågan delar utredningarnas uppfattning om vilka huvudsyften som bostadsbidragen skall främja.

Socialutredningen betonar vikten av att bostadsbidragen utformas så att även familjer med svag betalningsförmåga får del av den sociala rättighet som en god bostad utgör.

Bostadsstyrelsen, *bostadssociala delegationen*, *Hyresgästernas riksförbund* m. fl. framhåller särskilt bostadstilläggens uppgift att medverka till en utjämning av skillnaderna i boendestandard mellan hushåll med olika ekonomisk bärkraft. *Bostadsstyrelsen* menar att i överensstämmelse därmed den av utredningarna angivna utrymmesnivån bör bilda underlag för utformningen av bostadsstödet.

Det råder också enighet rörande behovet av samordning av de olika bidragssystem som finns i dag. *Statskontoret*, *kommunalekonomiska utredningen*, ett flertal *kommuner* m. fl. framhåller att förutom rättviseskäl talar möjligheterna till en enklare hantering för en sådan ordning. 1972 års *skatteutredning* betonar att en samordning mellan skatte- och bidragssystemen underlättas härigenom. *Kommunalekonomiska utredningen* anser att utvecklingen mot ett enda bidragssystem försvåras av nuvarande skillnader mellan de olika systemen och problemen inom dessa. Utredningen menar att det krävs genomgripande förändringar för att åstadkomma ett enda system och föreslår att dessa frågor blir föremål för fortsatt utredning. *SABO* hemställer att arbetet för att åstadkomma en samordning påskyndas.

Pensionärernas riksorganisation, som i likhet med övriga remissinstanser ser en samordning som ett framtidsmål, framhåller att det dock inte, så länge det finns en grupp av pensionärer med så låga inkomster som i dag, är möjligt att inpassa alla i nuvarande regler för statskommunalt bostadstillägg.

Frågan om beskattade bostadsbidrag har berörts endast av ett fåtal remissinstanser. De är överens med utredningarna i bedömningen att en övergång till beskattade bostadsbidrag möter stora svårigheter med nuvarande beskattningsregler. 1972 års *skatteutredning* anser att denna fråga lämpligen bör prövas i samband med en omläggning av skattesystemet och talar om att den i sitt fortsatta arbete kommer att granska problemet ytterligare.

Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling och SACO/SR framhåller att en beskattning av bidragen kan lösa de problem som är förknippade med en inkomstprövning.

4.3 Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn

4.3.1 Utformning

Mot bakgrund av den gemensamma grundsyn, som föreligger mellan remissinstanserna och utredningarna när det gäller bostadsbidragens syfte, delar remissinstanserna också utredningarnas uppfattning att bidragens storlek liksom hittills bör bestämmas med hänsyn till skillnader i antal barn, bostadspriser och inkomster.

Flertalet remissinstanser, däribland *socialstyrelsen*, *RRV*, vissa *länsbostadsnämnder*, *Svenska kommunförbundet*, *Försäkringskasseförbundet*, *Svenska rikshyggjen*, *HSB*, *SABO* och åtskilliga *kommuner*, tillstyrker till alla delar utredningarnas förslag till principer för konstruktion av bostadsbidragen.

Bostadsstyrelsen samt *länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Västernorrlands län*, som tillstyrker huvudprinciperna i förslaget, föreslår dock en kompletterande bestämmelse för att undvika en betydande utvidgning av bidragsgivningen till hushåll utan barn med låga bostadsutgifter.

Kommunalekonomiska utredningen, som likaledes är positiv till förslagets huvuddrag, ifrågasätter, mot bakgrund av att antalet hushåll med låg taxerad inkomst har minskat snabbt de senaste åren om förslaget leder till den utjämning mellan hushåll med olika ekonomisk bärkraft som ursprungligen var tänkt. Utredningen menar att andra varianter av den föreslagna modellen möjligen kan ge bättre utjämningseffekter.

Också *Hyresgästernas riksförbund* anser att utredningarnas förslag bör genomföras i princip. Förbundet, som har gjort en ingående analys av förslaget, tycker sig emellertid kunna konstatera att effekterna av det kommer att bli alltför begränsade och anser att ytterligare åtgärder framstår som nödvändiga. En jämförelse har gjorts mellan de bidragsbelopp som utgår år 1976 enligt nu gällande regler och beloppen enligt utredningarnas förslag, under det att utredningarna själva har jämfört utfallet av sina förslag med 1975 års bidragsbelopp.

Förbundet utgår i sina överväganden från utredningarnas belysning av hyresbetalningsförmågan hos olika hushåll och menar att den visar att relationen mellan inkomst och hyra, dvs. hyresprocenten efter bidrag, bör vara

lägre ju fler barn som finns i hushållet,

lägre för hushåll med två vuxna än för hushåll med en vuxen,

lägre ju lägre inkomsten är.

Utredningarnas förslag uppfyller inte helt dessa villkor.

Som ett alternativ till utredningarnas förslag har förbundet gjort en beräkning av bidragsbelopp efter följande formel:

Bostadsbidraget = 85 % av hyran + 900 kr. per barn + 300 kr. per vuxen – 15 % av inkomsten.

I förhållande till utredningarnas förslag innebär denna formel att den andel av hyran som täcks av bidraget är fem procentenheter högre, att det utgår ett fast belopp per vuxen, oberoende av bostadsvillkor, samt att reduceringsfaktorn är en procentenhet högre.

Förbundet säger sig inte ha haft möjlighet att studera alla effekter av den alternativa formeln men menar att förändringar i den riktning som förbundet anfört allvarligt bör övervägas.

Också föreningen *Familj och rätt* presenterar i sitt remissyttrande en alternativ beräkningsprincip med utgångspunkt i utredningarnas uppgifter om hushållens hyresbetalningsförmåga.

Invändningar mot hela eller delar av förslaget har rests också av *konjunkturinstitutet*, *barnmiljöutredningen*, *TCO*, *NBD*, och *Skellefteå kommun* m. fl. *Konjunkturinstitutet* hävdar att det i en dynamisk pris- och kostnadsutveckling med stor sannolikhet blir nödvändigt att vidta tätare förändringar, om man vill undgå att stödets reala innebörd förändras. Såväl vid en likformig som vid en olikformig utveckling av hyror och inkomster skulle effekterna enligt institutets uppfattning bli mest ogynnsamma för barnfamiljerna. Även *barnmiljöutredningen* och *Skellefteå kommun* anser att det kommer att krävas ofta återkommande förändringar i systemet, om det skall hållas värdebeständigt. *Skellefteå kommun* föreslår att inkomstgränsen indexregleras, t. ex. genom anknytning till basbeloppet.

TCO illustrerar med räkneexempel de marginal effekter som uppstår vid inkomstökningar på grund av utredningarnas regel beträffande inkomstreducering. Nuvarande ordning med årliga justeringar av inkomstgränserna sägs ha reducerat marginaleffekterna, men med utredningarnas förslag bortfaller detta element nästan helt, eftersom utredningarna tänker sig ändringar endast vart femte år. *TCO* anser sig mot denna bakgrund inte kunna tillstyrka utredningarnas förslag om reducering av bostadsbidragen.

Grupp 8 menar att bostadsbidragen i ganska ringa grad uppnår syftet att utjämna skillnaderna i levnadsnivå mellan barnfamiljer och andra. Organisationen finner det anmärkningsvärt att utredningarna i sina konkreta förslag i så ringa grad har tillämpat den insikt som ibland framskymtar i deras mera principiella överväganden.

NBD m. fl. finner det angeläget att höja det barnanknutna beloppet. En sådan höjning kunde sammankopplas med en sänkning av hyrestäkningsprocenten. Delegationen finner att detta skulle vara ett sätt att minska det konsumtionsstyrande momentet i bidragssystemet.

Bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden i Norrbottens län, 1972 års skatteutredning, bostadssociala delegationen, Svenska kommunförbundet, Norrköpings

och Göteborgs kommuner m. fl. framhåller som speciellt värdefullt att den av utredningarna föreslagna konstruktionen av bostadsbidragen medför ett ökat stöd till hushåll med låga inkomster. Svenska kommunförbundet m. fl. påpekar att det särskilda bostadsbidrag till låginkomsttagare som nu lämnas i vissa kommuner härigenom skulle kunna minska eller slopas.

En annan positiv effekt av utredningarnas förslag är enligt bostadsstyrelsen, kommunalekonomiska utredningen, NBD m. fl. att problemet med olika nedre hyresgränser löses.

Norrköpings kommun finner det positivt att den nedre hyresgränsen slopas, eftersom det visat sig svårt för låginkomsttagare med låga hyror att betala skillnaden mellan den egna hyran och den nedre hyresgränsen, när en flyttning till modern bostad eller upprustning är aktuell. Luleå kommun, däremot, är tveksam till förslaget att slopa den nedre hyresgränsen. Kommunen har uppfattningen att denna många gånger har inneburit en stimulerande effekt att skaffa en god bostad.

Systemets enkelhet har betonats av bl. a. RRV, Svenska kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet, Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling, flera kommuner samt socialförvaltningen i Göteborg. Svenska kommunförbundet understryker i detta sammanhang vikten av att det nya systemet hålls fritt från undantag och särbestämmelser. Liknande synpunkter anförs av Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling, Kommun-Data AB och Gällivare kommun m. fl.

RRV och Svenska kommunförbundet m. fl. finner att utredningarnas förslag beträffande bidragskonstruktion innebär ett steg på vägen mot en samordning med andra former av bostadsbidrag.

Utredningarnas förslag om en konstant reducering med 1 400 kr. vid taxerade inkomster som understiger 10 000 kr. tas upp av några remissinstanser. Länsbostadsnämnden i Västernorrlands län, Svenska kommunförbundet och Malmö kommun finner en sådan bestämmelse motiverad, medan SABO anser att man bör göra en behovsprövning i dessa inkomstlägen, eftersom förslaget i vissa fall kan komma att drabba sådana hushåll som bäst av alla är i behov av bidrag.

Den föreslagna skärpningen av reduceringsfaktorn vid högre inkomster har mött invändningar från ett flertal remissinstanser som finner att marginaleffekterna ökar genom förslaget. SACO/SR och NBD m. fl. föreslår i stället en enhetlig reduktionsfaktor. Svenska kommunförbundet däremot finner skärpningen berättigad för att bidrag inte skall utbetalas vid för höga inkomster. Malmö kommun, som tillstyrker förslaget, anser dock att den inkomstgräns vid vilken skärpningen inträffar bör vara lika för barnfamiljer och hushåll utan barn.

Förslaget om en övergångsperiod för skärpning av reduktionsfaktorn för ensamstående med barn har genomgående fått ett negativt bemötande bland remissinstanserna. Flertalet åberopar att över-

skådligheten och enkelheten i det föreslagna systemet går förlorade med särbestämmelser av denna typ. Till dem som anfört sådana synpunkter hör 1972 års skatteutredning, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *Kommun-Data AB* och *Skellefteå kommun*. *Konjunkturinstitutet* och *länsbostadsnämnden i Jönköpings län* anger alternativa förslag till övergångsbestämmelser som enligt deras mening undanröjer vissa negativa effekter av utredningarnas förslag. Nämnden förordar bl. a. en övergångstid på endast ett år. *Svenska kommunförbundet* är ytterst tveksamt till bestämmelsen. *Bostadsstyrelsen* anser att det inte finns något motiv för att behandla den aktuella gruppen bidragstagare gynnsammare i bidragsavseende än makar med samma inkomst. Reglerna medför också en avsevärd administrativ belastning. Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsbostadsnämnden i Västernorrlands län*.

Utredningarnas förslag beträffande krav på egen bostad som förutsättning för bostadsbidrag har mött erinringar från *RFV* och *LO*, som inte anser sig kunna biträda förslaget i denna del. Båda remissinstanserna anser att det statliga bostadstillägget till barnfamiljer utgör ett inkomstprövat konsumtionsstöd, varför det är principiellt oriktigt att göra detta stöd beroende av om familjen har eller inte har hyreskontrakt på den lägenhet familjen bebor.

Bostadsstyrelsen som tillstyrker förslaget pekar på den försämring som förslaget innebär för unga föräldrar som bor hemma hos egna föräldrar och som f. n. kan få statligt bostadstillägg. Den av utredningarna föreslagna compensationen – att far- eller morföräldrarna kan söka bidrag för barnbarn – uteblir i de fall far- eller morföräldrarna har för hög inkomst för att få bidrag. Även *RFV* påpekar denna konsekvens. *Malmö kommun* anför vissa betänkligheter mot förslaget bl. a. från kontrollsynpunkt. *Länsbostadsnämnden i Södermanlands län* anser till skillnad från utredningarna att bidraget bör sökas och utbetalas till den som har vårdnaden av barnet. *Centrala studiestödsnämnden* som tillstyrkt anser att utredningarnas förslag i fråga om hemmaboende föräldrar bör tillämpas även vid prövning av rätt till s. k. inkomstprövat tillägg enligt studiestödslagen.

4.3.2 Övre hyresgränser

Utredningarnas förslag om höjda övre hyresgränser tillstyrks av bl. a. *bostadsstyrelsen*, *RFV*, *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO*, *SABO*, *NBD* och ett antal kommuner. Flera av dessa påpekar nödvändigheten av att gränserna fortlöpande anpassas till kostnadsutvecklingen och förutsätter att de föreslagna gränserna anpassas till kostnadsläget vid genomförandet. *Stockholms kooperativa bostadsförening* anser att de övre hyresgränserna helt kan undvaras bl. a. med hänsyn till bruksvärdeprincipen. Den torde medföra att hyrorna inte stiger så oskäligt att staten bör undandra sig konsekvenserna

härav. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och föreningen *Familj och rätt* anser att de övre hyresgränserna fortgående borde indexregleras.

Svenska kommunförbundet och *Norrköpings kommun* anser att man bör ange ytterligare en hyresgräns, nämligen för familjer med fem barn eller flera.

Utredningarnas förslag om möjlighet för länsbostadsnämnd att på kommunens begäran sätta ned de övre hyresgränserna med hänsyn till lägre bostadskostnadsnivå på orten har bemötts positivt av majoriteten av de remissinstanser som uttalat sig i frågan. *Bostadsstyrelsen* samt *länsbostadsnämnderna i Kopparbergs och Västernorrlands län* anser dock till skillnad från utredningarna att avgörandet bör ligga på kommunen, som enligt bostadsstyrelsen har den bästa överblicken över hyresläget på orten. *Länsbostadsnämnden i Örebro län* förordar länsvis bestämmande av övre hyresgränser och finner det tänkbart med en anknytning till ortskoefficienten inom lånesystemet.

Hyresgästernas riksförbund anser att den absolut angelägnaste reformen i fråga om bostadsbidragen är att åstadkomma ett bättre system för att fastställa de övre hyresgränserna. Det är enligt förbundets mening inte tillräckligt att utgå från genomsnittshyror även om dessa är hämtade från de områden som har de högsta hyresnivåerna i landet. De övre hyresgränserna skall enligt förbundets uppfattning medge fullt bostadstillägg i förhållande till inkomsten för de hushåll som bor i nyproducerade eller sanerade allmännyttigt ägda bostäder. En mera flexibel metod måste användas för fastställande av övre hyresgränser. Den bör medge att de högsta hyrorna kan täckas in samtidigt som de generella övre hyresgränserna inte får bli för höga. Kommunernas möjligheter att själva höja de övre hyresgränserna är inte tillräckliga. Den föreslagna möjligheten att sätta ned hyresgränserna måste därför kompletteras med en möjlighet för länsbostadsnämnd att medge en justering uppåt av gränserna i vissa fall. Statsbidrag bör utgå för de kostnadsökningar som blir följden av sådana justeringar.

RRV har pekat på att de regionala hyresvariationerna för likvärdiga lägenheter är stora, vilket kan motivera övre hyresgränser som är något mindre schabloniserade. Även *länsbostadsnämnden i Södermanlands län* förordar att man överväger skilda övre hyresgränser beroende på ortens hyresnivå.

4.3.3 Särskilda frågor

Åldersgränser för bostadsbidrag

Utredningarnas förslag om en enhetlig åldersgräns – 18 år – för bidragsberättigande barn samt rätt till bostadsbidrag för hushåll utan barn har genomgående fått positivt bemötande av remissinstanserna. Förslagen tillstyrks av bl. a. *bostadsstyrelsen*, *länsbostadsnämnderna i Västernorrlands och Norrbottens län*, *Försäkringskasseförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stock-*

holms bostadsförmedling, TCO, SABO och många kommuner.

Bostadsstyrelsen anser att dispens bör kunna medges för bidrag till h u s - h å l l u t a n b a r n även där sökanden är under 18 år under förutsättning att synnerliga skäl föreligger. *Länsbostadsnämnden i Värmlands län* finner en sänkning av åldersgränsen för hushåll utan barn synnerligen angelägen då många ungdomar haft mycket svårt att skaffa sig moderna bostäder på grund av för höga hyreskostnader. Som motiv för en sänkning av åldersgränsen för nyssnämnda kategori åberopar *Luleå kommun* att nuvarande möjlighet till undantag från 20-årsgränsen ofta blir tillämplig. Många ungdomar i åldern 17–20 år skaffar egen lägenhet av olika anledningar, för att kunna studera i lugn och ro, trångboddhet i föräldrahemmet, lusten att klara sig själv etc.

