

BOSTADS BIDRAGEN

Betänkande av bostadsbidragskommittén

SOU 1982:58

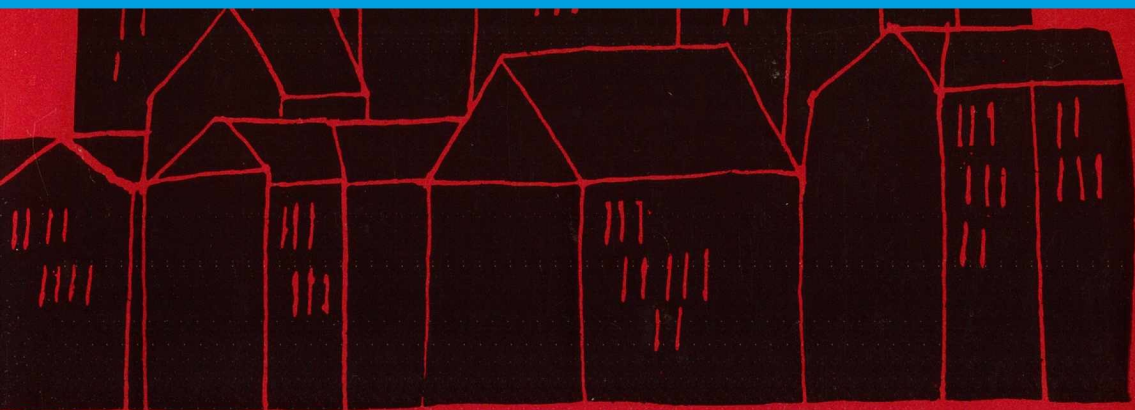


Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

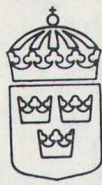


BOSTADS BIDRAGEN

Betänkande av bostadsbidragskommittén

SOU 1982:58





Statens offentliga utredningar
1982: 58
Bostadsdepartementet

133

Bostadsbidragen

Betänkande av bostadsbidragskommittén

Stockholm 1982

Omslag Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-07283-1
ISSN 0375-250X
Norstedts, Stockholm 1982



Norstedts

Östergötlands läns allmoges historia
Boktryck: Norstedts

Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 15 mars 1979 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter för att göra en översyn av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 22 maj 1979 riksdagsledamöterna Tore Claeson (vpk) och Kerstin Ekman (fp) samt oppositionsrådet Arne Jonsson (c), riksdagsledamoten Lennart Nilsson (s), generaldirektören Lennart Nilsson och numera förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m) till ledamöter i kommittén. Generaldirektören Lennart Nilsson förordnades att vara kommitténs ordförande.

Till sakkunniga förordnades departementssekreteraren Sören Kindlund, byråchefen Krister Orrell samt departementssekreteraren Lars B Strand.

Att som experter biträda kommittén förordnades samtidigt sekreteraren Helge Dahlberg samt avdelningsdirektörerna Per-Gunnar Linde, Gustaf Adolf Westman och Lennart Öjelind. Som experter har därefter förordnats byrådirektören Rolf Johansson för tiden fr. o. m. den 1 juni 1980, docenten Göran Lindberg för tiden fr. o. m. den 1 september 1980 t. o. m. den 30 september 1981 samt kammarrättsfiskalen Mari Andersson för tiden fr. o. m. den 14 september t. o. m. den 30 oktober 1981.

Kommitténs sekretariat har bestått av departementssekreteraren Urban Zetterquist, förste sekreteraren Johan Hellstrand och assistenten Birgitta Hjärtkvist.

Kommittén har antagit namnet bostadsbidragskommittén.

Vi får härmed överlämna betänkandet "Bostadsbidragen". Till betänkandet hör en bilagedel, vilken publiceras separat som Ds Bo 1982: 3.

Reservationer har lämnats dels gemensamt av Kerstin Ekman, Arne Jonsson och Ingegerd Troedsson, dels av Tore Claeson och av Ingegerd Troedsson. Särskilda yttranden har lämnats av Tore Claeson och Ingegerd Troedsson.

Sedan uppgiften att överväga frågan om vilket eller vilka organ som bör

administrera bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. har förts över till en särskild utredare har vi i och med överlämnandet av förevarande betänkande slutfört vårt uppdrag.

Stockholm i november 1982

Lennart Nilsson

Tore Claeson

Kerstin Ekman

Arne Jonsson

Lennart Nilsson

Ingegerd Troedsson

/Urban Zetterquist

Johan Hellstrand

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
1 <i>Inledning</i>	17
1.1 Uppdraget och dess genomförande	17
1.2 Statistiken inom det bostadspolitiska området	19
1.3 Beräkningarna av hushållens bärkraft	21
2 <i>Nuvarande bostadsstöd och familjestöd</i>	25
2.1 Bostadsbidrag till barnfamiljer och till hushåll utan barn	25
2.2 Andra former av stöd till barnfamiljers försörjning	28
2.2.1 Kontantstöd	28
2.2.2 Indirekt stöd i form av skattelindring	30
2.2.3 Allmän försäkring	30
3 <i>Bakgrundsuppgifter</i>	33
3.1 Beskrivning av barnfamiljerna	33
3.2 Barnfamiljernas ekonomiska situation	37
3.3 Bostadsbeståndets sammansättning	41
3.4 Bostadsbidragen och de nuvarande bostadsbidragstagarna	45
3.4.1 Barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1980	45
3.4.2 Kompletterande uppgifter om barnfamiljer med bostadsbidrag år 1978	51
3.4.3 Bidragshushåll utan barn i maj 1980	54
3.4.4 Utvecklingen 1975–1981	56
4 <i>Mål för stödet</i>	61
4.1 Hittillsvarande mål	61
4.1.1 Att höja bostadsstandarden	62
4.1.2 Att minska kostnadsskillnaderna	64
4.1.3 Att stärka de svaga hushållens konsumtionsförmåga	65
4.2 Måluppfyllelse i nuvarande stödsystem	66
4.2.1 Hushållens konsumtionsförmåga	66
4.2.2 Trångboddhet	82
4.2.3 Ökad allmän bostadsstandard	87
4.2.4 Hushållens bostadskostnader	89
4.3 Framtida mål för bostadsbidragen	95
4.3.1 Bostadsbidragen som instrument i bostadspolitiken	95

4.3.2	Att minska trångboddheten	96
4.3.3	Att öka den allmänna bostadsstandarden	96
4.3.4	Att utjämna kostnadsskillnaderna	99
4.3.5	Att stärka konsumtionsförmågan	100
5	<i>Målgrupper för stödet</i>	101
5.1	De svaga hushållen	101
5.1.1	Hushåll som i dag inte har tillräcklig försörjning	101
5.1.2	Hushåll som inte skulle ha tillräcklig försörjning utan bostadsbidrag	105
5.1.3	Uppskattningar av de samlade försörjningsbristerna hos de svaga hushållen	106
5.2	De stödbehov som bostadsbidragen kan tillgodose	107
5.2.1	Försörjningsbrister och inkomstbrister	107
5.2.2	Försörjningsbrist och försörjningsbörda	112
5.2.3	Mångbarnsfamiljernas behov	113
6	<i>Stödets former</i>	115
6.1	Utgångspunkter	115
6.2	Det standardutjämnande stödet	116
6.3	Det kostnadsutjämnande stödet	121
7	<i>Bärkraften och behovet</i>	131
7.1	Utgångspunkter	131
7.2	Avtrappning mot bärkraft	132
7.3	Resurser som bör inverka på behovsprövningen	135
7.4	Olika hushållsmedlemmars resurser	144
7.4.1	Barns resurser	144
7.4.2	Andra hushållsmedlemmars resurser	145
8	<i>Inkomstprövningen</i>	147
8.1	Kraven på ett inkomstprövningssystem	147
8.2	De olika inkomstmåten	148
8.2.1	Sjukpenninggrundande inkomst	148
8.2.2	En kompletterad sjukpenninggrundande inkomst	153
8.2.3	Beskattningens inkomstmått	157
8.3	Den bidragsgrundande inkomsten i ett nytt inkomstprövningssystem	168
8.4	Förfarandet vid inkomstprövning och utbetalning av bidrag	173
8.4.1	Huvudförslaget – preliminära bidrag med slutlig avräkning	175
8.4.2	Alternativet utan slutavräkning	182
9	<i>Hushållsbegreppet</i>	183
9.1	Samboende	183
9.1.1	Problem med nuvarande regler	183
9.1.2	Olika möjligheter att definiera hushållet	184

9.1.3	Skenskrivning	186
9.1.4	Påföljder vid felaktiga uppgifter	187
9.2	Barn som inverkar på rätten till bidrag	188
9.2.1	Barn som försörjs inom hushållet	188
9.2.2	Övriga barn	189
10	<i>Samordningen med andra stödformer</i>	191
10.1	Kommunalt bostadstillägg till folkpension	191
10.2	Bostadsbidrag till handikappade	195
10.3	Studiestöd till ungdom i åldern 16–19 år	196
10.4	Familjebidrag till värnpliktiga	201
11	<i>Fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun</i>	205
11.1	Nuvarande ordning	205
11.2	Kommunernas nuvarande kostnader	206
11.3	Det framtida kostnadsansvarets fördelning	207
12	<i>Exempel på stödets effekter</i>	209
<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>		
Reservationer		223
1.	Av Kerstin Ekman (fp), Arne Jonsson (c) och Ingegerd Troedsson (m)	223
2.	Av Tore Claeson (vpk)	223
3.	Av Ingegerd Troedsson (m)	224
<i>Särskilda yttranden</i>		231
1.	Av Tore Claeson (vpk)	231
2.	Av Ingegerd Troedsson (m)	234
<i>Bilagor</i>		
Bilaga 1 <i>Lagförslag (huvudförslaget)</i>		235
Bilaga 2 <i>Specialmotivering</i>		241
Bilaga 3 <i>Lagförslag (alternativet utan slutavräkning)</i>		273
Bilaga 4 <i>Direktiv (1979:42)</i>		277

Sammanfattning

Våra direktiv (Dir 1979: 42) pekar ut ett antal områden där dagens bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. enligt direktiven fungerar mindre tillfredsställande eller där det av andra anledningar finns skäl att överväga förändringar. Direktiven nämner däribland följande: Systemet har fördelningspolitiska brister. Inkomstprövningsreglerna för med sig problem i tillämpningen. Felaktiga bostadsbidrag betalas ut i större omfattning än man tidigare har haft anledning att förmoda. Det inkomstbegrepp som prövningen bygger på mäter inte hushållens aktuella inkomster. Reglerna för sammanläggning av inkomster och det nuvarande sammanboendebegreppet bör ses över, liksom de åldersgränser inom vilka barn inräknas i bidragshushållet. Behovet av en fortsatt bostadsanknytning av stödet bör övervägas. Förenklingar bör eftersträvas, inte minst i fråga om administrationen och ansökningsförfarandet. Det bör klargöras vilka konsekvenser mer generella bidragsregler kan få samt i vilka fall som förenklingar inom bostadsbidragssystemet medför att stöd i stället bör lämnas på annat sätt. Slutligen bör det klargöras vilka konsekvenser som eventuella regeländringar får för de kommunala bostadstilläggen till folkpension (KBT) och för den önskvärda samordningen mellan de båda bidragssystemen.

Direktiven ålade oss ursprungligen också att överväga vilket eller vilka organ som bör administrera stödet. Denna uppgift har numera, på vårt förslag, förts över till en särskild utredare (Dir 1982: 34).

Vårt betänkande är ett principbetänkande. Det har inte varit vår uppgift att lägga förslag om med vilka belopp som bostadsbidrag i framtiden bör lämnas till olika grupper av hushåll. I kapitel 12 ger vi exempel på vad ett bidragssystem som grundas på de principer som vi förordar skulle kunna betyda för olika hushåll. Inom det föreslagna stödsystemets ram finns det möjligheter att välja andra nivåer för det samlade stödet än den nivå som exemplen förutsätter. Det finns vidare möjligheter att inom vissa gränser fördela det tillgängliga stödet mellan hushållen på ett annat sätt än vad exemplen illustrerar; detta gäller även inom en och samma hushållstyp. Vi anser oss därmed ha uppfyllt direktivens krav att ett förändrat system skall kunna fungera vid såväl oförändrad som ökande eller minskande bidragsgivning.