Nuvarande samordning mellan inkomstprövat tillägg enligt studiestöds-lagen för barn som studerar och statligt bostadstillägg har föranlett erinringar från *centrala studiestödsnämnden* och *SACO/SR*. *Centrala studiestödsnämnden* anför att med nuvarande samordning skulle ett genomförande av förslaget nödvändiggöra en höjning av åldersgränsen för inkomstprövat tillägg från 17 till 18 år. Med tanke på bostadsbidragens speciella bostadspolitiska syfte finns, enligt nämndens mening, inget att erinra mot att dessa bidrag utgår lika för alla, oavsett om barnen studerar eller ej. Detta synsätt får dock under inga förhållanden hindra att speciella bidrag av studiesociala skäl beviljas familjer med barn som studerar. Vid valet mellan fortsatta studier eller arbete efter den obligatoriska skolans slut kan en ekonomisk stimulans vara av avgörande betydelse inte minst för familjer med små och medelstora inkomster. Med utredningarnas förslag blir denna stimulans väsentligt mindre än f. n. och inträder först efter 18 års ålder. Enligt nämndens mening bör därför av allmänt sociala och studiesociala skäl samt av behovet av rekryteringsstimulerande åtgärder studiehjälp kunna beviljas vid sidan av bostadsbidragen. Ett inkomstprövat bidrag bör kunna beviljas så snart eleven påbörjar gymnasiala studier. *SACO/SR* anför liknande synpunkter. Till skillnad från utredningarna anser *SACO/SR* att barnens inkomster bör läggas till föräldrarnas inkomst vid prövningen av bidragen.

Reducering av bostadsbidrag p. g. a. för stor bostad

Utredningarnas förslag att slopa nuvarande reduceringsregler vid för stor bostad har med ett undantag bemötts positivt av de många remissinstanser som uttalat sig i frågan. Förslaget tillstyrks sålunda av bl. a. *bostadsstyrelsen*, *länsbostadsnämnderna i Värmlands och Norrbottens län*, *länsstyrelsen i Norrbottens län*, *barnmiljöutredningen*, *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO*, samt *Stockholms*, *Norrköpings*, *Göteborgs*, *Gällivare m. fl. kommuner*. *Luleå kommun* finner nu-

varande regel mycket orättvis och anser dessutom att den övre hyresgränsen i praktiken till stor del motverkar att bostadstillägg utgår till för höga boendekostnader eller till för stor bostad.

Kommun-Data AB anser att förslaget kommer att förenkla handläggningen men erinrar samtidigt om att reducering av bostadskostnaden även i fortsättningen skall göras p. g. a. inneboende nära anhörig.

RRV har utan närmare motivering ifrågasatt utredningarnas förslag att slopa reduceringsregeln.

Bostadsbidrag till handikappade

Utredningarnas förslag beträffande dispensmöjligheter för handikappade inom ramen för bidragssystemet för barnfamiljer och hushåll utan barn har i stort sett bemötts positivt av remissinstanserna. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *socialstyrelsen*, *RRV*, *bostadsstyrelsen*, *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO*, *SABO* och flera kommuner.

Däremot är meningarna delade när det gäller möjligheten att på sikt avveckla de särskilda kommunala bostadstilläggen till handikappade (KBH). För en avveckling talar *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* och *Gällivare kommun*. Enligt *statens handikappråd* bör utvecklingen mot enhetliga regler för hela landet påskyndas. Inte heller *MS-förbundet* har något att erinra mot en avveckling på sikt under förutsättning att de handikappades särskilda krav på merytor både ur rörelse- och rehabiliteringssynpunkt verkligen beaktas. Utrymmen för arbete i bostaden samt för garage eller biluppställningsplats måste också inräknas som merkostnad vid behandlingen av dispens för högre bidragsberättigad bostadsutgift.

Handikappförbundens centralkommitté anser det principiellt riktigt att det nuvarande bidragssystemet blir mera enhetligt, men känner viss oro för hur ett integrerat bidragssystem kan fungera i praktiken. Om kommunförbundets rekommendationer följts kan KBH i enskilda fall ge ett fördelaktigare utfall än utredningarnas förslag. Detta anses bero bl. a. på att rekommendationerna inte innehåller något "lönetak" medan bidragssystemen i övrigt innefattar en inkomstprövning. Organisationen accepterar dock med viss tvekan det föreslagna enhetliga bidragssystemet.

De handikappades riksförbund ställer sig direkt avvisande till en avveckling av KBH. Förbundet anför att utredningarna inte undersökt eller tagit ställning till vad som kommer att hända med de enskilda, som bor i kommuner där man i dag tillämpar generösare bestämmelser än dem som utredningarna föreslår för bostadsbidrag till handikappade. Förbundet finner att det får så stora negativa verkningar att avskaffa KBH att detta tillägg skall bestå som en särskild förmån i likhet med KBT. KBH bör göras obligatoriskt och utgå också till föräldrar med handikappade barn på institutioner.

Bostadsbidrag för barn som vårdas på institutioner

Den föreslagna uppmjukningen av bestämmelserna beträffande bidrag till familjer vars barn vistas på institutioner tillstyrks av ett flertal remissinstanser, däribland *Försäkringskassförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO*, *SABO*, *Stockholms*, *Göteborgs* och *Gällivare kommuner*. Förslaget lämnas utan erinran av *bostadsstyrelsen*. Även *Svenska kommunförbundet* anser att det föreligger skäl för en regeländring som medger en generösare bedömning. *Göteborgs socialförvaltning* anser att bedömningen bör göras av den nämnd som beslutat om placering av barnet. Vidare ifrågasätter förvaltningen om inte familjer vilkas barn är placerade i enskilt hem har samma behov av bostadsbidrag som familjer med institutionsplacerade barn.

Bostadsbidrag till föräldrar som inte har barnet stadigvarande hos sig.

Utredningarnas förslag om rätt till högre bidragsberättigad bostadsutgift för förälder som inte har sitt barn stadigvarande hos sig har fått ett blandat mottagande. *Bostadsstyrelsen* avstyrker under åberopande av de administrativa svårigheter som uppkommer på grund av behovet av kontroll för att förhindra missbruk. Styrelsen anser att resultatet av den utredning angående gemensam vårdnad av barn efter skilsmässa eller separation som pågår i justitiedepartementet bör avvaktas. *Svenska kommunförbundet* menar att förslaget innebär omotiverade svårigheter i administrativt hänseende. Även *Stockholms kommun* anför tveksamhet av administrativa skäl.

Förslaget tillstyrkes av bl. a. *Försäkringskassförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO* och *Norrköpings kommuner*. *Barnmiljöutredningen* som också tillstyrker utredningarnas förslag framhåller att det i framtiden kommer att bli allt vanligare att barn har föräldrar som är bosatta på skilda håll. Utredningen hänvisar till de förslag som är att vänta från justitiedepartementet beträffande gemensam vårdnad även för föräldrar som inte sammanlever. Om inte detta förslag skall bli en reform enbart för de materiellt privilegierade föräldrarna och barnen krävs att samhället på alla sätt stöttar föräldrar som separerat i deras strävan att hålla en god kontakt med sina barn, framhåller utredningen.

Sammanboende

Det råder delade meningar bland remissinstanserna i fråga om förslaget till nya grunder för bedömning av sammanboendeförhållanden. Flertalet av dem som berört frågan är dock positiva till att sammanboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden skall bedömas

efter samma grunder som makar vid prövning av bostadsbidrag, såvida de inte kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap. Positiva är bl. a. *bostadsstyrelsen*, flera *länsbostadsnämnder*, *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO* samt *Stockholms, Malmö, Göteborgs, Gällivare, Luleå m. fl. kommuner*. Några av dem anser dock att administrativa problem kan uppkomma vid kontroll av sökandens uppgifter. *Bostadsstyrelsen* framhåller att sammanboende som inte har barn eller har barn som inte är deras gemensamma inte samtaxeras och därför saknar samhörighet i taxeringsregistren. Förmedlingsorganet blir således helt beroende av sökandenas egna uppgifter. *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* vill inte vara med om ett system som innebär att förmedlingsorganen har att utföra en närgången kontroll av folks bostadsförhållanden. Det stora problemet anses vara att bidragstagarna ofta inte anmäler sammanboendet. Förmedlingsorganet har mycket svårt att fastställa hushållens faktiska boendeförhållanden. Skattelagstiftningens regler ger dålig hjälp. *Länsbostadsnämnden i Värmlands län* anser dock att man bör lita på sökandens egna uppgifter. Liksom *centrala studiestödsnämnden* anser *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* det angeläget att beakta resultatet av familjelagssakkunnigas utredning av ogifta sammanboendes ställning i detta sammanhang.

RFV anser att de föreslagna reglerna för beräkning av bostadsbidrag till ogifta sammanboende kan skapa stora praktiska problem såväl för de administrerande organen som för den bidragssökande allmänheten, när det gäller att bevisa om hushållsgemenskap föreligger eller inte. Eftersom entydiga bevisregler inte kan uppställas uppstår vidare risk för oenhetlighet i tillämpningen. De nu föreslagna reglerna innebär att skillnaderna mellan KBT-systemet och systemet för bidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn ökar ytterligare. Verket anser sig därför av administrativa skäl inte kunna biträda utredningarnas förslag i denna del.

1972 års skatteutredning anser att förslaget innebär att man avlägsnar sig från en allmän strävan att behandla vuxna som självständiga i ekonomiskt avseende. På beskattningsområdet har utvecklingen gått mot en ökad individualisering. För samordningen av skatte- och bidragssystemen synes det angeläget att utvecklingen inte går i motsatt riktning vad gäller bostadsbidragen. Utredningen anser därför att frågan om individuella i stället för hushållsanknutna bostadsbidrag borde prövas närmare för att se om inte det är möjligt – åtminstone på sikt – att åstadkomma förändringar som syftar till större individualisering av bidragen.

4.4 Bostadsbidrag till folkpensionärer

4.4.1 Utformning

Utredningarnas uttalade målsättning att pensionärer i fråga om bostadsbidrag bör behandlas lika oberoende av i vilken kommun de är bosatta har föranlett instämmanden från ett stort antal remissinstanser. Detta gäller med avseende på såväl beräkningsgrunder som enhetlig grundnivå för bidragets storlek. Många har dock kopplat frågan om samordningen till kostnadsansvaret för reformerna.

Bland dem som framhåller angelägenheten av eller uttalar sig allmänt positivt för en likformig behandling av pensionärer oberoende av bostadsort kan nämnas *länsbostadsnämnderna i Malmöhus, Värmlands och Västmanlands län, Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling, LO, Hyresgästernas riksförbund, SABO* samt ett flertal kommuner. Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* utgör de jämlikhetsaspekter – socialt, ekonomiskt och geografiskt – som utmärker det politiska handlandet i vårt land, starka motiv för att pensionärer behandlas lika oberoende av i vilken kommun de är bosatta.

Förslaget om en enhetlig grundnivå tillstyrks av bl. a. *socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden i Malmöhus län, LO* och *SABO*. Några remissinstanser har inte ansett sig böra ta ställning till på vilken nivå minimibeloppet bör ligga, medan andra gått ett steg längre än utredningarna och knutit beloppet till kostnaden för bostad av viss storlek. *Malmö kommun* anför således att beloppet skulle kunna anknytas till kostnaden i orten för en bostad med den av utredningarna föreslagna utrymmesstandarden. Samma innebörd har den av *Pensionärernas riksorganisation* förordade principen. *Länsbostadsnämnden i Kopparbergs län* anser att beloppet bör täcka kostnaden för en modern tvårumslägenhet, medan *De handikappades riksförbund* anser att det föreslagna beloppet på 400 kr. per månad är för lågt.

Förslaget om enhetliga grunder för beräkning av bostadskostnaden samt fördelning av denna mellan makar tillstyrks av *Svenska kommunförbundet* och *Försäkringskasseförbundet*. Det senare anser dock att reglerna inte skall vara tvingade utan ha formen av rekommendationer.

4.4.2 Rätt för pensionärer att få bidrag för hushåll utan barn

Utredningarnas förslag att pensionärer skall ges rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn i de fall detta ger ett för pensionären förmånligare utfall har fått ett starkt gensvar bland remissinstanserna i fråga om den praktiska innebörden av förslaget. Däremot har den tekniska utformningen föranlett erinringar från flera remissinstanser, dels av administrativa skäl, dels med hänsyn till effekterna på kostnadsfördelningen stat/kommun. Dessutom har tidpunkten för genomförandet ifrågasatts.

Förslaget tillstyrks av bl. a. *socialstyrelsen, RFV, bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna i Jönköpings och Kopparbergs län, Svenska kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet, Pensionärernas riksorganisation, Norrköpings kommun och De handikappades riksförbund*. Av dem förordar emellertid *RFV, bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnden i Jönköpings län* att det utvidgade stödet i de fall detta blir aktuellt får formen av ett utfyllnadsbidrag, dvs att det kommunala bostadstillägget till folkpension läggs i botten och kompletteras med bostadsbidraget till hushåll utan barn. Samma uppfattning har *statskontoret*.

Bostadsstyrelsen finner ett system med utfyllnadsbidrag enkelt i jämförelse med det av utredningarna förordade förslaget. Såväl *bostadsstyrelsen* som *RFV* anser att de regler som gäller för respektive system bör tillämpas.

Den tekniska utformningen har också finansiella aspekter. Genom att det kommunala bostadstillägget i dag till övervägande del är kommunalt finansierat och det statskommunala bostadstillägget till stor utsträckning bekostas av statsmedel, skulle den av utredningarna föreslagna ordningen enligt *RFV:s* uppfattning få vissa omfördelningseffekter som är svåra att kontrollera.

Svenska kommunförbundet som inte har någon erinran mot utredningarnas förslag beträffande den tekniska utformningen anför att en pensionär måste ha rätt att söka bidrag enligt båda systemen. Det kan nämligen inträffa att bostadsbidraget till pensionär vid ändrade förhållanden, t. ex. inkomstminskning, på nytt blir fördelaktigare än bostadsbidrag till hushåll utan barn. Kommunförbundet förutsätter också att försäkringskassorna även i fortsättningen skall ha ansvaret för pensionärerna.

4.5 Inkomstprövning

Alla remissinstanser som behandlar frågan om inkomstprövning är ense med utredningarna om att de regler som nu tillämpas bör ändras.

Det nuvarande inkomstbegreppets inaktualitet framhålls av *SACO/SR* och *Luleå kommun*.

Inkomsten som mätare på hushållets ekonomiska bärkraft berörs av bl. a. *Luleå kommun, Grupp 8* och föreningen *Familj och rätt*.

Grupp 8 påpekar i likhet med utredningarna att hushåll med två förvärvsarbetsande ofta har en sämre konsumtionsstandard än andra hushåll med lika stor inkomst, eftersom i den bidragsgrundande inkomsten ingen hänsyn tas till daghems kostnader och andra kostnader som följer av förvärvsarbete.

När det gäller frågan om vilket inkomstbegrepp som bör bilda underlag för inkomstprövningen har remissinstanserna delade meningar.

Centrala studiestödsnämnden förordar begreppet sammanräknad inkomst.

Statskontoret, Försäkringskasseförbundet och *SACO/SR* m. fl. anser att den

sjukpenninggrundande inkomsten bör utnyttjas. *Försäkringskasseförbundet* menar att den sjukpenninggrundande inkomsten och den taxerade inkomsten bör kombineras vid prövningen. *SACO/SR* förutsätter att vissa justeringar kan behöva göras av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Talesmän för den taxerade inkomsten som grund är bl. a. *Sveriges villaägareförbund* och *Grupp 8*.

NBD föreslår att den taxerade inkomsten kompletteras med erhållna underhåll och bidragsförskott.

Sveriges villaägareförbund ifrågasätter motiven för att frånga den taxerade inkomsten på det sätt som nu sker, när viss del av underskottsavdragen skall läggas till denna vid prövningen. Förbundet hävdar att regeln under alla förhållanden bör ändras så att endast belopp över 6 000 kr. behöver läggas till. För att underlätta situationen för de mest skuldsatta småhusägarna anser förbundet dessutom att en kompletterande regel bör införas om att endast 50 % av det underskottsavdrag som ligger mellan 6 000 och 12 000 kr. skall läggas till den taxerade inkomsten.

Grupp 8 har en från *Sveriges villaägareförbund* klart avvikande mening. Organisationen anser det orimligt att ett bostadsbidrag för identiskt lika hus kan bli olika stort beroende på om hushållet äger huset eller innehar det på annat sätt och förordar därför att hela underskottsavdraget skall läggas till inkomsten innan bostadsbidraget beräknas.

Föreningen *Familj och rätt*, slutligen, föreslår som grund för inkomstprövningen ett inkomstbegrepp som i stort överensstämmer med vad utredningarna har kallat hyresbetalningsförmåga.

RFV, *Svenska kommunförbundet*, många kommuner m. fl. delar utredningarnas uppfattning att det är angeläget att frågan om ett enhetligt och tillförlitligt inkomstbegrepp för prövning av sociala förmåner får en övergripande lösning. I avvaktan härpå anser dessa remissinstanser att den taxerade inkomsten liksom f. n. bör få ligga till grund för inkomstprövningen.

RFV menar att den övergripande prövningen bör kunna göras av socialpolitiska samordningsutredningen.

De remissinstanser som uttalat sig om utredningarnas förslag att studiestöd och stipendier skall beaktas vid inkomstprövningen har genomgående varit kritiska. Främst gäller detta i fråga om den återbetalningspliktiga delen av studiestödet. *Centrala studiestödsnämnden* anser att de föreslagna effekterna på studiestödssystemet är otillräckligt analyserade. Dels påvisas svårigheterna att vid ansökan om bostadsbidrag bestämt ange vilket belopp som kommer att utgå i studiebidrag, dels påpekas att de som inte utnyttjar möjligheterna att få återbetalningspliktiga studiemedel i många fall skulle ha större möjligheter att få bostadsbidrag än de elever som måste utnyttja den återbetalningspliktiga delen av studiemedlen. Sådana konsekvenser kan enligt nämnden inte vara i överensstämmelse med intentionerna för vare sig bostadsbidrag eller studie-

medel. Över huvud taget anser nämnden att det från principiell synpunkt är mycket tveksamt att i detta sammanhang jämställa ett återbetalningspliktigt lån med taxerad inkomst. Liknande synpunkter på den återbetalningspliktiga delen anför av bl. a. *RFV*. Förslaget i denna del avstyrks bl. a. av *bostadsstyrelsen*, *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *SACO/SR*, *Stockholms* och *Skellefteå kommuner* och föreningen *Familj och Rätt*.

Bostadsstyrelsen och *länsbostadsnämnden i Norrbottens län* liksom föreningen *Familj och Rätt* tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att beakta bidragsdelen medan *SACO/SR* och *Skellefteå kommun* hänvisar till kommande prövning av studiesociala utredningen.

4.6 Ansvarigt organ m. m.

Utredningarnas förslag att flytta över administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn till försäkringskassorna har fått ett blandat mottagande bland remissinstanserna. Till stöd för av resp. tillstyrkan har i regel anförts argument som utredningarna själva analyserat. Således har i regel rationaliseringsvinster och bättre möjligheter till samordning varit motiv för att tillstyrka förslaget medan den bostadspolitiska anknytningen varit huvudargument för dem som avstyrker. Ett nytt argument som anförts mot förslaget är att tillbörlig hänsyn till integritet och sekretess är svår att ta om administrationen av ett flertal bidragssystem förs samman till en enda myndighet.

RFV och *RRV* återoppar den positiva inställning till en överflyttning som verken intagit redan i sina yttranden över familjepolitiska kommitténs och bostadstilläggsgruppens betänkanden. Rationaliseringsvinster och kostnadsbesparingar har därvid varit avgörande motiv. Positiva till en överflyttning är vidare bl. a. *länsbostadsnämnden i Norrbottens län*, *länsstyrelsen i Värmlands län*, *decentraliseringsutredningen*, *Försäkringskasseförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO* och *Göteborgs kommun*.

Svenska kommunförbundet anser att ett gemensamt bidragssystem i enlighet med utredningarnas förslag förutsätter gemensam administration. Mot bakgrund av vad förbundet anført om kostnadsansvaret tillstyrks en överflyttning. Liksom utredningarna anser förbundet att en överflyttning måste föregås av ett ingående utredningsarbete som också innefattar en samordning av olika regler mellan bidragssystemen. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, som också funnit en överflyttning positiv från administrativ synpunkt, anser att utredningsuppdraget jämväl skall innefatta ett studium av förutsättningarna för hur kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen skall beaktas om administrationen av bostadsbidragen förs över till försäkringskassorna.

Statskontoret, som i tidigare yttranden över familjepolitiska kommitténs och bostadstilläggsgruppens betänkanden förordat en överflyttning, framhåller att den allmänna försäkringens organisation, enligt beslut som fattats

på senare tid, skall svara för ett stort antal nya tillämpningar och att flera kommer att aktualiseras under de närmaste åren. Statskontoret gör f. n. en total översyn av den allmänna försäkringens behov av ADB-kapacitet, varvid bl. a. även de här aktuella behoven beaktas. Liksom tidigare anser statskontoret att bostadsbidragen bör administreras av en och samma organisation men i avvaktan på resultatet av nyssnämnda översyn är man inte beredd att biträda ett förslag om att administrationen skall läggas till försäkringskassorna.

Bostadsstyrelsen, ett stort antal *länsbostadsnämnder*, *länsstyrelsen i Norrbottens län* samt *Malmö, Ulricehamns, Skellefteå* m. fl. *kommuner* avstyrker eller har en allmänt negativ inställning till en överflyttning. Förutom betydelsen av den bostadspolitiska anknytningen återopas bl. a. att visst administrativt merarbete kommer att uppstå, då försäkringskassorna måste förses med uppgifter som redan finns hos kommunerna samt att en samordnad databehandling kan ordnas utan att ansvaret flyttas.

Datainspektionen har ingående belyst svårigheterna att upprätthålla integritetsskyddet vid en koncentration av ADB-verksamhet till RFV. Datainspektionen konstaterar utifrån en sammanställning av de register som RFV i framtiden skulle kunna komma att administrera, att man på en och samma registeransvarig lägger ansvaret för en informationsmängd, som både till djupet och bredden torde sakna motsvarighet i landet. Från integritetssynpunkt är det angeläget att registeranvändandet kan hållas isär med hänsyn till varje registers avgränsade ändamål. Bäst skulle detta tillgodoses om ansvaret för registren fördelades så, att varje register förlades till den myndighet vars verksamhetsområde är mest förenligt med registerändamålet. Med ett gemensamt registeransvar blir det svårare än i andra fall att upprätthålla en av de grundläggande principerna i datalagstiftningen, att information som insamlats för ett visst ändamål inte skall få i individbunden form användas för andra ändamål. Något tillfredsställande integritetsskydd torde inte kunna skapas för registren med sådana föreskrifter, varöver datainspektionen förfogar. Enligt inspektionens mening har utredningarna förbisett integritetsfrågorna.

Enligt datainspektionen är det angeläget att man, redan innan de närmast förestående besluten fattas, gör klart för sig vilka olika utvecklingsalternativ som finns. Med hänsyn till den snabba utvecklingen kan det eljest vara risk för att det redan efter kort tid visar sig att t. ex. beslut om vissa utvidgningar av RFV:s ADB-verksamhet lett fram till en inte avsedd och inte heller önskvärd system- och förvaltningsstruktur som det kan vara utomordentligt svårt att förändra. Datainspektionen hemställer avslutningsvis att den arbetsgrupp som enligt utredningarnas förslag skulle utreda överflyttningen av bostadsbidragen till försäkringskassorna ges i uppdrag att även utreda de integritetsskyddsfrågor som nödvändigtvis måste beaktas. Även *Örebro kommun* har pekat på de för den enskilde betydelsefulla ingreppen i den personliga integriteten som utredningarnas förslag leder fram

till.

Remissopinionen är enig om att bostadsbidragen även i framtiden skall tillhöra bostadsdepartementets ansvarsområde.

De remissinstanser som avstyrkt en överflyttning till försäkringskassorna har i regel ej uttalat sig om tillsynen av bidragsverksamheten och besvärsgången vid en överflyttning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* som avstyrkt anser dock att bostadsstyrelsen bör utfärda anvisningar och samtidigt fungera som besvärsmyndighet. Bland dem som tillstyrkt överflyttningen avvisar flertalet utredningarnas förslag att bostadsstyrelsen även i fortsättningen skall vara besvärinstans med länsbostadsnämnden som mellaninstans. Till dem hör *RFV*, *RRV* och *Försäkringskassförbundet*. I detta sammanhang hänvisar man också till den pågående utredningen om besvärsorganisationen inom socialförsäkringen. *Statskontoret* anser att det bör ankomma på bostadsmyndigheten att svara för frågor om bidragens utformning, storlek och beräkningsgrunder, medan administrationen av utbetalningar m. m. och tillsynen bör åvila den allmänna försäkringens organisation.

4.7 Administrativa rutiner

4.7.1 Förenklat ansökningsförfarande

Utredningarnas förslag att ersätta den årliga ansökningen för dem som redan har bostadsbidrag med en automatisk omprövning på grundval av tillgängliga registeruppgifter har fått ett blandat mottagande. *Svenska kommunförbundet* och nästan alla *kommuner* finner att förslaget leder till väsentliga förenklingar för de handläggande organen och bidragstagarna. Liknande synpunkter anförs av *Kommun-Data AB*. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *statskontoret*, *Försäkringskassförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *TCO* och *SABO*. *Luleå kommun* finner förslaget vara en av de mest angelägna förenklingarna i bidragssystemet. *Bostadsstyrelsen* och flertalet *länsbostadsnämnder* anser däremot att antalet felaktiga beslut kommer att bli så stort att förslaget i realiteten inte medför några administrativa förenklingar.

Länsbostadsnämnden i Västernorrlands län anser det orealistiskt att tro på ett praktiskt genomförande av det föreslagna systemet, som innebär att alla bidragstagare skall kontrollera de uppgifter som förprintas. För att få in bidragstagarnas godkännanden kommer det enligt nämndens bedömning att krävas en arbetsinsats hos den beslutande myndigheten som ligger långt utöver vad som sker i dag. De preliminära beslut som skulle bli oförändrade sedan den bidragssökande hörts skulle bli få. *Länsbostadsnämnden i Norrbottens län* finner skillnaden mellan att göra en ny ansökan och att kontrollera uppgifter i enlighet med utredningarnas förslag marginell. Därtill kommer tveksamhet beträffande noggrannheten i sökandens kontroll.

Bostadsstyrelsen liksom flera *länsbostadsnämnder* och *kommuner* har påpekat nödvändigheten av att inkomstförteckningarna kompletteras med för-mögenhetsuppgift enligt självdeklarationen.

Datainspektionen säger sig ha förståelse för de rationaliseringsvinster som kan göras om den föreslagna förändringen genomförs. Verket delar också utredningarnas uppfattning att åtminstone vissa bidragstagare skulle kunna känna det som en lättnad att befrias från att vid återkommande tillfällen lämna en mängd uppgifter om sig själva. Utredningarna har i valet mellan höga ambitioner på precision och rättvisa i prövningssystemen och behovet av enkla och lättadministrerade system inte vägt in det skydd för den enskildes personliga integritet som datalagen förutsätter. Om integritetsskydds-intressena skall kunna tillgodoses bör andra möjligheter att förbättra de nuvarande rutinerna prövas och accepteras även om de inte alltid är lika rationella och effektiva.

4.7.2 Förändringar under löpande bidragsår

En stor majoritet av de remissinstanser som uttalat sig om utredningarnas förslag att omprövning av bostadsbidragen i fortsättningen skall göras månadsvis i stället för som tidigare kvartalsvis tillstyrker förslaget. Till dem hör *centrala studiestödsnämnden*, *bostadsstyrelsen*, *länsbostadsnämnden i Norrbottens län*, *Försäkringskasseförbundet*, *SABO*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* samt ett flertal *kommuner*. *Pensionärernas riksförbund* framhåller att principen även bör gälla vid omprövning av KBT. *Kommun-Data AB* anser att månadsvis omprövning ger fördelar när ADB används. Till dem som ställt sig tveksamma till eller direkt avstyrker förslaget hör *länsbostadsnämnderna i Södermanlands och Värmlands län*, som befarar administrativt merarbete. *Statskontoret* framhåller att det finns risk för att ändringar ej hinner registreras så snabbt att det nya bidragsbeloppet hinner utgå, vilket kan medföra en extra belastning på de administrativa organen i form av förfrågningar.

Den anpassning till ökade bostadsutgifter under året som föreslås bli obligatorisk för hyres- och bostadsrätts-lägenheter har genomgående tillstyrkts. Ett flertal remissinstanser anser dock att regeln bör utvidgas till att omfatta även egna hem. Till dem som förordat en sådan utvidgning hör bl. a. *länsbostadsnämnderna i Södermanlands och Värmlands län*, *Göteborgs kommun* samt *Sveriges villaägareförbund*. Till dem som tillstyrkt regeländringar i enlighet med utredningarnas förslag hör *bostadsstyrelsen*, *Försäkringskasseförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Stockholms och Norrköpings kommuner*.

4.7.3 Retroaktivitet

Förslaget att begränsa möjligheten till retroaktivt bidrag till tre månader tillstyrks av samtliga remissinstanser som uttalat sig i denna fråga. *RFV* anser dock att bidrag bör ges utan begränsning bakåt i tiden, i de fall bidragstagaren får en retroaktiv hyreshöjning. Många remissinstanser förordar emellertid att retroaktiviteten generellt skall vara tre månader och inte begränsas till årsskifte, som utredningarna har föreslagit.

Statens invandrarverk framhåller att det är angeläget att informationen till invandrare förbättras, om förslaget skall genomföras. Om inte detta ger avsedd effekt bör möjligheter till dispens från retroaktivitetsregeln övervägas.

4.7.4 Minimibelopp

Ett fåtal remissinstanser har uttalat sig om utredningarnas förslag att höja minimibeloppet för utbetalning från 10 till 20 kr. per månad. *Bostadsstyrelsen*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* och *Norrköpings kommun* m. fl. tillstyrker förslaget, medan *RFV*, bl. a. efter en jämförelse med minimibeloppet för pensionsutbetalningar, avstyrker.

4.7.5 Förmögenhet

Förslaget att höja förmögenhetsgränsen har genomgående tillstyrkts. *Sveriges villaägareförbund* förordar emellertid en större höjning än den som utredningarna har föreslagit.

4.7.6 Bostadsutgiftsberäkning

Utredningarnas förslag om ett enhetligt system för att beräkna bostadsutgiften har föranlett instämmanden från bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *Försäkringskasseförbundet*. Till skillnad från utredningarna anser dock *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* att schablonberäkningar bör ersätta nuvarande regler. Den millimeterrättvisa som eftersträvas balanserar enligt förbundet inte de stora felaktigheter som accepteras vid inkomstprövningen. Förenklingar i fråga om egnahemmen är angelägna, eftersom handläggningstiden för deras del är längre än för andra ärenden. Dessutom är beräkningarna ofta onödiga att utföra eftersom bostadskostnaden för egnahem vanligtvis väsentligt överstiger gällande övre hyresgränser.

4.8 Genomförande

Remissinstanserna har i likhet med utredningarna ansett att flertalet reformer bör träda i kraft den 1 januari 1977. Enligt *Kommun-Data AB* är det dock nödvändigt att omgående börja utarbeta lösningar för ett

fungerande administrativt system. Detta arbete bör göras av företrädare för kommuner och datacentraler. Många remissinstanser har anfört liknande synpunkter.

Ett flertal remissinstanser har uttalat tveksamhet beträffande möjligheterna att genomföra förslaget om rätt för pensionärer att få bidrag till hushåll utan barn redan till bidragsåret 1977. *Statskontoret* och *RFV* anser att den lämpligaste lösningen är att reformen samordnas med överflyttningen av bidragsverksamheten till försäkringskassorna. Härigenom kan enligt *RFV* flera väsentliga svårigheter för såväl de berörda pensionärerna som administrationsorganen undvikas. *Försäkringskassförbundet* anför liknande synpunkter. Olikskheterna i regler och den nuvarande uppdelningen av administrationen innebär enligt *Svenska kommunförbundet* att det är mycket tveksamt om reformen kan genomföras redan vid årsskiftet 1976/77.

Pensionärernas riksorganisation har utifrån sina synpunkter instämt i utredningarnas bedömning att denna reform bör brytas ut och genomföras den 1 januari 1977.

Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling ser liksom utredningarna stora svårigheter att genomföra förslagen till årsskiftet 1976/77. Enligt kommunalförbundet är det nödvändigt att först fastställa en plan för hela genomförandet och att i samband därmed lösa ansvarsfrågan och frågan om kostnadsfördelningen.

Utredningarna har bedömt att en överflyttning av administrationen till försäkringskassorna kan ske tidigast år 1980. Denna uppfattning delas av bl. a. *Försäkringskassförbundet*, som understryker att försäkringskassorna f. n. och under de närmaste åren kommer att vara hårt belastade av att genomföra reformer som redan har beslutats. Till detta kommer de problem som på senaste tiden uppmärksammats vad gäller ADB-systemet inom socialförsäkringen. Kassorna bör dessutom ges tillräcklig tid för rekrytering och utbildning av personal. Vidare bör den översyn av kassornas organisation som nyligen har påbörjats i samarbete med *RFV*, kassorna och personalens fackliga organisation avvaktas.

RFV anser för sin del att en överföring kan komma till stånd i samband med ingången av bidragsåret 1979. Denna tidpunkt bör anges som planeringsmål.

4.9 Kostnadsfördelning stat/kommun

Frågan om kostnadsansvaret för de föreslagna reformerna har föranlett meningsyttringar från en mängd remissinstanser. Framför allt *kommunerna* men även *länsstyrelserna* m. fl. har framhållit att staten bör ta ett ökat ansvar för bostadsbidragen såväl till barnfamiljer och hushåll utan barn som till pensionärer. Flera remissinstanser har dessutom anfört att det är svårt att bedöma realiserbarheten i utredningarnas förslag så länge kostnadsfördel-

ningsfrågan inte är utredd. Det angelägna i att denna fråga snarast löses av kommunalekonomiska utredningen framhålls.

Till dem som förordar att hela kostnaden för de föreslagna reformerna skall bäras av staten hör *Svenska kommunförbundet*, *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *Göteborgs*, *Ulricehamns*, *Örebro m. fl. kommuner*.

Länsbostadsnämnden i Västmanlands län framhåller att staten kan sägas garantera en viss bostadsstandard för människor i aktiv ålder, oberoende av bostadsort. Nämnden anser det därför rimligt att staten övertar ansvaret även för bostadsbidraget till folkpensionärerna och genomför en utjämning mellan kommunerna i fråga om ekonomiska åtaganden för bostadstilläggen.

Svenska kommunförbundet motsätter sig bestämt att kommunerna skall bära någon del av kostnadsökningarna för bostadstilläggen till pensionärer. Förbundet anser det inte heller rimligt att staten endast finansierar kostnadsökningarna för kommuner som genomför en obligatorisk höjning av bostadstilläggen, medan kommuner som i förväg genomfört denna höjning skulle få bära hela kostnaden.