De egentliga förslagen, som återfinns i kapitlen 4–11, sammanfattas i det följande under sina kapitelrubriker. De tre inledande kapitlen innehåller i huvudsak redogörelser för utredningsuppdraget och det nuvarande regelsystemet samt bakgrundsuppgifter om hushållens förhållanden.

Mål för stödet (Kapitel 4)

Bostadsbidragen har under åren haft flera olika men ofta samtidigt delmål. Betoningen mellan dessa har skiftat. Bland dessa delmål har ingått att höja bostadsstandarden, att minska trångboddheten, att utjämna kostnadsskillnader samt att allmänt stärka de svaga hushållens bärkraft.

Skillnaderna i bärkraft är alltiämt stora mellan hushåll av olika typ. Allmänt sett är hushåll med två inkomster och få eller inga barn de starkaste. Relativt få av dessa har bostadsbidrag. Förhållandevis nära denna grupp ligger majoriteten av hushållen med en ensamboende förälder. Mellan de starka och de svaga ensamförälderhushållen är emellertid skillnaderna i bärkraft stora. Trots detta har även de starka hushållen inom denna grupp ofta bostadsbidrag med betydande belopp. Generellt sett svagast är de barnfamiljer där en av föräldrarna står helt utanför förvärvslivet. Bland de stora hushållen kan få över huvud taget betecknas som bärkraftiga.

Trångboddheten har allmänt sett minskat snabbt under senare år. Bland barnfamiljerna är den emellertid inte ovanlig. Flertalet av dessa är unga hushåll, för vilka trångboddheten dock ofta är ett övergångsfenomen. För en restgrupp av långvarigt trångbodda hushåll har trångboddheten också ekonomiska orsaker, och hänger då samman med de höga kostnaderna för de rymligare bostäder som finns främst i det nyare bostadsbeståndet.

Dagens bostadsbidrag förmår inte att utjämna de skillnader som finns i fråga om kostnaderna för likvärdiga lägenheter. Detta accentueras mer för varje år. Den utrymmesstandard som hushållen kan skaffa sig med bidragens hjälp når därmed i många fall inte upp till den nivå som riksdagen har ställt upp som mål för de bostadspolitiska strävandena.

I vilken omfattning som bostadsstandarden under senare tid har utjämnats mellan hushåll med och utan bostadsbidrag är f. n. svårt att belägga. Bland dem som har bostadsbidrag har utvecklingen i medeltal varit mer positiv för de stora hushållen än för de små. Skillnaderna i bostadsstandard mellan olika hushåll med samma sammansättning är dock betydande.

En huvuduppgift för bostadsbidragen bör vara att ge det stöd som är nödvändigt för att även de minst bärkraftiga hushållen skall kunna försörjas med bostäder som svarar mot de allmänna bostadspolitiska mål som samhället har ställt upp för sig. För att kunna fullgöra denna bostadspolitiska uppgift måste stödet fylla ut utrymmet mellan vad hushållet självt kan avstå för sin bostadskonsumtion och priset för en bostad som tillgodoser hushållets behov. För att kunna minska den trångboddhet och de standardskillnader som beror av ekonomiska orsaker måste stödet utjämna de prislägesbestämda merkostnaderna på dyra orter och i den nyare bostadsproduktionen.

Stödets målgrupper (Kapitel 5)

Man kan inte sträva efter att med ett renodlat kontantstöd av bostadsbidragens typ fylla ut alla typer av försörjningsbrister. Inkomstbrister som hänger samman med onormala förvärvsförhållanden bör i stället avhjälpas i första hand genom individorienterade stödinsatser som syftar till att röja

undan orsakerna till hushållets försörjningssvårigheter. Bostadsbidragen bör riktas in på försörjningsbrister i hushåll med normala förvärvsförhållanden. Då bör de å andra sidan kunna svara för hela det inkomstprövade stöd som bedöms nödvändigt. Samhället är fortfarande i betydande utsträckning inrättat efter att inte båda föräldrarna i en barnfamilj arbetar heltid. Stödet till hushåll med olika antal barn bör därför i sitt ännu oreducerade grundbelopp vara så stort att det kan säkra en tillräcklig försörjning för hushåll med två samboende vuxna som tillsammans har inkomster som svarar mot den avtalsenliga heltidslönen i ett låglöneyrke. Först vid inkomster ovanför denna nivå bör stödet börja trappas av.

För ensamföräldrar gäller andra förutsättningar. Även när samhällets service fungerar på sådant sätt att de har möjlighet att förvärvsarbeta, så är ändå deras villkor sådana att man inte kan förutsätta att de också i praktiken kan arbeta heltid. Även vid en lägre förvärvsintensitet är därför ett kontantstöd av bostadsbidragens typ en lämplig väg att täcka försörjningsbrister. Vi anser att stödet till ensamboende föräldrar bör lämnas med samma grundbelopp upp till samma inkomstgränser som för fullständiga hushåll. Självförsörjningskraven på ensamförälderhushållen kommer därmed att bli lägre än på andra hushåll.

Möjligheterna är små att på ett rimligt sätt klara de stora flerbarnsfamiliernas behov enbart med ett traditionellt utformat inkomstprövat stöd. För hushåll med fyra eller flera barn krävs särskilda, kompletterande åtgärder. Med hänsyn till att gruppen är liten – endast ca 2% av barnfamiljerna – bör detta generella stödbehov tillgodoses utanför bostadsbidragssystemet. Det behovsprövade stöd som lämnas genom bostadsbidragen kan användas för att ge den ytterligare förstärkning som är nödvändig för de inkomstsvagare hushållen inom gruppen. Därmed kan också de regler som styr bostadsbidragen avpassas i första hand efter de förhållanden som gäller för den stora majoriteten av landets barnfamiljer – hushållen med upp till tre barn.

Stödets former (Kapitel 6)

Stödet föreslås bli sammansatt av två delar. Den ena – stödets standardutjämnande del – bör syfta till att utjämna försörjningsbördorna mellan hushåll med olika sammansättning. Den skall därvid ge de svaga hushållen det medelstillskott som anses nödvändigt för att de skall kunna hålla en rimlig levnadsstandard. Den andra delen – stödets kostnadsutjämnande del – bör syfta till att utjämna de typiska kostnadsskillnader som finns mellan likvärdiga bostäder i olika regioner och i hus som är uppförda vid skilda tidpunkter.

Vilken bostadsstandard som stödet bör kunna säkra bör preciseras genom statsmakternas löpande beslut om det standardutjämnande stödets storlek. Riktningen för stödet bör dock vara att hushållen med de sammanlagda resurser som de då disponerar skall kunna bära de normala kostnaderna för en godtagbar bostad utan ytterligare behovsprövat stöd.

Med de utgångspunkter som vi har angett i kap. 5 blir det aldrig aktuellt att lämna ett standardutjämnande stöd till hushåll utan barn. Denna del av stödet bör således lämnas endast till barnfamiljer. Med hänsyn till stödets

dubbla funktion av bostadsstöd och familjestöd bör inga krav på bostadens standard ställas upp för stödets standardutjämnande del. Däremot bör det krävas att hushållet har en egen bostad.

Det kostnadsutjämnande stödet är avsett att fungera som ett högkostnadsskydd. Högkostnadsskyddet är ett nödvändigt komplement för att alla hushåll faktiskt skall kunna hålla den bostadsstandard som det standardutjämnande stödet är avsett att göra möjlig. För att stödet skall få den avsedda utjämnningseffekten och inte bli ett stöd till en ytterligare höjd konsumtion för de starkare hushållen måste högkostnadsskyddet göras oberoende av hushållets faktiska bostadskostnad. Vad som skall bestämma bidragets storlek bör i stället vara hur mycket kostnadsläget för ortens lägenheter avviker från det medeltal för riket som har beaktats när grundbeloppen inom det standardutjämnande stödet har bestämts. Efter kommunens bestämmande bör stödet kunna differentieras ytterligare så att stödet också fångar upp de typiska merkostnaderna i de bostäder som tillhör de senare årens produktion. Därvid bör hänsyn också kunna tas till de högre kostnaderna i ombyggda hus.

Genom våra förslag om ett kostnadsutjämnande stöd av denna utformning har vi sökt ge förutsättningar för en långt driven anpassning till förhållandena på de lokala bostadsmarknaderna, utan att man för den skull tappar kontrollen över nivån på den konsumtion som man subventionerar genom stödet. Merkostnader som beror av andra prispåverkande faktorer – som att bostaden är större än vad bidraget är beräknat efter, att den har lägesfördelar eller att den har andra särskilda kvaliteter – får hushållen bära själva utan ytterligare stöd av bostadsbidrag.

Bärkraften och behovet (Kapitel 7)

Behovet av stöd varierar inte bara med hushållens sammansättning, utan också efter storleken på hushållens egna resurser. Dessa senare variationer måste fångas upp vid en inkomstprövning. Den bör leda till att bidragen trappas av allt efter som de enskilda hushållens bärkraft ökar.

Bidragen syftar inte bara till att säkra en viss lägsta standard. Tillsammans med barnbidragen har de även tilldelats uppgiften att bidra till en allmän utjämnning av försörjningsbördorna mellan hushåll med olika sammansättning. Avtrappningen bör utformas så, att hushållen så långt möjligt blir lika bärkraftiga vid lika inkomster, oavsett försörjningsbörda. Bidragen bör därför minskas med en större andel av en ökande inkomst för små hushåll än för stora.

Med utgångspunkt i den avtrappning som i dag tillämpas inom KBT-systemet förordar vi att avtrappningen sker i en takt som sjunker från 33 % för hushåll utan barn ned till 19 % för hushåll med tre eller flera barn.

Den bidragsgrundande inkomsten bör påverkas av alla ekonomiska resurser som hushållet kan nyttja för sin löpande försörjning. Hushållen kan emellertid inte åläggas att utföra allt för komplicerade beräkningar av sina resurser. Av hänsyn till intresset av en likformig behandling är det vidare väsentligt att de resurser som skall påverka bidraget också kan kontrolleras.

Inkomster av förvärvsarbete samt alla stadigvarande inkomster av annat

slag bör beaktas – t. ex. ränteinkomster, livräntor och familjepensionsförmåner samt mottagna underhållsbidrag och bidragsförskott. Även tillfälliga inkomster av annat slag bör beaktas i den mån de är tillgängliga för kontroll – t. ex. realisationsvinster.

Vidare bör hälften av uppburna studiemedel samt en del av den förmögenhet som inte hänför sig till bostadsfastigheten läggas till den bidragsgrundande inkomsten.

Vid inkomstprövningen bör man beakta resurserna hos alla som ingår i bidragshushållet. Förvärvsinkomster för ungdomar som har fyllt 16 år bör dock inverka bara på den del av bidraget som hänför sig till dem själva. Denna begränsning bör inte gälla för ungdomar som har inkomster av arbete åt sina föräldrar eller åt fåmansföretag som domineras av föräldrarna.

Inkomstprövningen (Kapitel 8)

Fem krav kan ställas på ett inkomstprövningssystem: att prövningen sker på relevanta grunder, att den kan genomföras på ett rättvist sätt, att den grundas på hushållets aktuella förhållanden, att de uppgifter som hushållen skall redovisa är lätta att lämna och att prövningen inte inkräktar på de sökandes integritet.

En av de väsentligaste byggstenarna är inkomstmättet. Ett mått som utgår från den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) tillgodoser enligt vår uppfattning inte de två första av de fem kraven. Inte heller en kompletterad SGI tillgodoser rättvisekravet, eftersom den inte kan kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Då återstår bara beskattningens inkomstmått. De tillgodoser inte kravet på aktualitet. Inkomstutgifter från beskattningen kan emellertid utnyttjas för en avstämning eller kontroll av bidrag som har lämnats på grundval av hushållets egna uppgifter om sina förväntade inkomster. Förutsättningen är att det råder identitet mellan de mått i vilka den preliminära bedömningen redovisas och de mått som utnyttjas för kontrollen – både i fråga om den tid som de avser och de inkomster som de omfattar.