Flera remissinstanser, bland dem *länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Värmlands län*, *Stor-Stockholms planeringsnämnd* samt *Sollentuna* och *Örebro kommuner*, har berört frågor om ändring i s k a t t e u t j ä m n i n g s - b i d r a g e n eller särskilt statsbidrag till ekonomiskt svaga kommuner för att finansiera kostnadsökningarna. *Kommunalekonomiska utredningen* finner en fullständig utjämning mellan kommunerna möjlig endast på sikt. Utredningen kan inte förorda en reform som ökar obalansen mellan kommunerna och försämrar kommunernas ekonomi totalt sett. Utredningen finner det dessutom mindre tilltalande att genom tvingande regler ålägga kommunerna att utbetala vissa minimisummor. Genomförs reformen måste statsbidrag utgå vars utformning noga måste övervägas, något som utredningen ännu ej hunnit med. *Pensionärernas riksorganisation* förordar att kommunerna bekostar de första 400 kr., medan statsbidrag skulle utgå för bidrag överstigande denna nivå vilket skulle ge en stimulans för kommunerna att höja bidragen.

5. Föredraganden

5.1 Historik

Redan i mitten av 1930-talet infördes ett individuellt bostadsstöd till barnrika familjer för att hjälpa dessa till goda bostadsförhållanden. Stödformen, som kallades familjebidrag, utgick i kombination med finansieringsstöd till de fastigheter där dessa familjer bodde. Bidragen utgick i form av reducerad hyra till familjer med minst tre barn under 16 år. Bostaden skulle omfatta minst två rum och kök och vara fullvärdigt utrustad. För rätt till bidrag krävdes att familjen var mindre bemedlad men någon bestämd inkomstgräns gällde inte. Frågan om bidrag bedömdes från fall till fall med utgångspunkt i familjens sammansättning, dess inkomst och de olika familjemedlemmarnas särskilda behov.

År 1947 beslöt riksdagen att väsentligt utvidga den krets av familjer som skulle komma i åtnjutande av ett särskilt ekonomiskt stöd för sitt boende. Beslutet grundade sig på förslag från bostadssociala utredningen. Bakom beslutet låg en grundlig genomlysning av bostadsförhållandena i Sverige och ett klart uttalat mål att inom en tidrymd av 10–15 år radikalt förbättra dem.

På grund av att bostadsbeståndet till huvudsaklig del bestod av små lägenheter med låg standard kunde målet nås endast genom en omfattande nyproduktion av rymliga och välutrustade lägenheter. För att främja en nyproduktion av tillräcklig omfattning hade staten åtagit sig att bl. a. tillhandahålla lån utöver bottenlånen.

Grundläggande förutsättningar för den åsyftade standardhöjningen var emellertid dels att relationen mellan hyran för en nybyggd lägenhet och inkomsten var rimlig, dels att den hyresökning som hushållet ådrog sig vid en flyttning inte verkade avskräckande. Det individuella bostadsstödet var ett av de medel som skulle skapa dessa förutsättningar.

Eftersom bostadsförhållandena ansågs ha avgörande betydelse för barnens levnadsvillkor var det naturligt att barnfamiljerna skulle komma i främsta rummet vid fördelningen av de tillgängliga resurserna. Bostadssociala utredningen framhöll under hänvisning till de förhållanden som rådde i fråga om produktion, arbetsmarknad och inkomstbildning att en utjämning av barnförsörjningskostnaderna måste åstadkommas genom socialpolitiska åtgärder. Detta var ett tungt vägande motiv för utredningen att föreslå ett särskilt ekonomiskt stöd för barnfamiljernas bostadsförsörjning.

Utredningen menade dock att bidraget inte nödvändigtvis för framtiden behövde vara knutet till bostaden. Det kunde tänkas att ett sådant bidrag på längre sikt kunde uppgå i ett allmänt barn- och familjebidrag. För att det skulle låta sig göra måste emellertid vissa villkor vara uppfyllda. Vanor, anspråk och uppfattning om vad som är ett anständigt minimum i fråga om en familjebostad måste ha påverkats i tillfredsställande grad. Bostadsbeståndets struktur måste ha förändrats på ett genomgripande sätt. För-

hållandet mellan inkomster och bostadskostnader borde ha förskjutits i gynnsam riktning.

Det nya individuella bostadsstödet, familjebostadsbidraget, utgick enligt de ursprungliga reglerna till hushåll med minst två barn under 16 år och med en högsta inkomst som ökade med antalet barn. I likhet med vad som gällde för rätt till familjebidrag krävdes att familjen hade en rymlig och modernt utrustad lägenhet. Trångboddhet skulle inte få förekomma. Med trångboddhet menades vid denna tidpunkt att det bodde fler än två personer per boningsrum, köket oräknat. Till en början begränsades bidragsgivningen till hushåll som bodde i nybyggda hus.

Familjebostadsbidraget kompletterades under några år med det s. k. tre-kronorsbidraget. Det var ett årligt bidrag motsvarande tre kr. per kvadratmeter lägenhetsyta till hushåll i nybyggda hus, som förvaltades av kommun eller allmännyttigt bostadsföretag. Kommunerna fick själva avgöra vilka hushåll som skulle få detta bidrag. Det var avsett att dels förstärka familjebostadsbidragen för hushåll med särskilt svag betalningsförmåga, dels stödja även andra hushåll än familjer med minst två barn. Bidragsformen avvecklades redan i början av 1950-talet utan att ersättas av någon motsvarande.

Under 1950-talet togs vid några tillfällen frågan upp om familjebostadsbidragens bostadsanknytning skulle kunna slopas. Tanken avvisades med hänvisning till att det alltjämt förelåg behov att stimulera barnfamiljerna att efterfråga rymliga bostäder.

År 1958 vidgades familjebostadsbidragens tillämpningsområde så att också familjer med ett barn blev bidragsberättigade. Inkomstgränser och bidragsbelopp höjdes vid flera tillfällen under 1950- och 1960-talen.

Den 1 januari 1969 infördes ett nytt system för individuella bostadssubventioner till barnfamiljerna. Riksdagsbeslutet 1968 hade föregåtts av ett omfattande utredningsarbete inom familjepolitiska kommittén.

Kommittén fann stora brister i familjebostadsbidragssystemet från såväl bostadspolitiska som fördelningspolitiska utgångspunkter. Den föreslog därför att det ekonomiska stödet till barnfamiljerna skulle utformas efter nya grunder. De fördelningspolitiska aspekterna präglade kommitténs förslag.

Många remissinstanser framhöll dock att bostadspolitiska aspekter alltjämt måste tillmätas stor vikt. Jag vill erinra om att remissbehandlingen i tiden sammanföll med en förändring av bostadspolitiken, vilken innebar att de generella räntesubventionerna avvecklades och ett nytt lånesystem infördes.

Det system som blev resultatet av de delvis motstridiga intressena fick en klar fördelningspolitisk markering men kom också att innehålla ett bostadssstödjande moment. Det nya bostadstillägget bestod av dels en statlig, dels en kommunal del. Den senare finansierades delvis med statsbidrag.

Det statliga tillägget bestod i sin tur av två delar: ett grundbelopp som utgick utan bostadsvillkor och en del som var förbunden med villkor i fråga om bostadens utrymme och utrustning. Det kommunala tillägget knöts

till boendekostnaden och gjordes beroende av den faktiska boendekostnaden i vissa intervall. Dess syfte var att komplettera det statliga tillägget på ett sådant sätt att särskild hänsyn kunde tas till bostadskostnadens storlek för barnfamiljer som hade låga inkomster och samtidigt höga hyror.

Bostadstillägget var inkomstprövat.

Betydande ändringar i bidragsvillkoren gjordes den 1 april 1972. Kraven på bostadens storlek och utrustning togs bort. I stället infördes ett enhetligt bidrag på 900 kr. per barn och år utan bostadsvillkor. Denna del av stödet blev därigenom helt och hållet ett allmänt konsumtionsstöd. Det finansierades uteslutande med statliga medel och kallades statligt bostadstillägg. Det hyresanknutna tillägget fördubblades och den övre hyresgränsen höjdes. Därigenom tillfördes stödet ett verksamt bostadsstimulerande moment. Denna del av bostadsstödet benämndes i fortsättningen statskommunalt bostadstillägg.

Mindre ändringar har gjorts i systemet också efter år 1972. Bl. a. har den övre hyresgränsen höjts med hänvisning till ökade bostadspriser.

År 1974 blev även *hushåll utan barn* berättigade till bostadstillägg. Samtidigt infördes regler som innebar att det bidragsberättigande hyresintervallet kom att ligga 100 kr. per månad lägre för ensamstående än för makar. Det gällde både barnfamiljer och barnlösa hushåll.

Kommunala bostadstillägg till *f o l k p e n s i o n ä r e r* (KBT) började utgå i sin nuvarande form år 1954. De ersatte då en form av subvention som hade funnits sedan år 1948 och som bestod av dels ett inkomstprövat statligt bostadstillägg, dels ett likaledes inkomstprövat kommunalt tillägg.

Att folkpensionerna på detta sätt kompletterades med ett bostadstillägg var inte i första hand bostadspolitiskt motiverat. Bakom riksdagens beslut att ge kommunerna rätten att införa KBT synes främst ha legat motivet att göra det möjligt att förbättra folkpensionärernas förmåner utan att förbättringen behövde betraktas som fattigvård. Att bidragsrätten delvis kom att knytas till bostaden var motiverat bl. a. av att bostadsutgiften var en tung del i pensionärens budget och att den varierade både mellan kommuner och mellan olika pensionärshushåll inom en kommun.

KBT har byggts ut allt mer och har i många kommuner numera en klar bostadspolitisk innebörd. Kommunerna bestämmer själva efter vilka principer och med hur stora belopp som tilläggen skall utgå. Variationerna mellan kommunerna är stora. Endast till en del är skillnaderna motiverade av olikheter i bostadskostnadsnivå.

KBT är inkomstprövade enligt lagfästa regler.

I ungefär hälften av landets kommuner finns ett särskilt bostadstillägg för *h a n d i k a p p a d e* (KBH). Det har till syfte att möjliggöra för handikappade att bo i bostäder som är väl lämpade för deras särskilda behov. Svenska kommunförbundet har mot bakgrund av socialhjälpslagens bestämmelser utarbetat normalgrunder för KBH. Flertalet kommuner följer dessa.

5.2 Motiv och principer för bostadsbidrag

Av den återblick som jag nyss har gjort står det klart att såväl allmänt fördelningspolitiska som rent bostadspolitiska motiv har styrt utbyggnaden och utformningen av det individuella bostadsstödet under de gångna åren. Enligt min uppfattning har det också varit ett verksamt medel för båda dessa syften. Stödet uppgår i dag till nära 3,7 miljarder kr.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i betänkandet (SOU 1975:51–52) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag konstaterat att bostadsbidragen väsentligen ansluter till riktlinjerna för den allmänna social- och familjepolitiken och att bidragen därför skall betraktas som fördelningspolitiska instrument. Dock menar de att bostadsbidragens grundläggande syfte är att medverka till att de mål som statsmakterna ställer upp för den långsiktiga bostadspolitiken skall kunna förverkligas.

Genom olika åtgärder av mer generell karaktär påverkar samhället bostadspriset, prisstrukturen och relationen mellan bostadspris och inkomst. Det finns dock enligt utredningarnas mening även i framtiden behov av ett särskilt bostadsstöd för hushåll med begränsad ekonomisk bärkraft.

Denna uppfattning om bostadsbidragens uppgift och om behovet av bidrag i framtiden delas av en stor majoritet av remissinstanserna.

Även jag anser att bostadsbidrag till hushåll med ringa ekonomisk bärkraft kommer att ha en viktig uppgift att fylla också under den närmaste framtiden. Utredningarna har med ett rikhaltigt statistiskt material och egna räkneexempel visat på den bristande överensstämmelse som råder för vissa hushåll mellan deras behov av bostad och förmågan att betala vad bostaden kostar.

Det är bostadsbidragens uppgift att överbrygga dessa skillnader och att ge en reell stimulans för sådana hushåll att förbättra sina bostadsförhållanden. Alltjämt är det en stor skillnad i bostadsstandard mellan hushåll med högre och med lägre inkomster. Av vad vi kan utläsa ur olika statistiska källor är det sällan av fri vilja utan i stället av ekonomiskt nödtvång som ett hushåll har en låg bostadsstandard.

Jag delar därför också utredningarnas grundsyn att ett av bostadsbidragens huvudsyften skall vara att minska de skillnader i bostadsstandard som beror av olika inkomst och betalningsförmåga och att fortlöpande förbättra bostadsstandarden för ekonomiskt svaga grupper. Mot denna bakgrund är det naturligt att jag delar utredningarnas uppfattning att bostadsbidragen måste knytas till bostaden för att detta syfte skall nås. En stor majoritet av remissinstanserna har samma uppfattning.

Samtidigt står det enligt min mening klart att ett ekonomiskt stöd som kräver motprestationer av hushållen själva inte får avsedd stimulanseffekt om hushållen inte har förmågan att göra de egna uppostringar som stödssystemet förutsätter. De former av bostadsbidrag som f. n. finns har inslag

också av allmänt konsumtionsförstärkande karaktär. Dessa delar av stödet, som utgår till hushåll med låga inkomster och/eller tung försörjningsbörda ökar den egna hyresbetalningsförmågan och medverkar på så sätt till att ge det bostadsstimulerande inslaget i bidragen den avsedda effekten.

Utredningarna anser sig ha belägg för uppfattningen att bostadsbidragen för de stora grupperna av hushåll – med undantag för enförälderfamiljerna – nu har förlorat det mesta av sin standardhöjande stimulans. Den grundläggande orsaken härtill är enligt utredningarna att de utgifter som hushållen har för sina nuvarande bostäder ligger så nära det bidragsberättigande hyresintervallets övre gräns att hushållet vid en flyttning till en större och bättre bostad måste betala hela eller en mycket stor del av merkostnaden av egna medel. För många hushåll, särskilt för dem som har flera barn, är en sådan ekonomisk uppoffring svår att göra.

Jag återkommer till dessa frågor när jag går in på det framtida bostadsbidragets konstruktion. Redan nu vill jag emellertid slå fast att jag i likhet med utredningarna finner att bostadsbidraget bör bestämmas med utgångspunkt i hushållets bostadsbehov och ekonomiska bärkraft och att det bör ge en reell bostadsstimulans för hushåll med begränsad egen betalningsförmåga.

Utredningarna har också betonat att bostadsbidragens uppbyggnad bör vara enkel, så att allmänheten har lätt att förstå bidragens innebörd och att kontrollera sina bidragsbelopp. Detta har starkt strukits under också av företrädare för kommunerna, som sköter handläggningen av bostadsbidragen. Också administrationen bör fungera smidigt för såväl bidragstagarna som de handläggande organen.

Det är viktiga principer för bostadsbidragen som utredningarna här anger. Jag kommer i det följande att beröra vissa frågor av betydelse för hur allmänheten ser på bostadsbidragen och för den administrativa hanteringen hos de handläggande organen.

Ett spørsmål av stor betydelse i detta sammanhang är den splittrade bild som de skilda bostadsbidragssystemen uppvisar. Olika regler gäller för de olika formerna av bostadsbidrag. Beräkningen av bostadsutgiften sker på olika sätt. Utfallet i bidragsbelopp blir väsentligt olika beroende på vilket system som är tillämpligt i det enskilda fallet. När det gäller KBT tillkommer att kommunerna inbördes tillämpar olika principer för hur bidragen skall utformas och med vilka belopp de skall utgå.

Utredningarna har behandlat dessa frågor och gett uttryck för uppfattningen att en samordning måste komma till stånd. Målet bör vara ett enda system för alla typer av hushåll som behöver ett ekonomiskt stöd i sitt boende. De har också lagt vissa förslag som skulle kunna främja en samordning på längre sikt. Ett av dem syftar till att nå en större enhetlighet inom KBT-systemets ram och innebär att ett minimibelopp skulle läggas fast för KBT. Utredningarna har dock inte ansett sig ha befogenhet att

anvisa vägar att finansiera en sådan reform. På denna punkt har de hänvisat till kommunalekonomiska utredningen.

Det råder enighet bland remissinstanserna om behovet av en samordning. 1972 års skatteutredning (Fi 1972:02) har understrukt att en samordning mellan de olika bostadsbidragssystemen i hög grad skulle underlätta en samordning också mellan skattesystemet och de olika bidragssystemen. Kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971:08), som också ansluter sig till utredningarnas grundtanke, menar dock att frågan bör bli föremål för fortsatt utredning med syfte att utarbeta ett konkret förslag till hur samordningen skall utformas. Utredningen anser att det finns flera motiv för en ändring i någon form av nuvarande ansvars- och kostnadsfördelning och pekar på att övergången till ett enda bostadsbidragssystem reser frågan om en samordning med socialförsäkringssystemet. Därmed kommer frågan om huvudmannaskapet in i bilden. Utredningen omtalar att den i sitt fortsatta arbete kommer att behandla det ekonomiska utrymmet för olika aktiviteter och att den därför räknar med att återkomma också till kostnadsansvaret vad gäller bostadsbidragssystemet.

För egen del anser jag det önskvärt att nå en ökad samordning mellan bostadsbidragssystemen. Enligt min mening finns det åtskilligt som redan nu kan göras för att undanröja vissa administrativa olikheter i regelsystemen. Jag har erfarit att bostadsstyrelsen redan har påbörjat ett sådant arbete i samråd med bl. a. riks-försäkringsverket (RFV) och Svenska kommunförbundet.

Remissbehandlingen har gett vid handen att det inte är möjligt att i detta sammanhang genomföra några mera genomgripande åtgärder för att samordna de olika bidragssystemen. Det behövs ytterligare underlag, innan det är möjligt att ta ställning till frågorna om på vilket sätt en samordning i framtiden skall ske och hur kostnadsansvaret för de olika stödssystemen skall fördelas mellan stat och kommun. Det arbete som har påbörjats inom socialpolitiska samordningsutredningen (S 1975:02) kan komma att ge en del av det underlag som kommunalekonomiska utredningen efterlyser och som även jag anser måste till för att det skall vara möjligt att fullt ut bedöma konsekvenserna av ett beslut att samordna bostadsbidragen. Frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun behandlas som jag nyss har nämnt av kommunalekonomiska utredningen. Jag anser därför att ett ställningstagande i frågan om en närmare samordning mellan de olika stödssystemen måste anstå till dess att båda de här nämnda utredningarna har avslutat sitt arbete. Utredningarnas förslag beträffande KBT kommer jag därför inte heller att behandla i detta sammanhang. Jag kommer dock att beröra frågan om en ändring av KBT-reglerna för personer som uppbär partiell förtidspension eller inkomstprövad änkepension.

5.3 Terminologi

Innan jag går vidare vill jag beröra en terminologisk fråga som utredningarna har behandlat.

F. n. används bostadstillägg och bostadsbidrag som synonyma begrepp. Utredningarna har menat att benämningen bostadsbidrag ger en bättre uppfattning om innehållet i systemen och att den dessutom ansluter till uttryck som barnbidrag och socialbidrag.

Jag instämmer med utredningarna på denna punkt. I det följande kommer jag därför att använda beteckningen bostadsbidrag i fråga om de stödformer som nu benämns statliga och statskommunala bostadstillägg. Jag föreslår också att anslaget Bostadstillägg m. m. under tolfte huvudtiteln fr. o. m. budgetåret 1976/77 betecknas Bostadsbidrag m. m.

5.4 Beskrivning av bidragsmottagarna

Jag kommer i det följande, med det undantag jag nyss angav beträffande vissa pensionärer, att behandla enbart frågor som gäller systemet med statliga och statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Det är också detta system som utredningarna har ägnat den största uppmärksamheten.

Som en bakgrund till mina förslag i det följande vill jag lämna en kortfattad beskrivning av de hushåll som får bostadsbidrag inom det nuvarande systemet.

F. n. är det ca 500 000 barnfamiljer som uppbär bostadsbidrag. Det innebär att ungefär varannan barnfamilj och nära 60 % av samtliga barn omfattas av systemet. Drygt 350 000 är tvåförälderfamiljer. I ca två tredjedelar av dessa familjer är det bara den ena av föräldrarna som är heltidsarbetande. Ca 130 000 enförälderfamiljer har bostadsbidrag. Det är praktiskt taget alla hushåll av denna typ.

Av hushållen utan barn är det en mycket liten andel som har bostadsbidrag. Närmare 90 % av de bidragsmottagande hushållen utan barn är ensamstående.

Drygt en tredjedel av barnfamiljerna bor i småhus som de själva äger. Knappt 5 % bor på jordbruksfastighet. Ett fåtal, ca 1 %, saknar egen bostad. Av dem som bodde i småhus som de själva ägde hade i december 1974 ca 15 % en bidragsgrundande inkomst som understeg 20 000 kr. Bland de närmare 60 % av barnfamiljerna som bodde i hyres- eller bostadsrättslägenhet var andelen med så låg inkomst hela 40 %. Det genomsnittliga bidragsbeloppet var 245 kr. i månaden. Ca en femtedel hade bostadskostnader som låg över den övre hyresgränsen.

Nära nog var femte barnfamilj var trångbodd i den mening som begreppet används i dag. Det innebär alltså att det i dessa familjer bodde fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Det stora flertalet bland dem var tvåförälderfamiljer.

Av hushållen utan barn bodde nästan alla i hyres- eller bostadsrättslägenheter. Deras inkomster var mycket låga. Mer än en tredjedel hade inkomster under 10 000 kr. Också bostadsutgifterna var låga och för mer än hälften understeg de 500 kr. i månaden. Det genomsnittliga bidragsbeloppet uppgick till 105 kr. i månaden.

5.5 Bostadsbidragets konstruktion

Jag går nu över till att i korta drag beskriva hur det gällande bidragssystemet är uppbyggt samt redovisa utredningarnas synpunkter på denna uppbyggnad.

Stödet består av två delar. Den ena delen utgörs av ett statligt bidrag på 900 kr. per barn och år. Det utgår helt utan bostadsvillkor, således även till föräldrar som saknar egen bostad. Den andra delen står i relation till hushållets bostadsutgift. Den utgår med 80 % av utgiften mellan följande hyresgränser:

	nedre gräns kr./mån	övre gräns kr./mån
för makar utan barn	400	650
för makar med 1-2 barn	400	750
för makar med 3-4 barn	400	900
för makar med 5 el. fl. barn	400	1 025
för ensamstående utan barn	300	550
för ensamstående med 1-2 barn	300	650
för ensamstående med 3-4 barn	300	800
för ensamstående med 5 el. fl. barn	300	925

Bidraget är inkomstprövat efter regler som jag berör längre fram.

Enligt de riktlinjer för bostadsbidragen som lades fast av 1971 års riksdag (prop. 1971:156, SoU 1971:42, rskr 1971:327) skall riktmärket för de övre hyresgränserna vara inflyttningshyrorna i storstäderna för lägenheter som medger en utrymmesstandard, som inte väsentligt överstiger de normer som gäller för bostadsbyggnadsplaneringen enligt beslut av 1966 års riksdag. Denna norm innebär att vardagsrum och kök skall vara fria från sovplatser och att i varje sovrum skall bo högst två personer. För enpersonshushåll skall dock lägenheter om ett rum och kök anses tillräckliga.

Som jag tidigare har nämnt anser utredningarna att bidragsbeloppen är för små för de ekonomiskt sämst ställda, bland vilka trångboddhet och dåliga bostadsförhållanden i övrigt alltjämt är vanligt. De menar också att bidragens bostadsstimulerande effekt numera är förhållandevis liten för den stora majoriteten av hushåll, eftersom dessa redan har uppnått den bostadsstandard som tilläggerna är avsedda att möjliggöra. En ytterligare standardökning måste de till hela eller större delen betala av egna medel, vilket utredningarna menar att många av dem inte har förmåga att klara av. De

ställer detta konstaterande mot det förhållandet att de ekonomiskt mer välbärgade hushåll, som inte omfattas av bostadsbidragssystemet, fortsätter att förbättra sina bostadsförhållanden i takt med att deras inkomster ökar.

Därutöver finner utredningarna att själva bidragskonstruktionen ger vissa inte önskvärda effekter beträffande de utgående bidragens storlek. De olika nedre hyresgränserna för ensamstående och makar medför nämligen att en ensamstående vid samma inkomst och samma bostadsutgift kan få ett högre bidragsbelopp än makar, trots att de senares försörjningsbörda är högre. I vissa lägen kan ensamstående utan barn t. o. m. få ett högre belopp än makar med ett barn.

Utredningarna anser av dessa skäl att bostadsbidragen behöver förstärkas och konstruktionen förändras. Det stora flertalet remissinstanser har samma mening.

Med utgångspunkt i sin principiella uppfattning om vilka syften som ett bostadsbidrag skall tjäna har boende- och bostadsfinansieringsutredningarna prövat olika system och konstruktioner av ett framtida bidrag. Bl. a. har de grundligt belyst effekterna av beskattade bostadsbidrag. De redovisar argument såväl för som emot en sådan lösning. Den slutsats som utredningarna drar är att de negativa argumenten överväger. Fördelningseffekterna blir inte tillfredsställande, bl. a. därför att även hushåll med höga inkomster skulle få bidrag. Framför allt är det dock enligt utredningarnas mening svårt att förena ett sådant system med de bostadspolitiska målen.

På bl. a. dessa grunder och med hänvisning till att skatteutredningen har att från mera övergripande synpunkter ta upp frågan om beskattning av bostadsbidragen har utredningarna inte funnit skäl att nu föreslå en sådan.

Remissinstanserna har allmänt bedömt frågan på samma sätt och framhåller bl. a. att nuvarande beskattningsregler skapar stora svårigheter, när det gäller att ge bidragen den rätta bostadspolitiska inriktningen.

För egen del anser jag att en beskattning av bostadsbidragen har flera tilltalande effekter. Bl. a. skulle den lösa den besvärliga inkomstprövningsproblematiken, vilken jag skall beröra närmare i det följande. Vidare skulle de dubbla marginaleffekterna försvinna. Men jag kommer ändå i likhet med utredningarna fram till att det i nuvarande läge inte är möjligt att som en isolerad åtgärd genomföra en sådan omläggning.

Efter att ha prövat men förkastat olika modeller har utredningarna stannat för att föreslå att det framtida bostadsbidraget konstrueras på följande sätt.

För varje barn utgår liksom i det nuvarande systemet 900 kr. per år. Därutöver utgår i bidrag 80 % av hyran från 0 och upp till en övre gräns, som läggs fast med hänsyn till hushållets storlek. Som riktmärke vill dock utredningarna sätta en högre utrymmesnorm än dagens. Det sammanlagda beloppet skall reduceras med 14 % av årsinkomsten.

En fördel med den föreslagna konstruktionen, som har stora likheter med

dagens system, är enligt utredningarna att ökningen av bidragen i hög grad skulle tillfalla hushåll med låga inkomster. Väsentliga förstärkningar skulle komma även mellaninkomstgrupperna till del. Konstruktionen löser även problemet med de olika nedre hyresgränserna för ensamstående och makar. Marginaleffekterna blir lägre än med nuvarande system. Systemet är enkelt och enhetligt.

Majoriteten av remissinstanserna har förordat den konstruktion som utredningarna har presenterat. De skäl som de därvid åberopar är i huvudsak desamma som utredningarna själva har angett.

Några remissinstanser, däribland konjunkturinstitutet, TCO och Hyresgästernas riksförbund, har emellertid funnit vissa allvarliga brister i det föreslagna systemet. De pekar på att det inte ger några förstärkningar för hushållen i mellaninkomstlägen. Det kan t. o. m. inträffa att det leder till försämringar för vissa hushåll. Systemet anges vidare i motsats till vad utredningarna har funnit ge mycket kraftiga marginaleffekter.

Grundorsaken till de påtalade bristerna är enligt min mening de föreslagna reglerna för inkomstreducering. Genom att reduceringen sker med en fast procentandel av inkomsten sker ingen anpassning till inkomstutvecklingen. Därigenom urholkas systemet successivt. Det är alltså inte tillräckligt att som utredningarna har tänkt sig justera inkomstprövningsreglerna vart femte år. Därmed förlorar det föreslagna systemet också en del av sin enkelhet, eftersom reduceringsfaktorn måste uttryckas på ett betydligt mer komplicerat sätt.

Mot denna bakgrund finner jag det inte möjligt att lägga utredningarnas föreslagna konstruktion till grund för ett framtida bostadsbidragssystem. I stället förordar jag att vissa grundläggande förbättringar görs inom ramen för det nuvarande systemet. Jag har i mitt arbete haft samma utgångspunkter som utredningarna. Sålunda utgår jag från att ett framtida bidragssystem bör ge förstärkningar till hushåll med låg ekonomisk bärkraft och en bostadsstimulerande effekt för det stora flertalet hushåll. Jag finner det vidare angeläget att skapa större rättvisa mellan ensamstående och makar.

Jag tar till att börja med upp frågan om den nedre hyresgränsen. Den är i dag 400 kr. per månad för makar och 300 kr. per månad för ensamstående. Det finns enligt min mening starka rättviseskäl som talar för en gemensam hyresgräns. Om den nedre hyresgränsen görs gemensam försvinner nämligen den av utredningarna påtalade olägenheten att större hushåll i vissa fall vid samma inkomst och samma bostadsutgift får ett lägre bostadsbidrag än mindre hushåll. Jag föreslår därför att den i fortsättningen läggs på en nivå av 350 kr. per månad för såväl makar som ensamstående.

Mitt förslag medför en bidragsökning med 480 kr. per år för alla hushåll som består av makar eller med makar jämställda, såväl för dem som har barn som för de barnlösa. Därigenom får bl. a. en stor grupp av hushåll som på grund av låg ekonomisk bärkraft alltjämt har otillfredsställande bo-

stadsförhållanden en reell inkomstförstärkning.

För vissa ensamstående och enförälderfamiljer minskar å andra sidan bidraget med 480 kr. per år. Denna förändring skall ses mot bakgrund av den inkomst- och hyresutveckling som har ägt rum sedan år 1974, då den nedre hyresgränsen på 300 kr. infördes. Många inom de berörda hushållsgrupperna blir dessutom helt eller delvis kompenserade genom den höjning av de övre hyresgränserna, som jag kommer att förorda i det följande.

Jag går nu över till frågan om de övre hyresgränserna. Utredningarna har yrkat på att dessa skall höjas av två skäl. För det första kommer de rent allmänt sett att vara för låga med hänsyn till den prisutveckling som har ägt rum sedan de sist justerades och som kan väntas komma att äga rum fram till dess att ändringen kan genomföras. För det andra borde enligt utredningarnas mening en högre ambitionsnivå i fråga om utrymme få utgöra riktmärket för var gränsen läggs.

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget att höja de övre hyresgränserna.

Även för egen del anser jag det vara angeläget att de övre hyresgränserna höjs. Innan jag går närmare in på hur stor höjningen bör vara vill jag dock ange några riktlinjer för hur den övre hyresgränsen bör vara utformad för att tillgodose vissa bostadspolitiska mål.

Jag har tidigare nämnt vad som till en början var riktmärket för de övre hyresgränser som nu tillämpas. När bidragssystemet den 1 januari 1974 utvidgades till att omfatta även hushåll utan barn gjordes i praktiken vissa avsteg från detta riktmärke. Ensamstående med barn fick sålunda sin bostadsutgift täckt till en lägre nivå än hushåll med två föräldrar. Detta kompenserades dock i realiteten genom att den nedre hyresgränsen också sattes lägre.

Mot bakgrund av förslaget om en gemensam nedre hyresgräns anser jag att för barnfamiljernas del också den övre gränsen bör göras gemensam för en- och tvåförälderfamiljer med samma antal barn.

Riktmärket för var den övre hyresgränsen skall läggas bör enligt min mening liksom hittills vara att alla hushåll skall ges ekonomiska möjligheter att efterfråga en rymlig bostad av nybyggnadsstandard i en god miljö. Detta är viktigt för att motverka att en uppdelning sker av hushållen efter ekonomisk bärkraft. Eftersom hyresnivån skiftar från en ort till en annan och dessutom är olika för lika stora lägenheter inom skilda delar av bostadsbeståndet är en hyresgräns givetvis ett trubbigt instrument för att styra hushållen mot en bestämd lägenhetstyp. Enligt min mening är detta inte heller gränsens uppgift.

I stället bör hushållen ges största möjliga frihet att själva avgöra vilken lägenhet som bäst tillgodoser deras behov inom den ekonomiska ram som statsmakterna anger.

Även om riktmärket för var gränserna nu läggs inte på ett avgörande sätt skiljer sig från vad som tidigare har varit vägledande har jag inte ansett det riktigt att så hårt binda dem till priset för en viss lägenhetstyp som

tidigare har skett. Genom den möjlighet som kommunerna har att i enskilda fall räkna med en lägre bostadsutgift än den faktiska som bidragsberättigad finns en spärr för att bostadsbidragen inte utgår för oskäligt höga bostadsutgifter. Kostnadsläget för likvärdiga lägenheter bör enligt min mening ligga till grund för bedömningen. Liksom hittills bör bostadsutgiften givetvis reduceras om en del av lägenheten disponeras av andra personer än dem som hör till hushållet.

Ytterligare ett skäl till att jag anser att en hård bindning till viss lägenhetstyp är olämplig är att jag finner att en utveckling mot flexiblare lägenhetslösningar kan motverkas härigenom.

Med hänvisning till vad jag här har sagt föreslår jag att de övre hyresgränserna sätts till följande belopp.

	Kr./mån
för makar utan barn	700
för makar med 1-2 barn	825
för makar med 3-4 barn	975
för makar med 5 el. fl. barn	1 125
för ensamstående utan barn	600
för ensamstående med 1-2 barn	825
för ensamstående med 3-4 barn	975
för ensamstående med 5 el. fl. barn	1 125

Med de hyresintervall som på detta sätt skulle bli bidragsberättigande kommer bostadsbidraget, inkl. i förekommande fall den barnanknutna delen, före inkomstreduceringen att uppgå till följande maximibelopp. Som jämförelse anger jag även de maximibelopp som kan utgå enligt nu gällande regler.

	Maximibelopp, kr./år	
	enligt mitt förslag	enligt nu gällande regler
för makar utan barn	3 360	2 400
för ensamstående utan barn	2 400	2 400
för makar och ensamstående med 1 barn	5 460	4 260
för makar och ensamstående med 2 barn	6 360	5 160
för makar och ensamstående med 3 barn	8 700	7 500
för makar och ensamstående med 4 barn	9 600	8 400
för makar och ensamstående med 5 barn	11 940	10 500

För varje barn utöver fem tillkommer 900 kr. både enligt mitt förslag och enligt de regler som nu gäller.

Utredningarna har föreslagit att länsbostadsnämnden efter förslag från kommunen skall kunna medge en generell sänkning av de

övre hyresgränserna, när hyresläget på orten betydligt understiger det som har utgjort riktmärket för var gränsen har lagts. Remissopinionen är övervägande positiv till att en sådan möjlighet öppnas. Bostadsstyrelsen och ett par länsbostadsnämnder anser dock att avgörandet bör ligga hos kommunen själv som har den bästa överblicken över situationen.