Vi anser att det som i självdeklarationen kallas sammanräknad inkomst är det mest rättvisande måttet på den faktiska storleken av de skattepliktiga inkomster som hushållen har tillgängliga för sin konsumtion. Många ungdomar har förvärvsinkomster just kring den gräns där deklarationsskyldighet – och därmed skatteplikt – inträder. Bl. a. för att undgå tröskeleffekter bör ett belopp motsvarande denna gräns alltid räknas av från ungdomars sammanräknade inkomst. Till hushållets bidragsgrundande inkomst bör läggas vissa tillgångar som inte fångas upp i den sammanräknade inkomsten – underhållsbidrag och bidragsförskott, del av studiemedel och förmögenhet. Till inkomsten bör också, med vissa begränsningar, läggas barns inkomster under deklarationspliktsgränsen – t. ex. barnpension och ränteinkomster.

Bidragsmyndigheten bör vid behovsprövningen kunna beakta även andra inkomster och tillgångar, om det är uppenbart att de har betydelse för hushållets försörjning. I fråga om företagare och jordbrukare bör bidragsmyndigheten vidare ha möjlighet att utgå från SGI i de fall där denna är

högre än den på taxeringsmässiga grunder beräknade inkomsten under inkomstslagen tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

Kravet på aktualitet tillgodoses genom att prövningen grundas på hushållens egna uppgifter om sina förväntade inkomster under det inkomstår som sammanfaller med bidragsåret. Enligt vårt huvudförslag blir de bidrag som grundas på dessa uppgifter preliminära, varför prövningen kan göras översiktlig. Sedan taxeringen har genomförts fattas beslut om definitiva bidrag för det då förflutna bidragsåret. En avstämning görs mot vad som har betalats ut i preliminärt bidrag. Mellanskillnaden betalas ut eller återkrävs, såvida det inte rör sig endast om smärre belopp. Återkrav regleras i första hand genom kvittning mot då löpande preliminära bostadsbidrag. Finns inga sådana fördelas återbetalningen på flera betalningstillfällen på i princip samma sätt som uppbörderna av restförd skatt. Även ränta och avgift på överskjutande betalningar beräknas efter samma grunder som vid beskattning.

Bidragsmottagarna bör vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden som påverkar bidraget. Nytt preliminärt bidrag fastställs då för återstoden av bidragsåret. Om de bidragsförutsättningar som rör hushållets sammansättning eller bostaden ändras under året kommer ändringen att slå igenom direkt också i det slutliga bostadsbidraget. Ändras den bidragsgrundande inkomsten kommer variationerna under året i vissa fall att utjämnas i det slutliga beslutet. Detta är en följd av att det slutliga bidraget grundas på årsinkomsten och det kommer att gälla i huvudsak de hushåll som ligger kring den gräns där bidraget upphör att utgå.

Makar och samboende bör göras solidariskt ansvariga för återbetalningen av för mycket utbetalade bidrag. Grov oaktsamhet vid uppgiftslämnandet föreslås kunna straffas med böter.

Parallellt med huvudförslaget redovisar vi ett förenklat alternativ där det definitiva bidragsbeslutet fattas redan på grundval av de sökandes uppgifter om sina förväntade inkomster. Säkerheten blir därmed lägre. Någon automatisk avstämning och omreglering av för mycket eller för litet utbetalade bidrag förekommer inte i detta alternativ. Hushållen förutsätts dock bli återbetalningsskyldiga om det vid kontroll visar sig att bidrag har lämnats med för stora belopp till följd av oriktiga uppgifter. I övrigt är förslagen lika.

Hushållsbegreppet (Kapitel 9)

Hur hushållet definieras har betydelse dels för vilket grundbelopp som hushållet skall vara berättigat till, dels för frågan om vilkas inkomster som skall beaktas vid inkomstprövningen.

Dagens regler om vilka som skall anses som samboende fungerar mindre tillfredsställande. Vi förordar att definitionen av samboende i fortsättningen helt knyts till kyrkobokföringen. För man och kvinna som är kyrkobokförda på samma bostad skall inkomsterna alltid räknas samman dels när de har eller har haft gemensamma barn, dels när de är eller tidigare har varit gifta med varandra. Sammanläggning skall ske även i andra fall, såvida de inte är nära släkt eller kan visa att de inte har ekonomisk hushållsgemenskap.

Bidragsmyndigheten skall i fortsättningen inte i något fall pröva om sammanboendet är äktenskapsliknande, utan endast utgå från de faktiska förhållandena enligt kyrkobokföringen. Problemet med skenskrivningar – som innebär att två faktiskt samboende skriver sig på olika håll – varken kan eller bör lösas isolerat inom bostadsbidragssystemet. Denna fråga bör bevakas av kyrkobokföringsmyndigheterna, som bör bedriva en mer aktiv bosättningskontroll än i dag.

Den som har fyllt 18 år och har egen bostad bör ha rätt till bostadsbidrag, så länge som han inte uppbär förmåner från folkpensioneringen. Var och en som själv har barn under 18 år bör vidare ha rätt till bostadsbidrag. Barn under 18 år bör alltid medräknas i föräldrarnas hushåll. I gengäld bör således barnets inkomster påverka hushållets bidragsgrundande inkomst. Den nuvarande möjligheten att i vissa fall räkna med även äldre barn bör avskaffas.

Bostadsbidrag bör kunna lämnas även för barn som inte stadigvarande vistas hos bidragssökanden – t. ex. umgängesrättsbarn samt barn som bor på institution. Villkoret bör liksom i dag vara att barnet vistas hos bidragssökanden med viss regelbundenhet. Bidrag bör i dessa fall lämnas med reducerade belopp.

Samordningen med andra stödformer (Kapitel 10)

Våra förslag till ett reformerat bostadsbidragssystem ökar möjligheterna till en framtida samordning med KBT-systemet. Sålunda kommer bidragen i båda fallen att prövas mot framtida inkomst. För hushåll utan barn kommer avtrappningstakten att vara samma och avtrappningen kommer att börja vid samma nivå. Likaså ger våra förslag möjligheter att införa ett rullande ansökningsförfarande även för bostadsbidragens del.

Det har inte varit vår uppgift att föreslå förändringar inom KBT-systemet. De förslag som vi har lagt om ett kostnadsutjämnande stöd bör emellertid även kunna föras över till KBT-systemet. I botten på KBT skulle kunna ligga ett grundstöd av samma typ som barnfamiljernas standardutjämnande stöd, beräknat att rymma de normala kostnaderna för en tillfredsställande bostad. En sådan del av KBT skulle i princip komma att motsvara ett inkomstprövat pensionstillskott.

De kommunala bostadstilläggen till handikappade (KBH) bör ensamma svara för uppgiften att ge stöd till de särskilda merkostnader som handikappade kan ha för sin bostad. De nuvarande möjligheterna att i vissa fall stödja sådana kostnader också med bostadsbidrag genom höjda bidragsbelopp bör därför avskaffas.

Vi har föreslagit att åldersgränsen för medräknade barn generellt sätts till 18 år. Hushåll med äldre ungdomar som går kvar i grundskola eller gymnasium mister därvid rätten till bostadsbidrag för dessa barn. Kompensation för detta bör lämnas inom studiestödets ram. Samtidigt bör de nuvarande inkomstprövade tilläggen inom studiestödet kunna avskaffas för dem som är yngre än 18 år. Om studiestödet alltjämt skall prövas mot föräldrarnas ekonomi bör denna prövning samordnas bättre med inkomstprövningen av bostadsbidragen, så att den dubbla marginaleffekten av två samtidigt utförda avtrappningar kan undvikas.

Mellan familjebidragen till värnpliktiga och de föreslagna bostadsbidragen finns stora likheter. I stor utsträckning kommer stödreglerna att vara parallella. Det bör övervägas i vilken omfattning som familjebidragen bör finnas kvar och vilka särskilda behov som de i så fall skall tillgodose.

Fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun (Kapitel 11)

Det standardutjämnande stödet svarar i sin konstruktion närmast mot dagens statliga bostadsbidrag (SBB). Vad vi har förordat innebär emellertid att det standardutjämnande stödets grundbelopp blir avsevärt större än motsvarande belopp inom SBB.

På hyresbilliga orter kommer därmed endast standardutjämnande stöd att lämnas – eller i vart fall att svara för den övervägande delen av det totala stödet. Skulle hela kostnaden för detta stöd bestridas av staten skulle detta leda till en kraftigt ökad subventionering från statens sida till sådana kommuner. Vi finner därför att ett delat finansieringsansvar måste införas även för denna stödform.

Det kostnadsutjämnande stödet – som närmast motsvaras av dagens statskommunala bostadsbidrag – kan komma att lämnas inom betydligt högre intervall än i dag, men samtidigt med starkare koncentration till orter där hyresläget är högt. Vi har förutsatt att kommunerna själva i stor utsträckning skall besluta om storleken av detta stöd och även om hur stödet skall differentieras mellan årgångar med olika prislägen. Vi har då funnit det nödvändigt att kommunerna även i fortsättningen tar ett betydande ansvar för kostnaderna för det kostnadsutjämnande stödet. Men det är samtidigt angeläget att bördan för dessa kommuner inte blir så tung att bära, att de av det skälet förhindras att ge det stöd som från andra utgångspunkter anses nödvändigt. Staten bör därför fortsätta att ge ett kraftfullt stöd till dessa kostnader.

Vi finner mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att statens bidrag lämnas med samma andel av kostnaderna för stödet, oavsett om detta utgår som standardutjämnande eller som kostnadsutjämnande stöd.

1 Inledning

1.1 Uppdraget och dess genomförande

I 1979 års budgetproposition (prop. 1978/79: 100 bil. 16 p. B 3) anmälde dåvarande bostadsministern att hon avsåg att låta genomföra en översyn av administrationen av bostadsbidragen. I samband med riksdagsbehandlingen av förslagen i budgetpropositionen och de motioner som hade lämnats under den allmänna motionstiden uttalade civilutskottet (CU 1978/79: 26, rskr 1978/79: 250) att en utredning om bostadsbidragen även borde omfatta en översyn av bostadsbidragssystemet. Utredningen – som skulle behöva arbeta förutsättningslöst inom vida ramar – borde ha parlamentarisk förankring.

De frågor som särskilt pekades ut i civilutskottets betänkande rörde bl. a. vilket inkomstbegrepp som bör användas vid inkomstprövningen, hur inkomsten är relaterad till hushållens faktiska bärkraft, hur bostadskostnaden skall bestämmas vid skilda upplåtelseformer samt om bostadsanknytningen fortfarande skall finnas kvar. Utredningen borde även överväga vad som hade tagits upp i motionerna 1978/79: 787, 788 (yrkandena 16, 17 och 19), 1058, 1065 (yrkandena 2 och 3), 2074, 2086 och 2091 om bl. a. inkomstbegreppets utformning, beräkningen av bostadskostnaden, sammanboendebegreppet, egenföretagarnas rätt till bostadsbidrag och administrationen av bostadsbidragen samt om åldersgränserna inom bostadssystemet och stödet till de handikappades bostadskostnader.

De direktiv som utfärdades för vårt arbete (Dir 1979: 42) utformades i nära anslutning till civilutskottets överväganden. Direktiven finns intagna i *bilaga 4* till detta betänkande.

Direktiven framhåller att det inte är vår uppgift att föreslå sådana förbättringar av bostadsbidragssystemet som får till följd att statens eller kommunernas kostnader för bostadsbidragen ökar. En grundläggande utgångspunkt skall vara att ett förändrat bidragssystem skall kunna fungera såväl vid oförändrad som vid ökande eller minskande bidragsgivning. Detta har vi tolkat så, att vår uppgift är att redovisa en principmodell för ett reformerat bostadsbidragssystem, där statsmakterna har frihet att inom förhållandevis vida gränser välja den standard som bidragen skall göra möjlig för hushållen. Vi har därför avstått från att lägga förslag om med vilka belopp som stöd bör lämnas till hushåll av olika sammansättning och i skilda inkomstlägen. I kapitel 12 har vi i stället med hjälp av exempel sökt

belysa hur våra principiella förslag kan komma att fungera vid en viss nivå på stödet. Vi har där också sökt beräkna hur kostnaderna för stödet påverkas av ändringar i de variabler som styr stödsystemet.