För egen del anser jag, mot bakgrund av min uppfattning om den övre hyresgränsens funktion, att en sådan sänkning endast i undantagsfall torde bli aktuell. I likhet med bostadsstyrelsen m. fl. finner jag att kommunen själv bäst kan bedöma om den övre hyresgränsen ligger för högt i förhållande till bostadskostnadsläget i kommunen. Kommunen bör därför liksom hittills ha möjlighet att själv besluta att generellt sänka de övre hyresgränserna. Jag finner det angeläget att utfallet av nämnda regels tillämpning noga följs av bostadsmyndigheterna.

Jag övergår så till spørsmålet om reducering av bostadsbidraget på grund av bostadens storlek.

Enligt huvudregeln skall den bidragsgrundande bostadskostnaden och därmed bostadsbidraget reduceras om kostnaden är oskäligt hög med hänsyn till familjens bostadsbehov. 1974 års riksdag beslöt på grundval av förslag i prop. 1974:150 att undantag från huvudregeln får medges, om synnerliga skäl föreligger. Skäl för undantag kan vara att någon alternativ bostad som inte medför reduktion av tillägget inte går att få inom rimligt avstånd. Ett annat skäl kan vara att bidragstagarens inkomst är påtagligt låg eller att bidragstagaren har kommit att få en för stor bostad i förhållande till sitt behov genom skilsmässa eller dödsfall i familjen.

Utredningarna har påtalat att huvudregeln har visat sig få olämpliga konsekvenser i vissa fall. Bl. a. har det inträffat att man har anpassat antalet rum på den givna lägenhetsytan till vad som accepteras i bidragssammanhang. Därigenom har två familjer med exakt lika stora lägenheter kunnat bli behandlade på olika sätt vid bidragsprövningen. Mot bakgrund härav och med hänsyn till bostadsbidragens övergripande bostadspolitiska syfte att främja en god utrymmesstandard har utredningarna ansett att reduceringsregeln bör slopas. Ytterligare ett skäl härför har utredningarna ansett vara att den skapar betydande administrativa svårigheter.

De remissinstanser som har tagit upp frågan har, med undantag av RRV, tillstyrkt förslaget.

Även om jag är medveten om att den regel som nu tillämpas vid reduceringen i vissa fall kan ge vissa mindre lämpliga konsekvenser anser jag att en reducering av den bidragsgrundande bostadskostnaden i undantagsfall kan behöva tillgripas för att stävja att en onödigt hög bostadsstandard främjas med bostadsbidragens hjälp.

Vissa hushåll kan behöva en dyrare bostad än som kan rymmas inom ramen för en övre hyresgräns som med nödvändighet måste läggas fast med utgångspunkt i generellt giltiga kriterier.

Jag tänker på hushåll, där det finns en handikappad hushållsmedlem.

Jag tänker också på föräldrar som inte har sina barn stadigvarande boende hos sig men som får regelbundna besök av dem under kortare eller längre tid. Utredningarna har berört dessa problem.

Låt mig börja med de handikappades bostadsbehov.

Många handikappade måste ställa speciella krav på sin bostad för att den skall tillgodose deras behov. Det kan gälla särskilda utrustningsdetaljer. Många behöver större yta för att kunna röra sig med exempelvis rullstol men också för att rymma den extra utrustning som de kan behöva ha t. ex. för att kunna sköta sin hygien. Såväl barn som vuxna måste träna sin förmåga att klara det dagliga livets rutiner. Också för detta krävs ofta merytor. Vissa handikappade behöver större avskildhet och frihet från störningar än andra människor.

Till detta kommer, som utredningarna och vissa remissinstanser särskilt har understrukit, att många handikappade är hänvisade till att vistas större delen av dygnet i sin bostad och också av den anledningen kan behöva ett större utrymme än andra.

Därutöver kan finnas behov av särskilda komplement, t. ex. i form av parkeringsplats och utrymme som medger att arbete utförs i eller i anslutning till bostaden.

Till viss del täcks kostnaden för sådant som jag här har nämnt av bostadsanpassningsbidraget. Ungefär hälften av landets kommuner har vidare, som jag nämnde inledningsvis, infört särskilda bostadsbidrag för att göra det ekonomiskt möjligt för handikappade att ha en bostad efter sina behov.

Utredningarna har utifrån sin övergripande syn på bostadsbidragens uppgift ansett att även sådana särskilda bostadsbehov som föranleds av ett handikapp bör kunna tillgodoses inom ramen för de ordinarie bostadsbidragen. För att möjliggöra detta har utredningarna föreslagit att en rätt till dispens införs för högre bidragsberättigad bostadsutgift än vad som medges enligt de generellt fastlagda övre hyresgränserna. Med en sådan möjlighet skulle man dessutom nå större enhetlighet över landet än vad som är möjligt med ett bostadsbidrag som är helt och hållet en kommunal angelägenhet.

En enig remissopinion tillstyrker förslaget.

Jag har i denna fråga samma uppfattning som utredningarna och remissinstanserna. De skäl som utredningarna anför talar enligt min mening starkt för förslaget om en dispensmöjlighet.

Jag förordar därför att dispens för högre bidragsberättigad bostadsutgift än vad som ryms inom ramen för den övre hyresgränsen medges, när ett handikapp hos någon av hushållsmedlemmarna motiverar detta. En höjning med 150 kr. bör enligt min mening täcka in de flesta fall. Om synnerliga skäl föreligger, bör kommunen dock ha möjlighet att gå över denna gräns. I likhet med utredningarna anser jag att det bör ankomma på sociala centralnämnden/socialnämnden att pröva huruvida skäl i form av handikapp föreligger.

Utredningarna har föreslagit att en dispensmöjlighet av liknande slag som för handikappade medges också för föräldrar som inte har sina barn stadigvarande boende hos sig. Som motiv anför utredningarna att den övre hyesgränsen inte generellt medger att de föräldrar som jag här talar om kan hålla sig med en bostad som är stor nog för att de skall kunna ha sina barn hos sig under någon längre tid.

Vissa instanser ifrågasätter förslaget av administrativa skäl. Dess syfte framhålls däremot allmänt som mycket angeläget. Barnmiljöutredningen hänvisar till det förslag om gemensam vårdnad, som inom kort kommer att överlämnas till riksdagen. Om inte denna reform skall bli en angelägenhet enbart för de materiellt privilegierade föräldrarna och barnen, krävs det, menar barnmiljöutredningen, att samhället på alla sätt stöttar föräldrar som har separerat i deras strävan att hålla en god kontakt med sina barn. Också bostadsstyrelsen, som avstyrker förslaget av administrativa skäl, hänvisar till förslaget om gemensam vårdnad.

För egen del finner jag att det är viktigt både för barnen och föräldrarna att en nära och djup kontakt kan upprätthållas, även i de fall då man inte regelmässigt delar bostad. Familjelagssakkunniga (JU 1970:52) har i uppdrag bl. a. att se över frågor som gäller föräldrarnas underhållsskyldighet inbördes och gentemot barnen. Ett betänkande från de sakkunniga är att vänta under år 1977. Vidare har en arbetsgrupp tillsatts inom justitiedepartementet för att bl. a. överväga frågan om ekonomiskt stöd i de situationer, som kan uppkomma vid delad bosättning. Båda dessa utredningsuppgifter hör nära samman med frågan om rätt till bostadsbidrag för föräldrar som inte stadigvarande lever tillsammans med sina barn. Mot bakgrund härav finner jag att ett ställningstagande till boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag i denna fråga bör anstå till dess att resultatet av det utredningsarbete som jag här har nämnt föreligger.

5.6 Inkomstprövningsregler

Bostadsbidragen är som jag tidigare har nämnt inkomstprövade. Syftet härmed är att bidragets storlek skall kunna anpassas till hushållens ekonomiska bärkraft.

Prövningen tillgår så att tillägget utgår med sitt maximibelopp upp till en viss inkomst och därefter reduceras med början i den statliga delen. Den gräns vid vilken reduceringen sätter in har förskjutits uppåt varje år sedan bostadstillägssystemet infördes. För innevarande bidragsår ligger gränsen för fullt bidrag för barnfamiljernas del vid 28 000 kr. och för hushåll utan barn vid 23 000 kr.

Mot bakgrund av den inkomstutveckling som har skett anser jag att denna gräns bör räknas upp även för bidragsåret 1977. Jag föreslår en höjning från 28 000 kr. till 32 000 kr. för barnfamiljerna och från 23 000 kr. till 26 000 kr. för hushåll utan barn. Från dessa gränser och upp till en inkomst av

54 000 kr. bör reduceringen göras med 15 %, därefter med 24 %. Reduktionsfaktorerna är desamma som f. n.

Om familjen har förmögenhet påverkar den under vissa omständigheter bostadsbidragets storlek. Regeln är att 20 % av den förmögenhet som överstiger 50 000 kr. skall läggas till inkomsten, innan bidraget reduceras. Som förmögenhet räknas alla familjemedlemmarnas sammanlagda nettotillgångar. Även barnens förmögenhet skall alltså räknas in.

Den nu gällande förmögenhetsgränsen har legat fast sedan bidragsåret 1973. 1975 års allmänna fastighetstaxering har emellertid medfört höjda fastighetstaxeringsvärden och därmed en nominell förmögenhetsökning för många hushåll.

Mot bakgrund härav framstår det som angeläget att justera förmögenhetsreglerna när det gäller bostadsbidraget. Jag förordar att förmögenhetsgränsen höjs från 50 000 kr. till 75 000 kr. Riksdagen har redan beslutat om en motsvarande justering av reglerna för inkomstprövningen av de kommunala bostadstilläggen till folkpension (prop. 1975:92, SFU 1975:17, rskr 1975:127).

Till grund för inkomstprövningen ligger den till statlig skatt taxerade inkomsten året före bidragsåret. Väsentliga inkomstförändringar skall dock föranleda att det utgående bidragsbeloppet ändras. Utredningarna har kritiserat metoden för inkomstprövning dels därför att den inte belyser hushållets aktuella ekonomiska situation, dels därför att den inte tar hänsyn till hur stor försörjningsbörda hushållet har. De anser att liknande problem finns vid inkomstprövning av andra sociala förmåner och framhåller att frågan om ett enhetligt och tillförlitligt mått för inkomstprövning av sociala förmåner bör lösas i ett större och övergripande sammanhang. Många remissinstanser delar utredningarnas uppfattning. Jag vill därför nämna att frågan om ett enhetligt mått för inkomstprövning av olika sociala förmåner ligger inom ramen för socialpolitiska samordningsutredningens (S 1975:02) arbete.

Reglerna för inkomstprövning av bostadsbidragen har samband med vissa regler för studiehjälp. Också denna fråga bör behandlas i detta sammanhang.

Det inkomstprövade tillägget i studiehjälpssystemet utgår fr. o. m. den 1 januari 1976 för studerande som inte har syskon under 17 år med högst 75 kr./mån. vid en taxerad inkomst för föräldrarna om högst 28 000 kr. Överstiger den taxerade inkomsten detta belopp reduceras tilläggets storlek. Reglerna om inkomstprövning och reduktion av det inkomstprövade tillägget har sedan år 1973 motsvarat de regler som har gällt för det statliga bostadstillägget. Som jag har anført i det föregående föreslås inkomstgränsen för oreducerat bostadsbidrag höjas till 32 000 kr. den 1 januari 1977. Efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet föreslår jag motsvarande höjning för det inkomstprövade tillägget. För höstterminen 1976 bör man vid beviljandet av det inkomstprövade tillägget utgå från inkomsten enligt 1975 års taxering och för vårterminen 1977 enligt 1976 års taxering.

Inom studiehjälpssystemet räknas vidare 20 % av förmögenhet över 50 000 kr. som taxerad inkomst och påverkar därigenom möjligheterna att erhålla inkomstprövat tillägg. Fr. o. m. den tidpunkt då de nya taxeringsvärdena börjar tillämpas vid inkomstprövningen bör förmögenhetsgränsen höjas så att möjligheterna att få inkomstprövat tillägg blir oförändrade. Jag förordar efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet att förmögenhetsgränsen inom studiehjälpssystemet liksom inom systemet för bostadsbidrag höjs från 50 000 kr. till 75 000 kr.

Jag vill i anslutning till behandlingen av frågan om inkomstprövningen också ta upp boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag beträffande inkomstprövningen för studerande som uppbär studiemedel. Förslaget går ut på att till den studerandes taxerade inkomst skall läggas studiemedel, såväl bidraget som den återbetalningspliktiga delen, samt stipendier. Det skall ses mot bakgrund av utredningarnas förslag till bidragskonstruktion som medförde kraftiga ökning av bidragen för hushåll med låga inkomster. Utredningarna ansåg sig ha funnit att studerande som uppbär studiemedel har en större ekonomisk bärkraft än personer med lika hög inkomst i form av t. ex. lön, eftersom lönen är beskattad men inte studiemedlen.

Förslaget har rönt starka invändningar från remissinstansernas sida. Kritiken har huvudsakligen gällt förslaget att jämställa ett återbetalningspliktigt lån med taxerad inkomst.

Mot bakgrund av vad jag har föreslagit i det föregående beträffande bostadsbidragets konstruktion och reglerna för inkomstprövning finner jag ingen anledning att nu ta upp utredningarnas förslag i denna del till prövning.

5.7 Sammanboendebegreppet

Enligt de regler som nu gäller för att bestämma den bidragsberättigande hyran blir bidragsbeloppet olika beroende på om två sammanboende jämställs med äkta makar eller inte. Också inkomstprövningen påverkas.

I prop. 1974:150 (s. 475 ff) behandlade jag dessa regler. Jag fann att det inte var möjligt att åstadkomma regler som i alla lägen verkade objektivt riktigt. Därför förordade jag att de som uppbär bostadsbidrag själva skulle medges viss frihet att bestämma om de skulle betraktas som äkta makar eller inte. Riksdagen biföll förslaget. Sedan den 1 januari 1975 gäller alltså regeln att med makar jämställs, om de så önskar, man och kvinna som lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden utan att vara gifta och inte har barn eller har barn som inte är gemensamma, om de i ansökningen om bostadsbidrag uppger att de har gemensamt hushåll.

Kritik har framförts bl. a. från kommunalt håll mot att dessa regler är alltför generösa och kan leda till otillfredsställande resultat. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna anser att kritiken är berättigad. De finner det naturligt att sammanboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden skall bedömas enligt samma grunder som makar

vid prövningen av bostadsbidrag. Därför bör enligt utredningarnas uppfattning huvudregeln vara att sammanboende man och kvinna bedöms på detta sätt, om de inte kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap. Utredningarna har föreslagit att regeln ändras i enlighet härmed.

Utredningarna har vidare diskuterat om begreppet sammanboende skulle kunna vidgas ytterligare, så att alla sammanboende med ekonomisk hushållsgemenskap innefattas. Utredningarna finner att det finns goda skäl för att tillämpa en sådan syn men menar att frågan är av den arten att den kräver en mer övergripande lösning än inom bostadsbidragssystemet isolerat. Därför föreslår utredningarna att den behandlas i anslutning till förslag från familjelagssakkunniga.

En majoritet av remissinstanserna finner i likhet med utredningarna att regeln i sin nuvarande utformning har blivit alltför generös och tillstyrker därför utredningarnas förslag vad gäller sammanboende man och kvinna. Centrala studiestödsnämnden anser dock att ett avgörande bör anstå till dess att frågan kan prövas mot bakgrund av förslag från familjelagssakkunniga. 1972 års skatteutredning påpekar vidare att den föreslagna regeln innebär att man avlägsnar sig från den allmänna strävan att behandla vuxna människor som självständiga i ekonomiskt avseende.

För egen del vill jag än en gång framhålla att någon objektivt riktigt verkande regel inte går att skapa, även om riktmärket för den enligt min mening bör vara att sammanboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden och har ekonomisk hushållsgemenskap bör behandlas lika vare sig de har ingått äktenskap eller inte. Jag delar utredningarnas och många remissinstansers uppfattning att regeln i sin nuvarande utformning har kommit att bli alltför generös genom att den medger valfrihet för vissa sammanboende att med utgångspunkt i vad som ger det fördelaktigaste ekonomiska utfallet själva bestämma om de vill behandlas som makar vid bidragsprövningen eller inte.

Enligt min mening avlägsnar emellertid inte heller utredningarnas förslag helt denna olägenhet. Eftersom någon ingående kontroll av det faktiska sammanlevandeförhållandet givetvis inte kan göras måste förmedlingsorganen även om utredningarnas förslag genomförs godta sökandenas egna uppgifter.

Man bör i stället söka komma till rätta med de problem som det nuvarande systemet ger upphov till genom en mindre ändring inom detta. Innebörden av ändringen skall vara att man och kvinna, som bor tillsammans utan att vara gifta och som inte har eller har haft barn tillsammans, på sin ansökan om bostadsbidrag skall uppge om de lever under äktenskapsliknande förhållanden och har ekonomisk hushållsgemenskap eller inte. I det förstnämnda fallet jämföras de med gifta, i det senare fallet däremot inte.

Genom att en sådan ändring görs markeras att det är arten av sammanboendeförhållandet som sökandena skall uppge. Därmed uppnås jämställdhet vid bidragsprövningen.

Jag vill i sammanhanget påpeka att den gemensamma nedre hyresgräns som jag har föreslagit i det föregående minskar skillnaderna i de utgående bidragsbeloppen mellan makar och ensamstående.

5.8 Åldersgränser

F. n. utgår statligt och statskommunalt bostadsbidrag till dess att barnet har fyllt 17 år. Statskommunalt bostadsbidrag kan utgå även för barn över 17 år, om förlängt barnbidrag eller studiehjälp utgår.

Statskommunalt bostadsbidrag till hushåll utan barn kan utgå om den sökande eller, i fråga om makar, en av dem har fyllt 20 år. Undantag kan medges om särskilda skäl föreligger.

Utredningarna har föreslagit att en gemensam åldersgräns på 18 år skall tillämpas inom bostadsbidragssystemet. Upp till 18 års ålder skulle en person betraktas som barn och vara bidragsberättigande för familjen. Fr. o. m. 18 års ålder skulle å andra sidan den som har egen lägenhet kunna få eget bostadsbidrag, om han eller hon uppfyller de övriga villkor som gäller. Såväl bostadssociala som administrativa skäl talar enligt utredningarna för förslaget.

Remissopinionen stöder utredningsförslaget. Centrala studiehjälpnsnämnden och SACO/SR framhåller dock de beröringspunkter som finns mellan studiestödssystemet och bostadsbidragssystemet.

Med hänsyn till de samband som finns mellan det studiesociala stödssystemet för ungdomar upp till 20 års ålder och bostadsbidragen till barnfamiljer anser jag det inte lämpligt att för barnfamiljernas del vidta någon ändring i bostadsbidragssystemet isolerat. Frågan om det studiesociala stödssystemet utreds f. n. inom studiestödsutredningen (U 1975:16). Frågan om att ändra åldersgränsen för bidragsberättigande barn inom bostadsbidragssystemet bör anstå till dess att nämnda utredning har redovisat resultaten av sitt arbete.

En sänkning av åldersgränsen för rätt till eget bostadsbidrag finner jag däremot angelägen och möjlig att genomföra redan nu. Många ungdomar lämnar föräldrahemmet före 20 års ålder, t. ex. för att studera på annan ort eller för att få ett förvärvsarbete. De har då givetvis samma behov som alla andra av att få disponera en god bostad under trygga förhållanden. De har också rätt att hyra egna lägenheter, innan de har fyllt 20 år. Mot bakgrund härav förordar jag i likhet med boende- och bostadsfinansieringsutredningarna att åldersgränsen för rätt till statskommunalt bostadsbidrag för hushåll utan barn sänks från 20 till 18 år. Förslaget medför, om det genomförs, en anpassning till myndighetsåldern och till den åldersgräns som tillämpas i bostättningslånesystemet för hushåll utan barn.

5.9 Hyreshöjningar under året

Enligt de regler som nu gäller för prövning av bostadskostnadens storlek skall som grund för bidragsprövningen i princip ligga bostadsutgiften den 1 oktober året före bidragsåret. Vid nyinflyttning betraktas dock som bidragsgrundande bostadsutgift den utgift som hushållet har när bostadsbidraget börjar utgå. Om utgiften därefter ökar, har kommunerna rätt att med bibehållet statsbidrag anpassa bidraget till den ökade utgiften.

Utredningarna har föreslagit att bestämmelsen att bostadsbidraget kan höjas på grund av ökad bostadsutgift under årets görs tvingande, när det gäller hyres- och bostadsrättslägenheter. Bostadssociala skäl anförs för förslaget. När det gäller egna hem anser utredningarna däremot att en anpassning liksom hittills bör göras beroende av kommunens beslut. Anledningen är att sådan anpassning kan medföra ett avsevärt merarbete för förmedlingsorganen.

Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget. Några remissinstanser anser dock att småhusägarna bör ges samma villkor som de som bor med hyres- eller bostadsrätt.

I prop. 1974:1 bil. 14 (s. 16–17) redogjorde jag för en framställning från bostadsstyrelsen med likartat innehåll. Jag framhöll vid detta tillfälle att jag ansåg att de boende kunde anföra berättigade krav på en snabbare anpassning av bostadsbidragen till kostnadsökningar. Jag underströk emellertid också att omprövningar av detta slag kunde förorsaka kommunerna ett betydande administrativt merarbete. Med hänsyn till att bostadsbidragens administration då var föremål för en översyn ansåg jag mig inte böra förorda ett obligatorium för kommunernas del. Enligt min mening fanns det anledning förutsätta att kommunerna även utan ett sådant skulle lägga stor vikt vid de boendes behov.

När jag nu har att ta ställning till boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag om att en tvingande regel skall införas avseende anpassningar för hyres- och bostadsrättslägenheter kan jag konstatera att allt fler kommuner på eget initiativ anpassar bostadsbidraget till öknings av bostadsutgifterna. Mer än hälften av landets kommuner ändrar nu bidragen under löpande bidragsår av detta skäl.

Jag anser att det finns anledning räkna med att denna utveckling kommer att fortsätta och finner mot denna bakgrund inte anledning förorda en tvingande regel.

5.10 Retroaktivitet

Enligt nu gällande bestämmelser kan bostadstillägg utgå retroaktivt för så lång tid tillbaka som ett år före det kvartal då ansökan om sådant tillägg gjordes. Detta förorsakar förmedlingsorganen ett betydande arbete i enskilda ärenden. Bl. a. medför den svårigheter vid inkomstprövningen, eftersom ofta mer än ett bidragsår berörs. Det kan vidare vara besvärligt att fastställa

den rätta bostadsutgiften, särskilt om den sökande har flyttat eller om utgiften har förändrats.

Utredningarna har därför föreslagit att bostadsbidrag skall utgå retroaktivt i högst tre månader. Vidare bör enligt utredningarnas uppfattning bostadsbidrag inte i några fall kunna utgå retroaktivt över ett årsskifte.

En praktiskt taget enhällig remissopinion tillstyrker utredningsförslaget om begränsning till tre månader. Statens invandrarverk understryker dock vikten av att informationen till invandrare utvidgas för att förebygga att de går miste om sin rätt till bostadsbidrag.

Däremot råder det delade meningar, när det gäller förslaget att begränsa den tid för vilken bostadsbidrag kan utgå retroaktivt till samma år som ansökan har gjorts. Orättvisor kan uppstå med en sådan begränsning påpekar vissa remissinstanser.

Jag är ense med utredningarna och remissinstanserna om att den tid som bostadsbidrag nu kan utgå retroaktivt är onödigt lång. Den kan knappast anses fylla någon funktion, eftersom en omfattande information med hjälp av massmedia och personligt riktade meddelanden numera sprids till medborgarna. Utredningarna har visserligen påpekat att hushåll utan barn har sökt bidrag i mindre utsträckning än man hade anledning att vänta sig och menat att en av anledningarna till detta kunde vara att informationen om rätten till bidrag inte har nått ut just till denna grupp. Utredningarna grundade sitt förmodande på uppgifter om antalet bidragstagare under år 1974, som var det första år då de hade möjlighet att få bostadsbidrag. När nu möjligheten föreligger för tredje året har antalet bidragstagare inom gruppen hushåll utan barn ökat avsevärt. Det finns därför enligt min bedömning inte längre grund för farhågan att många går miste om bostadsbidrag av brist på kunskap om sin rätt till detta.

Det kan dock givetvis finnas anledning att, som statens invandrarverk påpekar, ägna ytterligare uppmärksamhet åt vissa invandrargrupper. Jag vill nämna att informationen till invandrare också kontinuerligt förbättras. Bostadsstyrelsen arbetar med denna fråga. I det informationspaket som varje invandrare får vid sin ankomst till Sverige ingår information också om bostadssociala frågor och om de möjligheter som finns att få bostadsbidrag. Härjämte har Invandartidningen möjlighet att fortlöpande informera i dessa frågor.

Med hänvisning till vad jag här har sagt tillstyrker jag utredningarnas förslag att begränsa den tid som bostadsbidragen kan utgå retroaktivt till tre månader. Genom en sådan ändring bör administrationen av bostadsbidragen i viss mån kunna förenklas. Ändringen medför vidare att det på denna punkt kommer att råda överensstämmelse med de regler som gäller för rätt till KBT. Detta är, som jag tidigare har understrukt, en önskvärd utveckling.

Däremot är jag inte beredd att förorda den ytterligare begränsning som ligger i att bidrag inte skall kunna utgå retroaktivt över ett årsskifte. Jag

delar den uppfattning, som flera remissinstanser har gett uttryck för, att en sådan regel skulle kunna drabba enskilda bidragssökande orättvist och skulle vara svår att motivera.

Som en följd av mitt förslag föreslår jag att *fosterbarn* som har vistats i en familj under tre månader skall bli bidragsberättigande. I dag gäller att vistelsen skall ha varat i minst sex månader. Efter vad jag har inhämtat blir det praktiskt taget alltid inom tre månader avgjort om ett barn, som har placerats i fosterhem, skall stanna där för längre tid eller inte.

5.11 Barn på institution

För att statligt och/eller statskommunalt bostadsbidrag skall utgå för ett barn krävs bl. a. att barnet helt eller delvis försörjs inom familjen. Som delvis försörjt inom familjen betraktas ett barn som på grund av skolgång, sjukdom eller av annan orsak tidvis vistas utom hemmet. En förutsättning är dock att barnet vistas i hemmet under minst så lång tid som svarar mot vanliga skolfrier.

Utredningarna säger sig ha funnit att tillämpningen av dessa bestämmelser i vissa fall ger inte önskvärda resultat. Det kan gälla barn, som är så svårt handikappat att föräldrarna inte anser sig orka med att ha det hemma mer än under kortare perioder åt gången. Det kan också gälla familjer eller barn som är föremål för rehabiliterande insatser som syftar till att återförena föräldrar och barn. Den nuvarande tillämpningen gör det inte möjligt för dessa familjer att få bostadsbidrag för barnet. Utredningarna föreslår att bestämmelsen tillämpas på ett generösare sätt än hittills.

Alla remissinstanser som har yttrat sig i frågan har samma syn som utredningarna och tillstyrker förslaget.

I likhet med utredningarna anser jag att det är angeläget att på allt sätt underlätta för föräldrar att hålla kontakten med sina barn, även om dessa på grund av ett handikapp, det må vara fysiskt, psykiskt eller socialt, för längre tid måste vistas på en institution. En viktig förutsättning för att kontakten skall kunna vidmakthållas och ge positiva upplevelser för alla parter är givetvis att föräldrarna har en rymlig och väl fungerande bostad att ta emot barnet i.

Jag förordar därför att reglerna för bostadsbidrag till barnfamiljer utformas så att barn som vistas på institution skall kunna vara bidragsberättigande även om det är hemma endast under kortare perioder av året. Det bör ankomma på sociala centralnämnden/socialnämnden att pröva om grund för en generösare tillämpning av bestämmelsen föreligger.

5.12 Folkpensionärer

F. n. har barnfamiljer, där den ena eller båda föräldrarna uppbär folkpension, rätt till såväl statligt som statskommunalt bostadsbidrag. De har också rätt till KBT enligt de grunder som gäller i den kommun där de bor. En samordning mellan de båda systemen sker på följande sätt.

Statligt och statskommunalt bostadsbidrag utgår ograverat med det belopp som är aktuellt med hänsyn till familjens sammansättning, inkomst och bostadsutgift. I de fall KBT är beroende av den faktiska bostadskostnaden reduceras familjens bostadsutgift med den statskommunala delen av bostadsbidraget. Rätten till KBT prövas sedan mot den reducerade bostadskostnaden.

Pensionärshushåll som inte har barn har inte möjligheter att få bostadsbidrag från båda systemen. Så snart någon form av folkpension utgår, det må vara ålderspension, förtidspension eller änkepension, är personen i fråga helt hänvisad till KBT.

I dag finns sammanlagt ungefär 1.5 milj. folkpensionärer i landet. Av dem är drygt 1 milj. ålderspensionärer. Ungefär hälften av dessa pensionärer uppbär KBT. Det är relativt sett något fler bland ålderspensionärerna än bland förtidspensionärerna.

I de flesta kommuner är i dag KBT i utgångsläget högre än de belopp som kan utgå i statskommunalt bostadsbidrag. För det stora flertalet folkpensionärer med full pension som inte har någon inkomst alls eller endast mycket liten sådan vid sidan om pensionen, ger KBT därför det fördelaktigare utfallet. För en liten grupp, som har dels ett något högre inkomsttillskott vid sidan av folkpensionen, dels en förhållandevis hög bostadskostnad kan förhållandet dock vara det omvända. Det gäller bl. a. personer med partiell pension eller inkomstprövad änkepension. Uppskattningsvis torde det röra sig om ca 30 000 personer som med nu gällande regler får ett lägre bostadsbidrag än de skulle kunna få, om de hade möjlighet att få bidrag enligt de regler som gäller för det statskommunala bostadsbidraget.

Utredningarna har påtalat detta förhållande och föreslagit att pensionärerna generellt skulle beviljas bostadsbidrag enligt det system som i varje enskilt fall gav det förmånligaste utfallet. Med det förslag till nytt bidragssystem för barnfamiljer och hushåll utan barn som utredningarna förde fram skulle skillnaderna mellan de båda systemen för pensionärernas del dessutom ha blivit ännu större än de nu är.

Jag är inte beredd att förorda en lösning i enlighet med utredningarnas förslag.

Enligt min mening är det emellertid angeläget att förbättra bostadsstödet för de grupper som inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom de nu gällande bidragsreglerna. Det gäller i första hand personer med partiell förtidspension eller inkomstprövad änkepension. Efter samråd med chefen för socialdepartementet förordar jag därför att en förbättring av stödet till dessa grupper i stället genomförs inom ramen för inkomstprövningsreglerna för KBT, varvid inriktningen bör vara att KBT-beloppet för dessa pensionärer skall uppgå till samma nivå som för övriga pensionärer i motsvarande inkomstläge, pensionen inräknad. Avsikten är att förslag till närmare utformning av KBT-reglerna i detta avseende skall läggas fram för riksdagen i sådan tid att de kan träda i kraft den 1 januari 1977.

5.13 Administrativt organ

Jag går så över till frågan om vilket administrativt organ som i framtiden bör ha hand om bostadsbidragen.

Denna fråga har övervägts i flera sammanhang tidigare utan att någon ändring har gjorts. Familjepolitiska kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1972:34) Familjestöd att administrationen skulle föras över till försäkringskassorna. Motivet för förslaget var att samtliga familjepolitiska stödformer, till vilka kommittén förde även bostadsbidragen, borde administreras av samma organ.

Bostadstilläggsgruppen redovisade i betänkandet (Ds B 1974:1) Bostadstillägg – inkomstprövning och administration skäl både för och emot en förändring i enlighet med familjepolitiska kommitténs förslag. Det viktigaste skälet för en överföring till försäkringskassorna var enligt gruppens mening de rationaliseringsvinster som skulle kunna uppnås. Också samordnings-synpunkter talade för en ändring. Mot förslaget kunde å andra sidan anföras att det fanns en administrationsapparat uppbyggd för bostadsbidragen som fungerade i huvudsak tillfredsställande. Vidare kunde administrationen av bostadsbidragen ses som en integrerad del av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Med hänsyn till att boendeutredningen hade i uppdrag att se över bostadsbidragens framtida utformning lade bostadstilläggsgruppen inte fram något förslag i frågan.

Vid remissbehandlingen av bostadstilläggsgruppens betänkande anförde flera remissinstanser, däribland bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet, att det fanns starka skäl för att bibehålla nuvarande ordning. Bostadsbidragens betydelse som bostadspolitiskt medel betonades. De remissinstanser, däribland RFV, som förordade att administrationen skulle föras över till försäkringskassorna, framhöll de rationaliseringsvinster som skulle kunna göras.

I prop. 1974:150 redovisade jag mina allmänna överväganden i denna fråga. Jag fann i likhet med bostadstilläggsgruppen att spørsmålet om administrationen av bostadsbidragen inte borde prövas just då med hänsyn till att bidragens framtida utformning var under utredning.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har nu funnit att övervägande skäl talar för att administrationen av bostadsbidragen flyttas över till försäkringskassorna. De anser dock att en överflyttning måste föregås av ett ingående utredningsarbete och därför inte kan ske förrän tidigast år 1980.

Remissopinionen i frågan är alltså delad, även om denna gång en majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en överflyttning till försäkringskassorna. Förslaget avstyrks liksom tidigare av bostadsstyrelsen. Också inom flera kommuner, större såväl som mindre, är opinionen negativ. De som avstyrker förslaget anför främst bostadspolitiska skäl härför. Svenska kommunförbundet liksom vissa kommuner, RFV m. fl. tillstyrker förslaget.

Även statskontoret och RRV har tillstyrkt förslaget i princip. Statskontoret anser dock att försäkringsorganisationens kapacitetsfrågor måste ses över, innan ett beslut om överflyttning fattas. En sådan översyn görs f. n. av verket. Datainspektionen har inte tagit definitiv ställning i frågan men fäster uppmärksamheten på de risker, som det enligt inspektionens mening innebär från integritetsskyddssynpunkt att alltmer koncentrera ADB-verksamhet hos ett enda organ på det sätt som kan komma att ske i framtiden hos RFV. Datainspektionen finner det angeläget att man redan innan ett beslut fattas i frågan gör klart för sig, vilka olika utvecklingsalternativ som finns.

För egen del vill jag anföra följande.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har pekat på flera omständigheter som har betydelse för frågan om var administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn bör ligga i framtiden.

Man måste sålunda beakta bidragsprövningens samband med kommunernas övriga arbete på bostadsförsörjningens område. Utredningarna säger sig inte ha kunnat få belagt att sambandet skulle vara särskilt starkt. Det gäller beträffande såväl behovet av att vid bidragsprövningen ha tillgång till kommunernas uppgifter om bostäder och bostadskostnader, t. ex. länehandlingar och ritningar, som behovet av att inför de bostadspolitiska övervägandena inom kommunen ha en detaljerad kännedom om bidragstagarnas ekonomiska och sociala situation.

Svenska kommunförbundet och flera kommuner gör samma bedömning som utredningarna har gjort. Några kommuner har dock en avvikande uppfattning.

Det gäller vidare att ta hänsyn till de rationaliseringsvinster som finns att hämta vid en överföring till försäkringskassorna. En integrering av bostadsbidragssystemet i samma administrationssystem som barnbidragen är förberedd i ADB-rutinerna.