I direktiven konstateras vidare inledningsvis att det finns brister i det nuvarande stödet, framför allt om man ser det från fördelningspolitisk synpunkt. De förändringar som föreslås i syfte att förenkla regelsystemet får inte äventyra bidragens bostadspolitiska och fördelningspolitiska syften. I kapitlen 4 och 5 har vi gått igenom de mål som hittills har gällt för stödet och i vilken omfattning som dessa mål har förverkligats. Vi har därefter sökt precisera de mål som framdeles bör gälla för bostadsbidragen och vilka grupper som i så fall i första hand bör anses vara stödets målgrupper. Mot denna bakgrund har vi sedan i kapitlen 6 och 7 utvecklat hur bidragssystemet bör vara uppbyggt för att stödet skall kunna fullgöra sina bostadspolitiska uppgifter på ett fördelningspolitiskt tillfredsställande sätt.

En av huvudinvändningarna mot det nuvarande bidragssystemet har gällt det inkomstmått som används för inkomstprövningen av stödet. I direktiven framhålls bl. a. att kritiken inte bara har gällt det nuvarande inkomstbegreppets inaktualitet utan också att inkomstbegreppet är en dålig mätare på hushållets förmåga att betala bostadskostnaden, eftersom det inte tar hänsyn till det enskilda hushållets verkliga bärkraft. Frågan har diskuterats under lång tid. Många olika försök har gjorts att komma till rätta med dessa svagheter. Enligt direktiven bör vi på nytt ta upp dessa olika förslag till prövning. Detta har vi gjort i kapitel 8. I avsnitt 8.2 diskuteras utförligt i vilken mån som olika befintliga inkomstmått svarar mot de krav som bör ställas på ett inkomstprövningssystem som tar sikte på hushållets samlade resurser och behov. Våra förslag för det framtida bostadsbidragssystemets del redovisas därefter i de följande två avsnitten, varvid avsnitt 8.3 avser inkomstmättet och avsnitt 8.4 vad som kan göras för att fånga upp hushållets aktuella inkomster.

Direktiven ålägger oss vidare att överväga de frågor som närmast rör hur hushållet skall avgränsas. De frågor som direktiven här direkt nämner är vilka regler som bör gälla för sammanläggning av inkomster i hushållet, om det nuvarande sammanboendebegreppet bör ändras samt upp till vilken ålder som barn bör räknas med i hushållet. I en av de motioner som har överlämnats till oss aktualiseras också frågan om från vilken ålder som bostadsbidrag skall kunna lämnas till den som inte har egna barn. Dessa frågor tar vi upp till en samlad behandling i kapitel 9.

Enligt direktiven skall vi överväga konsekvenserna av mer generella bidragsregler samt överväga om de grupper som i så fall skulle få ett försämrat stöd i stället bör stödjas på annat sätt. Direktiven ålägger oss slutligen att klarlägga vilka konsekvenser som eventuella förändringsförslag får för KBT-systemet – dvs. de kommunala bostadstilläggen till folkpension – och för den önskvärda samordningen mellan detta system och bostadsbidragssystemet. Dessa frågor har vi tagit upp i kapitel 10.

Slutligen har vi i kapitel 11 berört frågan om hur våra förslag påverkar kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Direktiven ålade oss ursprungligen att också överväga vilket eller vilka organ som skall administrera stödet. De som enligt direktiven närmast

kommer i fråga är bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna – vilka tillsammans svarar för administrationen av de nuvarande bostadsbidragen – eller riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna – vilka administrerar KBT-systemet. Vi har i oktober 1979 efter remiss avgett yttrande över en lägesrapport (Ds S 1979: 4) från utredningen (S 1979: 10) om ADB inom den allmänna försäkringen m. m. Sedan förutsättningarna för våra överväganden i denna del hade ändrats till följd av förslag om omstruktureringar inom försäkringskasseseväsendet anhöll vi i juni 1982 om att bli befriade från denna uppgift. Uppgiften har därefter förts över på en särskild utredare – administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. (Bo 1982: 01). Dennes förslag redovisas i nära anslutning till vårt nu avlämnade betänkande.

Under vårt arbete har en nära samverkan förekommit mellan sekretariatet och familjeekonomiska kommitténs (S 1979: 06) sekretariat. Kontakter av motsvarande slag har också förekommit med ensamförälderkommittén (S 1977: 16) samt med pensionskommittén (S 1970: 40), studiestödsutredningen (U 1975: 16) och kommittén (B 1979: 14) om folkpensionärernas skattelättnader, vilka tre numera har avslutat sitt arbete.

1.2 Statistiken inom det bostadspolitiska området

Som vi har framhållit pekar redan direktiven på de fördelningspolitiska bristerna hos dagens bostadsbidragssystem. Vi har ansett det angeläget att söka belysa den allmänna ekonomiska situationen för hushållen. Vårt syfte har i denna del varit att få en bild av vilka försörjningsmässiga skillnader som finns mellan hushåll med olika sammansättning och inkomster. Vi har därvid också sökt belysa i vilken omfattning som de nuvarande bostadsbidragen medverkar till att utjämna sådana skillnader mellan starka och svaga hushåll.

En annan central fråga av fördelningspolitisk natur gäller vilken bostadspolitisk betydelse som bostadsbidragen faktiskt har. Direktiven pekar på att olika undersökningar har visat att flertalet hushåll redan har den bostadsstandard som bidragen är avsedda att göra tillgänglig för hushållen. Det skulle i så fall kunna vara möjligt att låta stödet utgå utan direkt anknytning till bostadskonsumtionen. En sådan omläggning kan behöva kombineras med särskilda stimulanser riktade till de hushåll som alltjämt har en låg bostadsstandard. Även i denna del har vi sökt få en aktuell bild av vilka standardskillnader som finns mellan hushållen. Vi har vidare sökt belysa vad som kännetecknar de trångbodda hushållen samt vilka faktorer som har betydelse för deras förmåga att ta sig ut ur trångboddheten.

Att det finns ett tillfredsställande statistiskt underlag i dessa avseenden är en nödvändig förutsättning för arbetet med en översyn av bostadsbidragen. För att det skall vara meningsfullt måste emellertid ett sådant material finnas tillgängligt redan i ett tidigt skede av utredningsarbetet. Vi har av detta skäl inte ansett att det har funnits tid att låta genomföra brett upplagda undersökningar som förutsatte att nya statistiska data skulle hämtas in. På de flesta områden finns redan ett rikt statistiskt grundmate-

rial som har samlats in för andra ändamål. Vi har därför främst förlitat oss till bearbetningar av sådant befintligt material.

Sålunda har rapporten om barnfamiljernas ekonomiska förhållanden (bilaga A i bilagedelen till detta betänkande, Ds Bo 1982:3) grundats i första hand på data från SCB:s inkomstfördelningsundersökningar för inkomståren 1978 och 1979. Rapporten om bidragstagarhushållen (bilaga B) bygger på en specialbearbetning av de uppgifter som fanns införda i kommunernas bostadsbidragsregister för maj 1980. De två studierna om trångbodda hushåll (bilagorna C och D) utgår från uppgifter som samlades in vid 1975 års folk- och bostadsräkning. Slutligen har vi haft tillgång till underlag för beräkningen av den kommunala skatteutjämningen för år 1981.

I övrigt har vi utnyttjat uppgifter i olika publicerade bearbetningar av den offentliga statistiken. Den statistik som ges ut av skilda myndigheter från olika områden är inte samordnad. Det är därför ofta svårt att få annat än en ungefärlig helhetsbild. Detta accentueras av att den löpande årsstatistiken kommer ut med stora tidsmässiga förskjutningar mellan olika områden – i bland med större eftersläpning än vi hade skäl att räkna med när vi lade upp vårt arbete i denna del. Detta gäller exempelvis de taxeringsstatistiska undersökningarna.

Under senare år har många av de faktorer som påverkar välfärdens fördelning förändrats på ett markant sätt. Vi har haft en inflationstakt som har legat betydligt högre än tidigare. Priserna på olika nyttigheter har samtidigt utvecklats olika inom olika områden. Förhållandena på arbetsmarknaden har genomgått snabba förändringar. Reallöneutvecklingen har, sent i denna utvecklingskedja, tagit en annan inriktning än tidigare.

Under ett sådant förändringsskede är det väsentligt, både för dem som deltar i den allmänna debatten och för dem som har att besluta om förmånernas storlek, att statistiken snabbt kan ge information om de förändringar som faktiskt har inträffat. Detta krav riktar sig kanske i första hand mot den periodiskt återkommande statistiken från olika välfärdsområden. Genom sin kontinuitet kan den tidigt göra även små förändringar synliga. Kravet på snabbhet måste då tillmätas betydligt större vikt än tidigare, om nödvändigt på bekostnad av exaktheten.

Genom olika löpande eller intermittenta (periodiskt återkommande) undersökningar får vi i Sverige en god statistisk information om befolkningen och om individernas inkomster samt om bostadsbeståndet och hushållens bostadsstandard. Detta gäller inom varje område för sig. Men vi vet däremot mycket litet om vilka hushåll med vilka inkomster som bor i vilka bostäder och till vilka kostnader. Med tanke på de mycket stora resurser som samhället fördelar i olika former av direkt och indirekt bostadsstöd och de stora finansieringsåtaganden som samhället gör är det utomordentligt otillfredsställande att de fördelningspolitiska effekterna av dessa insatser är så litet kända, och att vi således inte kan avgöra i vilken omfattning som samhällets mål på dessa områden också förverkligas. En stor del av kostnaden för att nå en bättre information på dessa områden har samhället redan tagit. Grunddata som tillåter sådana analyser samlas redan in, främst i samband med olika intermittenta undersökningar. Vad som återstår är i dessa fall i huvudsak kostnaderna för att utarbeta och fortlöpande ta fram

en för ändamålet relevant information ur det insamlade materialet. När det gäller den löpande statistiken är utgångsläget sämre.

Motsvarande brister finns även i det betydligt mer begränsade material som de direkt ansvariga myndigheterna tar fram för att belysa hur sådana omvärldsförändringar bör påverka förmånerna inom de stödsystem som de administrerar. I huvudsak begränsas dessa bedömningar nu till att avse hur olika belopp eller beloppsgränser bör justeras med hänsyn till löneutvecklingen eller inflationen. Som vi kommer att belysa bestäms hushållens ekonomiska situation endast delvis av hur dessa faktorer förändras. Vad som bestämmer behovet av stöd är de sammanlagda förändringarna i alla de komponenter som påverkar hushållens disponibla inkomster samt förändringar i faktorpriserna för alla de nyttigheter som tillsammans formar hushållens nödvändiga konsumtion. Även här kan enligt vår mening kraftiga förbättringar av beslutsunderlaget åstadkommas med förhållandevis måttliga ytterligare insatser.

1.3 Beräkningarna av hushållens bärkraft

Hushållens ekonomiska styrka – deras bärkraft – beror av dels hur stor försörjningsbörda de har, dels vilka deras disponibla resurser är.

Ett hushålls försörjningsbörda har vi definierat som summan av de utgifter som kan anses ofrånkomliga för varje hushåll. Vissa utgifter är relativt oberoende av hur många personer som ingår i hushållet (t. ex. abonnemangsavgifter och utgifterna för anskaffning av vissa kapitalvaror). Andra påverkas av hushållets sammansättning utan att öka proportionellt mot antalet personer (t. ex. bostadskostnaden) medan åter andra är mer eller mindre direkt knutna till varje individs självständiga konsumtionsbehov (t. ex. utgifter för mat och kläder). Detta medför svårigheter att uppskatta hur hushållens sammanlagda utgiftsbehov påverkas av deras sammansättning.

Flera skilda försök har gjorts att bedöma vilka utgifter som hushåll av skilda typer ofrånkomligen har för sitt uppehälle. Dessa normsystem (existensminimireglerna inom beskattningen, kommunernas socialhjälpsnormer, förslaget till socialförsäkringstillägg – soft), är i princip uppbyggda på samma sätt: olika hushållsmedlemmars inverkan på hushållets sammanlagda konsumtionsbehov uttrycks i andelar av basbeloppet inom den allmänna försäkringen. Den faktiska skillnaden mellan normsystemen är liten.