Hänsyn har också tagits till möjligheterna att inordna administrationen av bostadsbidragen till hushåll utan barn i detta system.

Det är enligt min mening uppenbart att såväl allmänheten som samhällets organ skulle besparas åtskilligt arbete om möjligheterna att använda ADB utnyttjades. De administrativa rutinerna, till vilka jag senare återkommer, skulle t. ex. kunna förenklas och färre uppgifter behöva lämnas av den bidragssökande själv.

Förutsättningarna för en samordning inom RFV:s ram och ADB-kapaciteten inom detta verk kommer att belysas av statskontorets nyssnämnda utredning.

De överväganden som kommer att ske på grundval av byggadministrationsutredningens (B 1974:04) förslag kan vara av väsentlig betydelse när det gäller att göra den mera övergripande bedömningen av vilket organ som i framtiden bör ha hand om de olika bostadsbidragssystemen. Utredningsmannen beräknas avlämna sitt betänkande före sommaren 1976.

Enligt min mening bör ett ställningstagande till frågan om bostadsbi-

dragens framtida administration anstå i avvaktan på det utredningsarbete som jag här har nämnt. Härvid får även eventuella integritetsskyddsaspekter beaktas.

5.14 Administrativa rutiner

Såväl för allmänheten som för de myndigheter som har till uppgift att handlägga bostadsbidragsfrågor är det av betydelse att informationen om bidragssystemet är klar och entydig, att ansökningsförfarandet är enkelt, att det är lätt att hämta in de uppgifter som behövs för prövningen av rätten till bidrag och av bidragsbeloppets storlek, att det är enkelt att anpassa det utgående bidraget till en ändrad familjesituation och ändrade bostadsförhållanden samt att prövnings- och utbetalningsrutiner är enkla och snabba.

I alla dessa avseenden har det riktats kritik mot dagens bostadsbidragssystem. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har kommit med flera förslag som syftar till att förenkla de administrativa rutinerna. Remissinstanserna har överlag vitsordat behovet av åtgärder i detta syfte. Också flertalet av de förslag som utredningarna har fört fram har mottagits positivt.

Jag börjar med ansökningsförfarandet.

Enligt de rutiner som nu tillämpas skall bidragstagarna varje höst lämna in en ansökan om bostadsbidrag för det kommande kalenderåret.

Utredningarna har pekat på möjligheten att ersätta den årliga ansökan och handläggningen av den med automatiska beslut grundade på tillgängliga registeruppgifter. Om en sådan metod skall gå att tillämpa beror givetvis bl. a. på vilken kvalitet som dessa uppgifter har.

Ett alternativt tillvägagångssätt kan vara att, som RFV föreslår, behålla det årliga ansökningsförfarandet men underlätta det genom att i förväg trycka de registeruppgifter som behövs på ansökningsblanketterna. Därigenom gör man det till en förutsättning för ett beslut i frågan att den bidragssökande själv har tagit ställning till de uppgifter som ligger till grund för beslutet.

Vad jag här har berört är frågor som ligger inom ramen för bostadsstyrelsens uppgift att utarbeta de närmare föreskrifterna för ansökningsförfarandet. De kan också ses som en naturlig del av styrelsens kontinuerliga arbete med att överarbeta och kontrollera bostadsbidragssystemet.

Efter vad jag har erfarit har styrelsen också tagit initiativ till en översyn av ansökningsförfarandet. För detta ändamål har styrelsen bildat en arbetsgrupp i vilken ingår företrädare även för statskontoret, RFV, riksskatteverket och Svenska kommunförbundet.

Vad jag hittills har berört är de tekniska aspekterna på ansökningsförfarandet. Frågan måste emellertid bedömas också utifrån integritetsskyddsaspekter, vilket datainspektionen har understrukt.

Mot bakgrund av vad jag här har anfört anser jag att slutlig ställning till frågan om ansökningsförfarandet inte bör tas nu. Jag finner det dock

angeläget att ett kontinuerligt arbete bedrivs med inriktning på största möjliga förenkling av de administrativa rutinerna.

Ett viktigt led i strävandena att förenkla de administrativa rutinerna är att göra ansökningsblanketterna enkla och överskådliga. Utredningarna har påpekat detta och gett förslag som i någon mån kan medverka här till.

Bostadsstyrelsen har också funnit att den kritik som riktats mot ansökningsblanketten i viss mån är berättigad och har i sitt remissyttrande nämnt att den närmare skall undersöka möjligheterna till förenkling. Detta är ett arbete som styrelsen bedriver gemensamt med andra berörda administrativa organ i den arbetsgrupp som jag nyss nämnde om.

Reglerna för bostadsutgiftsberäkningarna är i väsentliga avseenden olika för de statskommunala bostadsbidragen och för KBT. Framför allt gäller detta egnahemmen. Utredningarna har föreslagit att bostadsstyrelsen och RFV får i uppdrag att göra en översyn av anvisningarna om hur bostadsutgiftens storlek skall beräknas och i möjlig mån samordna regelsystemen.

Jag finner i likhet med utredningarna och Svenska kommunförbundet m. fl. att en samordning av reglerna bör eftersträvas. Enligt vad jag har erfarit pågår redan ett sådant arbete inom den arbetsgrupp som har bildats på bostadsstyrelsens initiativ.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1968:42, SU 1968:101, rskr 1968:253) ankommer det på bostadsstyrelsen att utarbeta anvisningarna för beräkning av bostadskostnaden. Vissa riktlinjer för arbetet drogs upp i nyssnämnda proposition. De får därmed anses bundna med riksdagen. Med hänsyn till att olika detaljfrågor inom ramen för bostadskostnadsberäkningarna kontinuerligt aktualiseras anser jag att det i fortsättningen bör överlåtas till regeringen att ange riktlinjerna för bostadsstyrelsens arbete i denna del.

Förmögenhetsuppgiften, som behövs i samband med inkomstprövningen, vållar de handläggande organen stora bekymmer. Sökanden skall lämna uppgift härom på ansökningsblanketten. Det har emellertid visat sig nödvändigt med en kontroll av denna uppgift, eftersom många sökande lämnar felaktiga förmögenhetsuppgifter eller underlåter att lämna några alls.

Förmögenhetsuppgiften tas f. n. inte in på det inkomstband som ligger till grund för inkomstprövningen. Sedan år 1974 görs dock en markering i inkomstförteckningen i de fall familjen vid föregående års taxering hade beskattningsbar förmögenhet. Dessutom erhåller förmedlingsorganet i slutet av året en förteckning över dem som vid årets taxering har debiterats förmögenhetsskatt. Utöver denna kontrollmöjlighet har förmedlingsorganen också möjlighet att med hjälp av skattemyndigheten få en uppgift om förmögenheten direkt från självdeklarationen. Sistnämnda kontroll, som sker endast stickprovsvis, är mycket tidskrävande.

Utredningarna anser att förmögenheter även under 200 000 kr., som f. n.

inte är beskattningsbara, bör registreras och finnas tillgängliga i dataregister.

Bostadsstyrelsen och ett stort antal företrädare för de handläggande organen vitsordar i sina remissyttranden behovet av att på ett enkelt sätt kunna kontrollera sökandens förmögenhetsuppgift. Datainspektionen är på denna punkt, i likhet med på andra punkter där utredningarna har föreslagit ökad användning av tillgängliga dataregister, starkt kritisk. Även riksskatteverket anför betänkligheter från bl. a. skatterättsliga synpunkter.

Väsentliga arbetsinsatser görs av förmedlingsorganen i samband med ändringar under löpande bidragsår.

Också detta är frågor av i huvudsak teknisk natur som ligger inom ramen för bostadsstyrelsens ansvar för bidragsverksamhetens uppläggning. Förutsättningar för hur långt det är möjligt att komma i förenkling och arbetsbesparing skapas emellertid i hög grad av de datamässiga resurserna.

I prop. 1974:150 (s. 478–480) anmälde jag för riksdagen att jag avsåg att ge bostadsstyrelsen i uppdrag att utveckla en metod för att kontrollera att inkomstförändringar, som skulle föranleda ändring av det utgående bidraget anmäldes till de handläggande myndigheterna. Som grund för kontrollen skulle ligga den sjukpenninggrundande inkomsten.

Styrelsen har redovisat sitt uppdrag och därvid omtalat att den i samråd med RFV har utarbetat en metod som tillgodoser det angivna syftet. Metoden innebär att inkomstuppgifter inom sjukförsäkringen fortlöpande med hjälp av ADB skall föras över till förmedlingsorganen.

Datainspektionen har emellertid ställt sig avvisande till att den av bostadsstyrelsen angivna metoden tillämpas.

Mot bakgrund av vad jag här har redovisat är jag inte beredd att nu ta ställning till frågan om lämpligt tillvägagångssätt när det gäller att få kännedom om den bidragssökandes förmögenhet och om sådana inkomstförändringar som skall påverka det utgående bidragets storlek. Jag finner att dessa frågor behöver övervägas ytterligare.

Enligt de regler som nu gäller skall vid omprövning under året bostadstillägget utgå oförändrat fram till påföljande kvartalsskifte. Ett undantag gäller vid flyttning, då bidraget ändras redan månaden efter den då flyttningen skedde. När nytt bidrag beviljas utgår det först fr. o. m. kvartalet efter det då rätten till bidrag uppkom.

Utredningarna har föreslagit att alla ändringar av bostadsbidragen i fortsättningen skall ske månadsvis. Som motiv för sitt förslag anför de dels den ojämna arbetsbelastning som nu gällande regler skapar hos förmedlingsorganen, dels allmänhetens reaktioner. Bidragstagarna upplever bestämmelsen som orättvis och har svårt att förstå det berättigade i den.

Alla remissinstanser, som har berört frågan, har funnit det angeläget att ändringar kan ske snabbare än i dag. En klar majoritet tillstyrker även utredningarnas förslag om månadsvisa ändringar. Statskontoret ifrågasätter dock om det är möjligt att ändra bidraget så snabbt som påföljande månad

med hänsyn till riskerna för att ändringar i bostads- och familjeförhållanden inte har hunnit registreras i sådan tid att det nya bidragsbeloppet hinner utgå.

För egen del vill jag tillstyrka förslaget att alla ändringar av utgående bidragsbelopp görs månaden efter den då de bidragsgrundande förhållandena har ändrats. Likaså anser jag att bidrag som beviljas för första gången bör utgå fr. o. m. månaden efter den då rätt till bidrag uppkom med de restriktioner som följer av mitt förslag i det föregående beträffande den tid för vilken bostadsbidrag skall kunna utgå retroaktivt.

Risker av det slag som statskontoret har påtalat kan dock inte helt uteslutas. Enligt min mening bör i de flesta fall justeringar på grund av för mycket eller för litet utbetalt bidrag kunna göras i samband med den bidragsutbetalning som följer närmast efter den då ändringen regelmässigt borde ha gjorts. Så sker för övrigt enligt de regler som nu gäller.

Reglerna om bostadsbidrag har, som jag tidigare har sagt, visst samband med reglerna för det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpssystemet. Det inkomstprövade tillägget bör därför i fortsättningen utgå fr. o. m. månaden efter den då den studerande har fyllt 17 år. Detta kräver att 3 kap. 3 § studiestödslagen (1973:349) ändras. Förslag till sådan ändring kommer senare att läggas fram av chefen för utbildningsdepartementet.

Av betydelse för det administrativa arbetet är också vilket lägsta bidragsbelopp som skall betalas ut. Enligt gällande regler utbetalas inte bidrag som understiger 10 kr. i månaden. Beloppet har varit oförändrat sedan år 1969, då bostadstilläggssystemet infördes. Utredningarna har föreslagit att minimibeloppet höjs till 20 kr. i månaden med hänsyn dels till att bidragsbeloppet successivt har ökats, dels till att penningvärdet har förändrats.

Alla remissinstanser som har tagit upp frågan, utom RFV, har tillstyrkt förslaget. RFV hänvisar till att minimibeloppet för utbetalning av folkpension är 12 kr. i månaden.

Jag har i denna fråga samma uppfattning som utredningarna och tillstyrker därför förslaget om att det minsta bidragsbelopp som skall betalas ut skall vara 20 kr. i månaden.

F. n. görs utbetalningarna månadsvis. Om månadsbeloppet understiger 30 kr. kan förmedlingsorganet, om det så finner lämpligt, låta utbetalningen ske halvårsvis. Denna möjlighet utnyttjas i dag av endast två kommuner, båda med manuell hantering av bostadsbidragen. Jag finner att denna regel inte längre fyller någon funktion och föreslår att den tas bort.

5.15 Ikraftträdande och kostnader m. m.

De föreslagna ändringarna i regelsystemet bör träda i kraft den 1 januari 1977.

Jag beräknar att de totala kostnaderna för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn enligt de ändrade regler som jag har förordat i det föregående kommer att uppgå till 2 133 milj. kr. för helt år. Statens del av dessa kostnader kan beräknas uppgå till 1 738 milj. kr. Det innebär en ökning med nära 400 milj. kr. i förhållande till det anvisade anslagsbeloppet under innevarande budgetår. Av statens kostnad torde ca 500 milj. kr. avse de statliga bostadsbidragen.

Anslagsbehovet för budgetåret 1976/77 beräknar jag till 1 570 milj. kr., vilket är en ökning med 225 milj. kr. i jämförelse med anslaget för budgetåret 1975/76.

Från anslaget bör bestridas kostnaderna för information till allmänheten rörande bostadsbidragen. Det bör ankomma på regeringen att meddela bestämmelser om disposition av medel för detta ändamål.

6. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de ändringar i grunderna för statliga och statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn som jag har förordat,
2. till *Bostadsbidrag m. m.* för budgetåret 1976/77 under tolfte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 1 570 000 000 kr.

7. Beslut

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

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur regeringsprotokollet den 26 februari 1976	3
1 Inledning	3
2 Gällande bestämmelser	5
3 Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna	8
3.1 Boende- och inkomstförhållanden för hushåll med bostadsbidrag	8
3.1.1 Barnfamiljer	8
3.1.2 Hushåll utan barn	10
3.1.3 Pensionärer	11
3.1.4 Sambandet inkomst – bostadspris – bostadsstandard – bostadstillägg	12
3.1.5 Bidragsbehov i framtiden	14
3.1.6 Inkomsten som mätare på ekonomisk bärkraft	15
3.2 Allmänna överväganden	17
3.2.1 Bostadsbidragens syfte	17
3.2.2 Behovet av samordning	18
3.2.3 Beskattning av bostadsbidrag	19
3.3 Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn	22
3.3.1 Utformning	22
3.3.2 Övre hyresgränser	26
3.3.3 Särskilda frågor	28
3.4 Bostadsbidrag till folkpensionärer	32
3.4.1 Utformning	32
3.4.2 Utjämning av beloppen	33
3.4.3 Likartade regler i övrigt	34
3.4.4 Rätt för vissa folkpensionärer att få bostadsbidrag till hushåll utan barn	34
3.5 Inkomstprövning	36
3.5.1 Inledande synpunkter	36
3.5.2 Olika möjligheter till inkomstprövning	36
3.5.3 Överväganden och förslag	39
3.6 Ansvarigt organ	40
3.6.1 Frågans tidigare behandling	40
3.6.2 Skäl för och emot försäkringskassorna	40
3.6.3 Tillsynsmyndighet, besvärsordning	42
3.6.4 Förslag	42
3.7 Administrativa rutiner	43
3.7.1 Allmänna mål	43
3.7.2 Förenklat ansökningsförfarande	44
3.7.3 Förändringar under löpande budgetår	46

3.7.4	Retroaktivitet	47
3.7.5	Minimibelopp	47
3.7.6	Förmögenhet	48
3.7.7	Bostadsutgiftsberäkning	48
3.8	Kostnader för bostadsbidragen och fördelning stat/kommun	49
3.8.1	Nuvarande	49
3.8.2	Kostnadsökningar till följd av utredningarnas förslag	50
3.8.3	Kostnadsfördelning stat/kommun	50
3.8.4	Genomförande	51
3.9	Reservationer och särskilda yttranden	51
4	Remissyttrandena	53
4.1	Boende- och inkomstförhållanden för hushåll med bostadsbidrag	53
4.2	Allmänna överväganden	53
4.3	Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn	55
4.3.1	Utformning	55
4.3.2	Övre hyresgränser	58
4.3.3	Särskilda frågor	59
4.4	Bostadsbidrag till folkpensionärer	64
4.4.1	Utformning	64
4.4.2	Rätt för pensionärer att få bidrag för hushåll utan barn	64
4.5	Inkomstprövning	65
4.6	Ansvarigt organ m. m.	67
4.7	Administrativa rutiner	69
4.7.1	Förenklat ansökningsförfarande	69
4.7.2	Förändringar under löpande bidragsår	70
4.7.3	Retroaktivitet	71
4.7.4	Minimibelopp	71
4.7.5	Förmögenhet	71
4.7.6	Bostadsutgiftsberäkning	71
4.8	Genomförande	71
4.9	Kostnadsfördelning stat/kommun	72
5	Föredraganden	74
5.1	Historik	74
5.2	Motiv och principer för bostadsbidrag	77
5.3	Terminologi	80
5.4	Beskrivning av bidragsmottagarna	80
5.5	Bostadsbidragets konstruktion	81
5.6	Inkomstprövningsregler	88
5.7	Sammanboendebegreppet	90
5.8	Åldersgränser	92
5.9	Hyreshöjningar under året	93
5.10	Retroaktivitet	93
5.11	Barn på institution	95

5.12 Folkpensionärer	95
5.13 Administrativt organ	97
5.14 Administrativa rutiner	99
5.15 Ikraftträdande och kostnader m. m.	102
6. Hemställan	103
7. Beslut	103