Den mest vedertagna av de tre angivna metoderna att väga utgiftsbehovet för hushåll av olika sammansättning är existensminimireglerna. Dessa regler har fastställts av riksdagen och finns intagna i anvisningarna till 50 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928: 370).

Utgiftsbehovet år 1981 – som är det år som vi normalt har lagt till grund för våra beräkningar – för en enskild person och varje tillkommande individ var enligt existensminimireglerna i deras då gällande lydelse följande:

	Existensminimum i antal basbelopp	Existensminimum i kr/år vid ett basbelopp av 16 100 kr. (dec. 1980)
Ensamboende	0,95	15 295
Make/samboende	0,70	11 270
Barn 0–17 år	0,40	6 440

Till dessa normbelopp skall läggas utgående barnbidrag samt den faktiska bostadskostnaden. Ett hushåll bestående av makar med två barn ansågs alltså för år 1981 ha ett grundläggande utgiftsbehov motsvarande 2,45 basbelopp (39 445 kr.) + mottagna barnbidrag (6 000 kr.) + faktiska bostadskostnader.

Det mått på utgiftsbehovet i olika hushåll som man erhåller genom att använda existensminimireglerna är relativt grovt. Vi vill därför stryka under att vi, när vi i detta betänkande använder oss av existensminimum som måttstock, inte därmed avser att ange något absolut mått på vad ett visst hushåll bör kunna leva på. Vi kommer inte heller att föreslå att bostadsbidragen beräkningsmässigt skall ges någon automatisk eller på annat sätt normerad anknytning till reglerna för hur existensminimum fastställs. Med utgångspunkt i existensminimireglerna inom beskattningen kan vi emellertid relativt enkelt värdera olika gruppers utgiftsbehov och standard i förhållande till varandra. Med hjälp av dem kan vi också få en ungefärlig uppfattning om vilka typer av hushåll som har försörjningsbrister.

Den beräkning av kostnaderna för hushållets nödvändiga konsumtion som sker utifrån existensminimireglerna tar inte hänsyn till förvärvssituationen i hushållet. I småbarnsfamiljer utan hemmavarande förälder tillkommer som regel utgifter för barntillsyn. Detta har vi beaktat i våra beräkningar. Också utgifternas sammansättning varierar mellan hushåll med olika förvärvsförhållanden. Detta leder till en osäkerhet i beräkningarna, särskilt i de fall som förvärvsarbetet utanför hemmet har liten omfattning. Detta gäller bl. a. för jordbrukare och för hushåll där båda eller den ena av föräldrarna saknar fast anknytning till arbetsmarknaden. Slutligen har vi, när vi beräknar resurserna hos hushåll med två förvärvsarbetande föräldrar, som regel utgått från att den ena föräldern har förvärvsinkomster som motsvarar en halv industriarbetarlön. Vid en annan fördelning av den samlade förvärvsinkomsten förändras hushållets utbyte av inkomsten, detta till följd av att inkomstbeskattningen går på individens inkomster och inte hushållets. Den osäkerhet som dessa förhållanden ger bör man ha i minnet när man jämför beräkningar av stödbehovet för olika hushåll. Särskilt osäkra blir de beräkningar som avser hushåll med mycket låga inkomster.

De resurser som hushållet disponerar över för sina utgifter – hushållets disponibla inkomst – består av en eller flera av följande komponenter:

- förvärvsinkomster efter frånräknande av utgifter för inkomstens förvärvande samt debiterade direkta skatter
- övriga inkomster (räntor m. m.) efter frånräknande av debiterade direkta skatter

- transfereringar (pensionsförmåner, bidragsförskott, bostadsbidrag), underhållsbidrag, studiemedel m. m. — i förekommande fall efter frånräknande av debiterade direkta skatter.

Om hushållet disponerar över ett eget kapital kan detta öka dess möjligheter att svara för sin egen försörjning, men gör det långt ifrån alltid. Om kapitalet t. ex. är placerat i den egna bostaden är det ofta omöjligt att ta det i anspråk för de löpande utgifterna för hushållets försörjning. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.3.

2 Nuvarande bostadsstöd och familjestöd

I dag finns fyra former av inkomstprövat bostadsstöd: statligt och statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn, kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT), kommunalt bostadstillägg till handikappade (KBH) samt bostadsbidrag inom ramen för familjebidragen till värnpliktiga. Vi kommer att i detta kapitel kortfattat redogöra för de regler som fr. o. m. januari 1982 gäller för bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. De regler som gäller för KBT, KBH och familjebidrag tar vi upp i kapitel 10 som handlar om förhållandet till de stödformer som i dag på ett eller annat sätt är samordnade med de statliga och statskommunala bostadsbidragen.

Vi kommer vidare att här redogöra för vissa andra former av direkt eller indirekt familjestöd: barnbidrag, flerbarnstillägg, bidragsförskott, förvärvsavdrag, skattereduktion, barnpension samt barntillägg till folkpension. Också här avser beskrivningen de förhållanden som gäller fr. o. m. januari 1982. Studiestödet till gymnasiestuderande, som i väsentliga avseenden är samordnat med bostadsbidragen, tas upp i kapitel 10.

2.1 Bostadsbidrag till barnfamiljer och till hushåll utan barn

Bostadsbidragen består av två delar. Den ena utgörs av statligt bostadsbidrag (SBB) som lämnas med ett visst belopp per barn. Den andra delen utgörs av statskommunalt bostadsbidrag (SKBB) som lämnas till den del av bostadskostnaden som ligger inom vissa beloppsgränser. Som framgår av benämningarna finansieras SBB helt av staten medan kostnaderna för SKBB delas mellan stat och kommun. Statsbidrag utgår med 38 % (fr. o. m. år 1983 43 %) av kostnaderna för SKBB. De två delarna av bostadsbidragsstödet regleras i förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer och i förordningen (1976:262) om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl.

Bidragsberättigade hushåll

Såväl barnfamiljer som hushåll utan barn kan få SKBB. SBB däremot kan lämnas enbart till barnfamiljer.

SKBB till ensamstående utan barn kan lämnas till den som har fyllt 18 år

och som inte uppbär kommunalt bostadstillägg till folkpension eller som endast på grund av reglerna om inkomstprövning är utesluten från sådant tillägg.

Beträffande bostadsbidrag till makar utan barn gäller att den ene av makarna skall ha fyllt 18 år.

Alla barnfamiljer, som inte har för hög inkomst är i princip berättigade till bostadsbidrag. Även i de fall den ene eller båda föräldrarna uppbär folkpension och/eller KBT kan bostadsbidrag utgå. Därvid skall dock samordning ske av det totala bostadsstödet. Någon nedre åldersgräns finns inte.

Utländska medborgare och statslösa har samma rätt till bostadsbidrag som svenska medborgare.

Bidragsberättigande barn

Huvudvillkoret för att ett barn skall inräknas i hushållet är i fråga om såväl SBB som SKBB att barnet kan anses vara helt eller delvis försörjt inom familjen. Även sådana barn som hittills har benämnts fosterbarn får räknas med om de sedan minst tre månader vistas i familjen. Barn som för undervisning eller vård bor utanför hemmet får räknas med om de delvis försörjs inom familjen. Förutsättningen är då att barnet vistas i familjen viss tid per år, i regel minst så lång tid som motsvarar normala skolferier.

Efter en separation kan även den förälder hos vilken barnet normalt inte bor få räkna med barnet för SKBB, förutsatt att föräldern utnyttjar sin omgångs rätt i viss omfattning. SKBB för ett och samma barn kan då komma att lämnas till var och en av föräldrarna. SBB kan däremot lämnas bara till den förälder som har vårdnaden om barnet eller, vid gemensam vårdnad, hos vilken barnet oftast bor.

SBB kan lämnas för barn till dess det har fyllt 17 år. Också för SKBB gäller för barnfamiljernas del i princip åldersgränsen 17 år. Denna del av bostadsbidraget kan dock lämnas även för sådana barn över 17 år som uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Det rör sig då som regel om grundskole- eller gymnasie-studerande. I dessa fall kan SKBB som längst lämnas till och med det halvår under vilket den unge fyller 20 år. Utvecklingsstörda ungdomar som får undervisning i särskola eller specialskola får medräknas för SKBB så länge de är skolpliktiga, dvs. upp till 21 års ålder (i vissa fall till 23 års ålder).

Bidragsbelopp

SBB lämnas under år 1982 med 2 160 kronor per barn (180 kronor per månad).

SKBB lämnas med i princip 80 % av den del av bostadskostnaden som överstiger en nedre hyresgräns, som för år 1982 är 550 kronor per månad. Bidraget är begränsat uppåt genom att det inte får beräknas på högre bostadskostnad än vad som framgår av följande sammanställning.

	Bostadskostnad som beaktas för SKBB	Maximalt stöd genom SKBB
Ensamboende utan barn	550– 800 kr./mån.	200 kr./mån.
Makar/samboende utan barn	550– 950 kr./mån.	320 kr./mån.
Familj med ett eller två barn	550–1 400 kr./mån.	680 kr./mån.
Familj med tre eller fyra barn	550–1 750 kr./mån.	960 kr./mån.
Familj med fem eller flera barn	550–2 100 kr./mån.	1 240 kr./mån.

Hyresgränserna justeras årligen med verkan från den 1 januari.

Som framgår av sammanställningen är bidragsbeloppen vid lika barnantal desamma för ensamboende föräldrar som för makar.

Bostadskostnaden skall reduceras om vuxna barn eller andra personer delar bostaden med den bidragsberättigade familjen.

De övre hyresgränserna kan få överskridas om någon hushållsmedlem är handikappad och familjen till följd härav behöver en bostad som är särskilt stor eller som är försedd med särskild utrustning. Vi redogör i avsnitt 10.2 närmare för reglerna i detta avseende.

Kommunerna kan lämna större bostadsbidrag än vad som berättigar till statsbidrag men får då själva stå för hela merkostnaden.

Kommunerna har också möjlighet att med bibehållen statsbidragsandel sänka de övre hyresgränserna om bostadskostnadsläget på orten gör detta motiverat.

Inkomstprövningsregler

Både SBB och SKBB prövas mot hushållets inkomst. Vid inkomstprövningen läggs de båda delarna av bostadsbidraget samman och utgår med oreducerat belopp om den bidragsgrundande inkomsten understiger ett visst belopp. Detta är f. n. 41 000 kr. för makar eller samboende med barn, 33 000 kr. för ensamboende med barn, 29 000 kr. för makar eller samboende utan barn och 26 000 kr. för ensamboende utan barn. Om inkomsten är högre än dessa belopp reduceras bostadsbidraget med 15 % av den del av inkomsten som ligger över de nämnda gränserna för resp. hushållstyp. I den mån den bidragsgrundande inkomsten överstiger 62 000 kr. reduceras bidraget med 24 % (från år 1983 22 %) av denna del av inkomsten.

Till grund för inkomstprövningen ligger den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten året före bidragsåret. I fråga om makar eller samboende som jämföras med makar läggs deras sammanlagda taxerade inkomst till grund för beräkningen av bostadsbidragets storlek. Barns eventuella inkomster räknas inte. Gjorda avdrag för underskott i förvärvskälla läggs i sin helhet till den taxerade inkomsten. Har hushållet en sammanlagd förmögenhet som överstiger 75 000 kronor läggs en femtedel av det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten vid inkomstprövningen. Ändrade förmögenhetsregler gäller fr. o. m. år 1983. Slutligen medräknas hälften av de studiemedel som sökanden eller medsökanden har uppburet under inkomståret.

Om inkomsten har förändrats väsentligt i förhållande till vad som gällde

det inkomstår som taxeringen avser, bestäms storleken av bostadsbidraget i stället med hänsyn till den beräknade bidragsgrundande inkomsten för det aktuella bidragsåret.

Om det är uppenbart att familjen saknar behov av bostadsbidrag, kan förmedlingsorganet besluta att bidrag inte skall lämnas, även om villkoren för rätt till bidrag är uppfyllda.

Administration

Bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn administreras av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Ansökan skall normalt lämnas in till kommunens förmedlingsorgan varje höst. Bidrag beviljas för högst ett år i taget och lämnas från och med månaden efter den månad då rätt till bostadsbidrag har uppkommit. Retroaktivt bostadsbidrag kan beviljas för högst tre månader före den månad då ansökan om bidrag gjordes.

När antalet bidragsberättigande barn förändras skall bostadsbidraget ändras från och med månaden närmast efter den då förändringen skedde. Detsamma gäller när familjeförhållanden ändras i andra avseenden och när det inträffar väsentliga inkomständringar. Vid flyttning ändras bostadsbidraget på motsvarande sätt, alltså månaden efter det att flyttningen har ägt rum. Ökar kostnaderna under löpande bidragsår för den bostad som hushållet redan har kan det ge rätt till högre bostadsbidrag (SKBB). Kommunerna avgör själva om en sådan anpassning av bidraget skall ske.

Bostadsbidraget betalas ut månadsvis. Mindre belopp än 20 kronor betalas inte ut.

Vanligtvis betalas bidraget ut direkt till familjen. Makar avgör själva vem av dem som skall vara betalningsmottagare.

Kostnader m. m.

Vad beträffar kostnader för stat och kommun, antal bidragstagare m. m. hänvisas till avsnitt 3.4.

2.2 Andra former av stöd till barnfamiljers försörjning

Innehållet i detta avsnitt är i huvudsak hämtat från familjeekonomiska kommitténs rapport "Flerbarnsfamiljerna – kartläggning och analys" (Ds S 1981: 4).

2.2.1 *Kontantstöd*

Barnbidrag

Allmänt barnbidrag lämnas utan ansökan för alla barn t. o. m. det kvartal barnet fyller 16 år, dvs. för ungefär 1,7 milj. barn. Beloppet, 3 000 kr. per år eller 250 kr. per månad, är lika för alla barn. Utbetalningen sker kvartalsvis.

Statens utgifter för barnbidragen beräknades för budgetåret 1981/82 till 5 145 milj. kr.

För elever som har fyllt 16 år och går i grundskolan eller i viss annan utbildning lämnas *förlängt barnbidrag*. Någon övre åldersgräns finns inte. Detta lämnas utan ansökan och är i belopp per månad lika stort som barnbidraget. Förlängt bidrag lämnas dock endast under studietid, dvs. normalt högst nio månader per år. Omkring 30 % av en årskull bedöms få förlängt barnbidrag under någon del av året. Budgetåret 1978/79 utgick bidraget till ca 33 000 elever.

Utgifterna för förlängt barnbidrag beräknades för budgetåret 1981/82 till ca 28 milj. kr.

Flerbarnstillägg

Från och med den 1 januari 1982 lämnas flerbarnstillägg till familjer med minst tre barn under 16 år. Flerbarnstillägg lämnas med ett fjärdedels barnbidrag, f. n. 750 kr. per år, för familjer med tre barn under 16 år och ytterligare ett halvt barnbidrag, dvs. f. n. 1 500 kr. per år, för varje därpå följande barn.

Flerbarnstillägget är knutet till det allmänna barnbidraget och lämnas därför normalt utan ansökan. I sådana hushåll där barnen har olika föräldrar och vårdnadshavare men där dessa tillsammans med barnen skall anses som en familj krävs dock en anmälan till försäkringskassan för att flerbarnstillägg skall kunna utgå. Totalt kommer omkring 125 000 familjer att få flerbarnstillägg under år 1982.

Flerbarnstillägget beräknas för kalenderåret 1982 medföra en kostnad av 130 milj. kr.

Bidragförskott

Om föräldrarna till ett barn inte lever tillsammans är den förälder som inte har vårdnaden skyldig att bidra till barnets försörjning genom att betala *underhållsbidrag*.

Underhållsbidraget kan fastställas genom en frivillig överenskommelse mellan föräldrarna eller genom avgörande av domstol. Om den underhållsskyldige föräldern underlåter att betala – eller inte kan betala – kan vårdnadshavaren få *bidragförskott*.

När bidragförskott ersätter underhållsbidrag blir den underhållsskyldige föräldern återbetalningsskyldig för förskottet. Bidragförskott kan dock lämnas även i form av s. k. *utfyllnadsbidrag*. Så är fallet om underhållsbidrag inte är fastställt eller om det är lägre än bidragförskottet. Den förälder som inte är vårdnadshavare är då inte återbetalningsskyldig.

Bidragförskottet uppgår normalt till 41 % av basbeloppet och utbetalas per månad. Det lämnas t. o. m. den månad barnet fyller 18 år. År 1980 hade närmare 230 000 barn bidragförskott.

Underhållsbidrag och bidragförskott beskattas ej. Bidragförskotten beräknas för budgetåret 1981/82 ha kostat 895 milj. kr. över statsbudgeten. Ca 40 % av bidragssumman återbetalas.

2.2.2 Indirekt stöd i form av skattelindring

Inom skattesystemet finns fyra former av skattelättnad av betydelse för barnfamiljerna: förvärvsavdrag, skattereduktion, avdrag för utgivna underhållsbidrag samt avdrag för nedsatt skatteförmåga enligt existensminireglerna.

Förvärvsavdraget syftar bl. a. till att kompensera de barntillsynskostnader som uppkommer när båda föräldrarna – eller en ensamstående förälder – förvärvsarbetar.

Avdraget får göras av den som har hemmavarande barn under 16 år och är i princip 25 % av inkomsten men maximerat till 2 000 kr. För att avdraget skall få göras måste båda makarna ha haft förvärvsinkomst. Avdraget får göras av den som har haft den lägsta inkomsten. Ensamstående samt gifta som inte lever tillsammans med sin make får också göra förvärvsavdrag om de har haft förvärvsinkomst. Avdraget är detsamma oavsett antalet barn. Ca 930 000 inkomsttagare hade förvärvsavdrag år 1978.

Den sammanlagda avdragssumman för förvärvsavdraget var år 1978 ca 1 800 milj. kr. Skattebortfallet på grund av avdraget kan för samma år beräknas till ca 740 milj. kr.

Skattereduktion, dvs. ett avdrag på den uträknade skatten, får dels den som är gift och vars make helt saknar eller har mycket låg inkomst, dels ensamstående med hemmavarande barn under 18 år. Det förstnämnda – även kallat hemmamakeavdraget – är inte kopplat till om det finns barn i familjen eller inte. Reduktionen uppgår till högst 1 800 kr. Ca 500 000 inkomsttagare hade skattereduktion år 1978. Ca 300 000 var gifta med "hemmamakar" och övriga var ensamstående med barn.

Skattebortfallet på grund av reduktionen var samma år omkring 770 milj. kr.

Underhållsavdrag får göras av den förälder som betalar underhållsbidrag. Den underhållsskyldige får dra av högst 3 000 kr. per barn och år från sin inkomst före skatt.

Skattebortfallet på grund av underhållsavdragen kan inte direkt utläsas av den tillgängliga statistiken, men kan uppskattas till ca 300 milj. kr. år 1978.

Reglerna om avdrag för *nedsatt skatteförmåga* tar sikte bl. a. på dem som har stor försörjningsbörd. För dessa kan skatten minskas med vad som krävs för att hushållets disponibla inkomst skall täcka existensminimum. Det torde årligen vara sammanlagt ett par tusen hushåll som får skattenedsättning av detta skäl.

2.2.3 Allmän försäkring

Barnpension

Barnpension från folkpensioneringen utgår till barn under 18 år vars far eller mor – eller båda föräldrar – har avlidit. Pensionen är 26 % av basbeloppet per år. Det finns dessutom en garantiregel som innebär att pensionen tillsammans med barnpension från ATP uppgår till 62 % av basbeloppet om båda föräldrarna har avlidit, 31 % av basbeloppet om

barnet samtidigt har bidragsförskott och 41 % i övriga fall då barnet har pension efter en av föräldrarna.

Barnpension från ATP-systemet utgår till försäkrades efterlevande barn under 19 år. Storleken bestäms av om det finns pensionsberättigad änka och av familjemedlemmarnas antal. Den uppgår till en viss procent av den pension som den avlidne skulle ha varit berättigad till. Om den efterlevande föräldern har änkepension och det finns ett pensionsberättigat barn uppgår barnpensionen till 15 % av faderns egenpension. Om barnet ensamt är pensionsberättigat är pensionen 40 % av egenpensionen. Om det finns mer än ett barn ökar de angivna procenttalen för den sammanlagda barnpensionen med 10 för varje barn utöver det första. Beloppet fördelas lika mellan barnen.

Barnpension beskattas hos barnet.

Kostnaderna för barnpension från folkpensioneringen beräknas under budgetåret 1981/82 ha uppgått till ca 200 milj. kr. Ca 42 000 barn har sådan barnpension. Antalet ATP-barnpensionärer är ca 45 000 och de beräknade kostnaderna under budgetåret 1981/82 ca 320 milj. kr.

Barntillägg till folkpension

Barntillägg utgår för varje barn under 16 år till förälder som uppbär ålders- eller förtidspension. Om båda föräldrarna har sådan pension får de själva avgöra vem av dem som ska ha tillägget. De kan också dela det lika mellan sig.

Barntillägget är vid hel ålders- eller förtidspension 26 % och vid halv pension 13 % av basbeloppet per barn. Det kan minskas om ATP utgår. För barn som har barnpension är barntillägget vid hel ålders- eller förtidspension 10 % av basbeloppet.

Barntillägg utgår för ca 35 000 barn och beräknas ha kostat ca 70 milj. kr. budgetåret 1981/82.

3 Bakgrundsuppgifter

3.1 Beskrivning av barnfamiljerna

I detta avsnitt beskriver vi landets barnfamiljer i följande avseenden: antalet barn, hushållstyp, hushållsföreståndarens ålder, sysselsättningsgrad samt boendeform. Större delen av uppgifterna är hämtade från 1978 års inkomstfördelningsundersökning. Uppgifterna om familjestorlek är dock hämtade från en specialbearbetning av SCB:s befolkningsstatistik avseende årsskiftet 1979–1980 som familjeekonomiska kommittén har låtit utföra.

Antalet barn

Vid årsskiftet 1979–1980 fanns det i riket 1 142 000 hushåll med barn under 18 år. Tillsammans hade dessa hushåll 1974 000 barn. Hushållens fördelning efter antalet barn framgår av *tabell 3.1*.

Tabell 3.1 Hushåll med barn under 18 år efter antal barn (1979-12-31)

Antal barn	Hushåll Antal	%
1	505 100	44,3
2	475 900	41,7
3	132 700	11,6
4	22 600	2,0
5	4 000	0,3
6	900	0,1
7+	400	0,0
	1 141 600	100,0

Närmare en miljon av landets barnfamiljer utgjordes alltså av ett- och tvåbarnshushåll medan 160 000 hushåll (14%) hade tre eller flera barn. Av de senare hade bara 28 000 hushåll (2%) fyra eller fler barn.

Tabell 3.2 visar att antalet hushåll med fyra eller fler barn har minskat kraftigt under 1970-talet. Också ett- och trebarnshushållen har minskat i antal. Tvåbarnshushållen har emellertid blivit fler, så pass många att det

totala antalet barnfamiljer ökat med en procent under perioden 1971–1979. Sedan år 1977 har dock barnfamiljernas antal årligen minskat med ca 3 000 hushåll.

Tabell 3.2 Hushåll efter antal hemmavarande barn under 18 år, åren 1971 och 1979

Antal barn	Hushåll					
	År 1971		År 1979		Förändring 1971–1979	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1	521 000	46	506 000	44	–15 000	– 3
2	423 000	37	476 000	42	+53 000	+13
3	142 000	13	133 000	12	– 9 000	– 6
4+	47 000	4	28 000	2	–19 000	–40
	1 133 000	100	1 143 000	100	+10 000	+ 1

Hushållstyp

Enligt 1978 års inkomstfördelningsundersökning, som omfattar barnfamiljer där hushållsföreståndaren är i åldern 20–64 år, fanns det 936 000 hushåll bestående av två vuxna samboende (gifta eller ogifta) med barn under 18 år och 170 000 hushåll bestående av en vuxen med barn under 18 år. Dessa hushålls fördelning efter barnantal framgår av *tabell 3.3*.

Tabell 3.3 Giftn/samboende och ensamboende i åldern 20–64 år efter barnantal. År 1978

	Antal	%
<i>Giftn/samboende</i>		
1 barn	378 000	34
2 barn	413 000	37
3 barn	121 000	11
4+ barn	24 000	2
Samtliga	936 000	85
<i>Ensamboende</i>		
1 barn	110 000	10
2 barn	45 000	4
3 barn	13 000	1
4+ barn	2 500	0,2
Samtliga	170 500	15
<i>Samtliga hushåll</i>	1 106 500	100

Den vanligaste hushållstypen bland barnfamiljerna var alltså gifta eller samboende med två barn. En nästan lika stor grupp utgjordes av gifta eller samboende med ett barn. Totalt omfattade dessa båda hushållstyper drygt 70% av alla barnfamiljer. 11% av barnfamiljerna bestod av gifta eller samboende med tre barn, som därmed var något vanligare än den mest frekventa hushållstypen bland hushållen med en vuxen (ensamboende förälder med ett barn).

Hushållsföreståndarens ålder

I tabell 3.4 redovisas åldersfördelningen för gifta eller samboende resp. ensamstående föräldrar. Vi kan då konstatera dels att för såväl gifta eller samboende som för ensamstående återfanns omkring tre fjärdedelar av hushållen i åldersintervallet 25–44 år, dels att de ensamstående föräldrarna i genomsnitt var något yngre än de gifta eller samboende.

Tabell 3.4 Giftn/samboende och ensamstående med barn fördelade efter hushållsföreståndarens ålder. År 1978

Ålder	Giftn/samboende		Ensamstående	
	Antal	%	Antal	%
20–24 år	22 000	2	13 000	7
25–34 år	335 000	37	66 000	39
35–44 år	352 000	37	66 000	39
45–54 år	180 000	19	22 000	13
55–64 år	47 000	5	3 000	2
Samtliga	936 000	100	170 000	100

Sysselsättningsgrad

I tabell 3.5 redovisas i vilken utsträckning gifta eller samboende och ensamstående föräldrar med olika antal barn förvärvsarbetade år 1978. Heltidsanställda anses de personer vara vars årsarbetstid uppgår till minst 90% av normaltalet för avlönad tid. Understiger årsarbetstiden 90% av detta normaltal anses det vara fråga om deltidsanställning.

Tabellen kan sägas vara utformad som en skala med den högsta sysselsättningsgraden placerad överst och den lägsta nederst.

Bland barnfamiljer med två gifta eller samboende vuxna var kombinationen heltidsarbete + deltidsarbete den avgjort vanligaste. Antalet hushåll där båda förvärvsarbetade på heltid begränsade sig till 184 000 (20%) medan det i ca 240 000 hushåll, dvs. vart fjärde hushåll, bara fanns en förvärvsarbetande.

Av de relativt fåtaliga ensamstående männen med barn (21 000) förvärvsarbetade 77% på heltid jämfört med 45% av de ensamstående kvinnorna. Närmare en femtedel av de senare förvärvsarbetade inte.

I tabellerna 3.6 och 3.7 redovisas hushållens sysselsättning med uppdelning efter antalet barn. Som man kunde vänta sjunker förvärvsintensiteten med barnantalet. Andelen gifta eller samboende där båda heltidsarbetade var alltså störst bland enbarnshushållen och minst bland fyrbarnshushållen. Omvänt var andelen hushåll med en icke förvärvsarbetande make störst bland hushåll med tre och fyra barn.

Också för ensamstående föräldrar minskade sysselsättningsgraden med antalet barn.

Tabell 3.5 Gifta/samboende och ensamboende med barn fördelade efter sysselsättningsgrad. År 1978

	Antal	%
<i>Gifta/samboende</i>		
Båda heltidsarbetande	184 000	20
En heltids-, en deltidsarbetande	449 000	48
En heltidsarbetande, en ej förvärvsarbetande	213 000	23
Båda deltidsarbetande	29 000	3
En deltidsarbetande, en ej förvärvsarbetande	25 000	3
Ingen förvärvsarbetande	25 000	3
Samtliga	925 000	100
<i>Ensamboende man med barn</i>		
Heltidsarbetande	16 000	77
Deltidsarbetande	(4 000)	(-)
Ej förvärvsarbetande	(1 000)	(-)
Samtliga	21 000	100
<i>Ensamboende kvinna med barn</i>		
Heltidsarbetande	67 000	45
Deltidsarbetande (lång deltid) ¹	35 000	23
Deltidsarbetande (kort deltid) ²	22 000	14
Ej förvärvsarbetande	26 000	18
Samtliga	150 000	100

¹ = 50–89 % av normal årsarbetstid² = mindre än 50 % av normal årsarbetstid**Tabell 3.6 Gifta/samboende efter sysselsättningsgrad och antal barn under 18 år. År 1978. Procentuell fördelning**

Antal barn	Heltid + heltid	Heltid + deltid	Heltid + ej. förvärvsarb.	Övriga	Totalt	Antal hushåll (1 000-tal)
1	25	47	18	10	100	(378)
2	16	50	24	10	100	(413)
3	15	45	32	8	100	(121)
4	11	49	32	8	100	(20)

Tabell 3.7 Ensamboende efter sysselsättningsgrad och antal barn under 18 år. År 1978. Procentuell fördelning

Antal barn	Heltid	Lång deltid	Kort deltid	Ej förvärvs- arbetande	Totalt	Antal hushåll (1 000-tal)
1	54	21	12	13	100	(110)
2	42	29	16	13	100	(45)
3	46	17	17	20	100	(13)

Boendeform

Av de gifta eller samboende som år 1978 hade barn under 18 år bodde 451 000 (dvs. ungefär hälften) i eget hem och 424 000 med annan upplåtelseform och då oftast också i flerbostadshus. Av de ensamboende hade 26 000 hushåll (ca 15 %) eget hem medan 142 000 bodde med annan upplåtelseform och då oftast i flerbostadshus.

3.2 Barnfamiljernas ekonomiska situation

Vi har i vårt arbete med att utveckla ett reformerat bostadsbidragssystem haft behov av att få närmare kunskap om hur barnhushållens ekonomiska verklighet ser ut. Rapporten "Barnhushållens ekonomiska situation år 1978 och förändringar mellan 1978 och 1979", som för kommitténs räkning har sammanställts av byrådirektör Rolf Johansson vid statistiska centralbyrån, har haft som främsta syfte att beskriva denna ekonomiska verklighet. Den har emellertid också syftat till att försöka klargöra vilka de svaga hushållen är samt till att visa hur det nuvarande bostadsbidragssystemet fungerar. Det sistnämnda syftet har bl. a. resulterat i en redovisning av vilken ekonomisk betydelse bostadsbidragen har och i en presentation av i vilken utsträckning som olika grupper får bostadsbidrag.

Rapporten är huvudsakligen baserad på material ur 1978 års inkomstfördelningsundersökning (HINK). Det är givetvis en begränsning att undersökningen avser förhållanden som ligger fyra år tillbaka i tiden. Priser och löner samt positiva och negativa transfereringar har förändrats sedan dess. Hushållens sysselsättningsförhållanden har förändrats likaså. Antalet hushåll som har bostadsbidrag har minskat ganska kraftigt. Rapportens bild av de olika hushållstypernas relativa styrka och av deras allmänna levnadsvillkor bör dock i allt väsentligt fortfarande vara riktig.

Rapporten redovisas i sin helhet i den särskilda bilagedelen till detta betänkande (Ds Bo 1982: 3). I detta avsnitt kommer vi att lämna en redogörelse för vad rapporten allmänt har att säga om olika hushålls ekonomiska förhållanden. Vi pekar därvid på de resultat som vi anser vara de centrala. För att ge jämförelsemöjligheter redovisas även den ekonomiska situationen och bärkraften för hushåll utan barn.

Rapportens beskrivning av de hushåll som har bostadsbidrag behandlar vi närmare senare i detta kapitel under avsnitt 3.4. Till vad som särskilt gäller de hushåll som kan betecknas som svaga återkommer vi vidare under avsnitt 5.1 i det följande.

I rapporten används huvudsakligen disponibel inkomst för jämförelser av den ekonomiska situationen för olika hushållstyper. Med disponibel inkomst avses de resurser som hushållen kan disponera för egen konsumtion, efter hänsyn till skatter och olika positiva transfereringar. Detta inkomstmått har ansetts vara det mest relevanta när det gäller att beskriva skillnader i ekonomisk standard mellan hushållen.

För att i möjligaste mån samtidigt beakta hushållens skiftande försörjningsbördor redovisas i rapporten ofta den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet. Detta innebär att hushållets disponibla inkomst divideras

med ett tal som avvägs efter hushållets sammansättning. De vikter som åsätts olika hushållsmedlemmar är desamma som används vid existensminimiberäkningar inom beskattningens ram, dvs.:

två gifta/samboende vuxna	1,65
ensamboende vuxna	0,95
barn	0,40

Ett hushåll som består av två vuxna och två barn får alltså vikten $1,65 + 2 \times 0,40 = 2,45$. Om hushållets disponibla inkomst är 49 000 kr. blir då den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet 20 000 kr.

I *tabell 3.8* redovisas den genomsnittliga inkomsten per konsumtionsenhet för olika typer av hushåll år 1978.

Tabell 3.8 Genomsnittlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet för hushåll i åldern 20–64 år. Fördelning efter hushållstyp. År 1978

Hushållstyp	Genomsnittlig disponibel inkomst i kr. per konsumtionsenhet
Giftn/samboende	
0 barn	40 800
1 barn	34 200
2 barn	28 800
3 barn	25 700
4+ barn	23 100
Ensamboende	
0 barn	38 600
1 barn	35 700
2 barn	32 300
3+ barn	30 000

Som framgår av tabellen hade hushåll utan barn den klart högsta disponibla inkomsten per konsumtionsenhet – de var alltså, genomsnittligt sett, mest bärkraftiga. Vidare kan vi konstatera att ensamboende hade större genomsnittlig bärkraft än makar vid lika antal barn. Slutligen finner vi att bärkraften sjönk med ökande barnantal för såväl ensamboende som makar, mest dock för de senare.

Tabell 3.9 ger en grov uppfattning om inkomstspridningen inom olika hushållstyper. I första kvartilen ingår de 25 % av hushållen som hade lägst disponibel inkomst per konsumtionsenhet, i andra kvartilen de 25 % som följde därpå osv. Vad vi visar är inkomsten för det hushåll som ligger just på gränsen mellan den första och den andra kvartilen, etc. Som synes var spridningen ungefär densamma inom alla hushållstyper – skillnaden mellan det hushåll som ligger i gränsen mellan första och andra kvartilen och det hushåll som ligger i gränsen mellan den tredje och fjärde kvartilen är för alla hushållstyper 10–15 000 kr. Det innebär att ingen hushållstyp är påtagligt mer homogen än någon annan. Det innebär vidare att de slutsatser som vi drog av *tabell 3.8* om skillnaderna i standard mellan hushåll av olika typ står sig även när man ser på grupperna som helhet.

Tabell 3.9 Gränsvärden för disponibel inkomst per konsumtionsenhet för hushåll i åldern 20–64 år. Fördelning efter hushållstyp. År 1978

Hushållstyp	Disponibel inkomst per konsumtionsenhet		
	gränsvärde första/andra kvartilen	gränsvärde andra/tredje kvartilen (= medianen)	gränsvärde tredje/fjärde kvartilen
Giftn/samboende			
0 barn	33 000	40 600	47 500
1 barn	27 800	34 000	39 500
2 barn	23 100	27 900	33 300
3 barn	20 300	24 600	29 000
4+ barn	17 800	21 300	29 000
Ensamboende			
0 barn	30 500	38 200	44 600
1 barn	29 100	36 100	41 000
2 barn	26 400	31 700	36 600
3+ barn	25 500	31 500	36 400

Diagram 3.1 nedan redovisar också hur den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet var fördelad bland olika hushåll. Redovisningen avser denna gång enbart barnfamiljer. Varje punkt i diagrammet anger hur många hushåll av en viss hushållstyp som hade ungefär samma disponibla inkomst per konsumtionsenhet. Bland giftn/samboende med två barn hade sålunda 37 900 hushåll en disponibel inkomst av 16 400–20 400 kr. per konsumtionsenhet. 76 500 hushåll hade en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som låg inom intervallet 20 400–24 400 kr. osv.

Av diagrammet framgår att *andelen* hushåll med låg disponibel inkomst per konsumtionsenhet var störst bland hushåll med många barn, här representerade av giftn/samboende med tre barn. *Antalet* hushåll med låg disponibel inkomst var emellertid störst inom hushållstypen giftn eller samboende med två barn.

Som nämnts återkommer vi i avsnitt 5.1 till de hushåll som är så svaga att de inte når upp till existensminimum. Vi vill här bara nämna att detta år 1978 gällde för drygt 80 000 barnfamiljer eller 7% av samtliga barnfamiljer.

Att hushållens bärkraft uttryckt i genomsnittlig inkomst per konsumtionsenhet hade ett klart samband med hushållsföreståndarens ålder framgår av tabell 3.10. De yngsta hushållen (20–24 år) var de minst bärkraftiga inom varje hushållstyp. Den genomsnittliga bärkraften steg sedan med ökande ålder och var för de flesta hushållstyperna störst i åldern 45–54 år för att därefter åter minska.

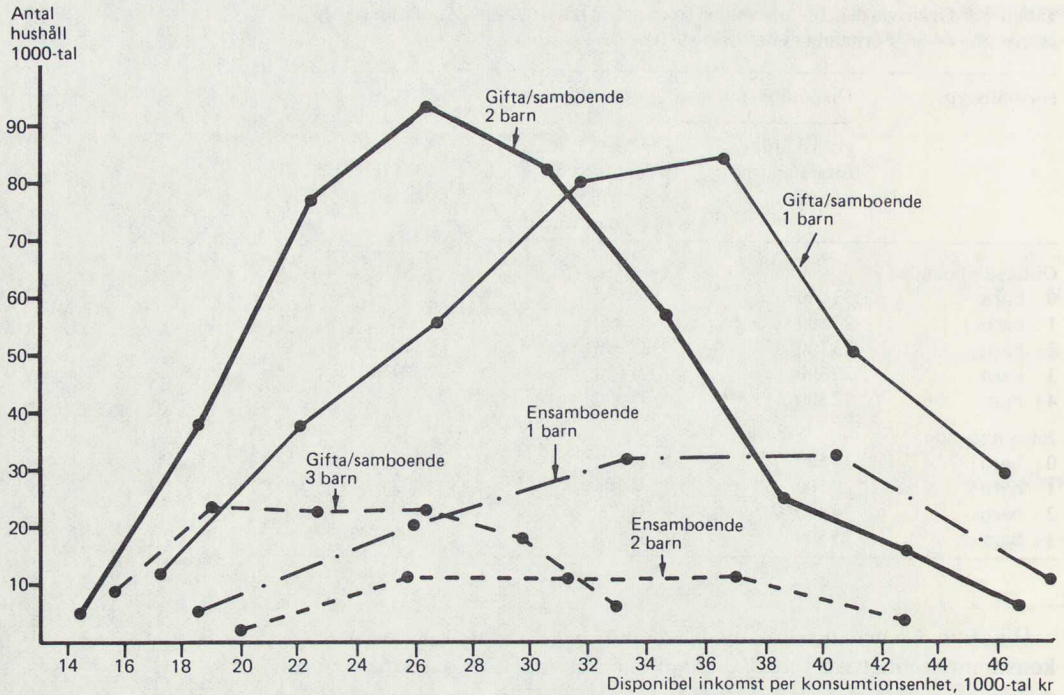


Diagram 3.1 Disponibel inkomst per konsumtionsenhet för samtliga hushåll i åldern 20–64 år. År 1978

Tabell 3.10 Genomsnittlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet efter hushållstyp och hushållsföreståndarens ålder. År 1978

Ålder	Genomsnittlig inkomst per konsumtionsenhet (1 000-tal kr.)									
	Giftn/samboende					Ensamboende				
	utan barn	ett barn	två barn	tre barn	fyra barn	utan barn	ett barn	två barn	tre barn	fyra barn
20–24 år	39,9	29,3	(26,5)	–	–	34,0	29,0	(25,4)	–	–
25–34 år	44,1	33,3	26,8	23,5	(21,1)	40,3	32,6	29,6	–	–
35–44 år	45,5	34,4	30,1	26,9	23,4	39,7	38,7	34,1	28,7	–
45–54 år	41,8	36,6	31,3	28,0	(24,8)	40,0	39,5	–	–	–
55–64 år	40,2	33,7	29,8	–	–	41,4	–	–	–	–
Samtliga	40,8	34,3	28,9	25,8	23,1	38,6	35,8	32,4	30,0	–

Av tabell 3.11 framgår att den faktiska bärkraften i hög grad är beroende av i vilken utsträckning som de vuxna i hushållet förvärvsarbetar. Detta gäller såväl giftn eller samboende som ensamboende. Om vi begränsar oss till barnfamiljer så låg år 1978 den genomsnittliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet 10 000–12 000 kr. högre för giftn eller samboende när båda förvärvsarbetade heltid än då bara den ene eller ingen av dem förvärvsarbetade. Ungefär samma skillnad i bärkraft var det mellan de ensamboende föräldrar som förvärvsarbetade heltid och de som inte alls förvärvsarbetade.

Tabell 3.11 Genomsnittlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet efter sysselsättningsgrad. Hushåll 20–64 år. År 1978

Sysselsättningsgrad	Genomsnittlig inkomst per konsumtionsenhet (1 000-tal kr.)				
	utan barn	ett barn	två barn	tre barn	fyra barn
<i>Gifta/samboende</i>					
Heltid + Heltid	48,0	40,4	35,2	31,2	–
Heltid + Deltid	41,6	34,0	30,0	27,5	24,6
Heltid + Förvärvsarbetar ej	34,6	28,4	24,2	21,1	20,1
Deltid + Deltid	43,0	32,9	26,9	23,7	–
Deltid + Förvärvsarbetar ej	34,6	28,7	–	–	–
Ingen förvärvsarbetar	30,3	30,6	24,1	–	–
Samtliga	40,8	34,3	28,9	25,8	23,1
<i>Ensamboende kvinnor</i>					
Heltid	40,2	38,3	35,3	35,5	–
Lång deltid ¹	37,4	33,4	31,1	–	–
Kort deltid ²	26,7	30,8	27,8	–	–
Förvärvsarbetar ej	33,5	26,2	26,1	–	–
Samtliga	36,4	34,3	31,3	30,2	–
<i>Ensamboende män</i>					
Samtliga	39,5	42,1	42,0	–	–

¹ 50–89% av normal årsarbetstid

² –49% av normal årsarbetstid

3.3 Bostadsbeståndets sammansättning

Bostadsbeståndet kartläggs ingående vid de folk- och bostadsräkningar som äger rum vart femte år, senast år 1980. Definitiva uppgifter om bostadsbeståndets sammansättning enligt 1980 års folk- och bostadsräkning (FoB 1980) kommer att publiceras tidigast i slutet av år 1982. Preliminära uppgifter föreligger emellertid i flera avseenden, bl. a. i fråga om bostadsbeståndets fördelning efter hustyp och lägenhetstyp samt efter byggnadsperiod. I den redogörelse som nu följer har vi så långt möjligt kompletterat uppgifterna från FoB 1975 med hjälp av detta preliminära material. Därutöver har vi använt oss av SCB:s löpande bostadsbyggnads- och moderniseringsstatistik.

Vid 1975 års folk- och bostadsräkning uppgick det totala antalet bostadslägenheter¹ till 3 530 000. Därav var 3 320 000 upplåtna till hushåll som var mantalsskrivna i lägenheten. Resterande 210 000 bostäder var till större

¹ Lägenheter som uteslutande används som annat än bostad, t. ex. som fritidsbostad, kontor, läkarmottagning o. d. räknas inte som bostadslägenheter vid folk- och bostadsräkningarna. Inte heller inräknas dåligt underhållna och obebodda lägenheter (som inte längre kommer att utnyttjas som stadigvarande bostäder) eller kollektiva bostäder (ungdomshotell, studentbostäder, ålderdomshem m. m.).

delen (125 000) upplåtna till icke mantalsskrivna boende medan 55 000 lägenheter stod tomma i brist på hyresgäst eller köpare.

Av tabell 3.12 framgår hur det totala antalet lägenheter i riket fördelade sig på hustyp och ägarkategori vid slutet av år 1975.

Tabell 3.12 Antal lägenheter år 1975 efter hustyp och ägarkategori. FoB 1975

Hustyp/ägare	Tätort		Glesbygd		Totalt	
	antal	%	antal	%	antal	%
<i>Flerbostadshus</i>	2 021 000	68	40 000	7	2 061 000	58
stat	8 000		2 000		10 000	
kommun	71 000		7 000		78 000	
allmännyttigt bostadsföretag	700 000		3 000		703 000	
bostadsrättsförening	492 000		—		492 000	
enskild person	451 000		22 000		473 000	
övriga (privata fastighetsbolag m. fl.)	298 000		6 000		304 000	
uppgift saknas	1 000		—		1 000	
<i>Småhus</i>	968 000	32	501 000	93	1 469 000	42
stat	4 000		7 000		11 000	
kommun	18 000		11 000		29 000	
allmännyttigt bostadsföretag	10 000		1 000		11 000	
bostadsrättsförening	13 000		—		13 000	
enskild person	900 000		467 000		1 367 000	
övriga (privata fastighetsbolag m. fl.)	23 000		14 000		37 000	
uppgift saknas	—		1 000		1 000	
<i>Totalt</i>	2 989 000	100	541 000	100	3 530 000	100

Tabellen visar att år 1975 utgjordes närmare 2,1 miljoner lägenheter eller 58 % av det totala bostadsbeståndet i riket av lägenheter i flerbostadshus. Om vi begränsar oss till tätorter med minst 200 invånare var andelen lägenheter i flerbostadshus drygt två tredjedelar av samtliga bostäder.

Det framgår vidare av tabellen att det år 1975 fanns ungefär en halv miljon bostadsrättslägenheter och närmare 1,6 miljoner hyreslägenheter i flerbostadshus. Av de sistnämnda var ca 775 000 lägenheter, nästan hälften, i enskild ägo medan omkring 700 000 lägenheter (45 %) ägdes av allmännyttiga bostadsföretag.

Av bostadslägenheterna i småhus, vilket i FoB är den sammanfattande benämningen för en- och tvåfamiljshus, var 260 000 (18 %) belägna på jordbruksfastighet.

Huvuddelen av landets bostadsbestånd är av sent datum. Av det preliminära FoB 1980-materialet framgår att över 70 % av de bostäder som fanns i slutet av år 1980 har tillkommit efter år 1940. Begränsar vi oss till flerbostadshus stiger andelen till 80 %. Drygt 700 000 lägenheter eller en femtedel av beståndet har tillkommit på 1970-talet.

Under åren 1976–1980 har omkring 270 000 lägenheter färdigställts, varav 75 000 (28 %) i flerbostadshus och 195 000 (72 %) i småhus. Under samma period beräknas en avgång¹ ha skett av ca 90 000 lägenheter i flerbostadshus och 40 000 lägenheter i småhus. Detta innebär att antalet

¹ De främsta anledningarna till avgång av lägenheter ur bostadsbeståndet är ändrat användningsområde, rivning och sammanslagning i samband med modernisering.

lägenheter i flerbostadshus har minskat med ca 15 000 medan antalet lägenheter i småhus har ökat med ca 155 000. Det totala bostadsbeståndet i november 1980 utgjordes därmed av omkring 3 670 000 lägenheter varav 2 045 000 (56%) i flerbostadshus och 1 625 000 (44%) i småhus. Vidare har ca 40 000 lägenheter i flerbostadshus moderniserats under den senaste femårsperioden. Statistik över moderniserade lägenheter i småhus saknas.

Tabell 3.13 nedan ger information om lägenhetsstrukturen år 1980 bland småhus och flerbostadshus enligt det preliminära FoB-materialet. Som synes är flertalet lägenheter i flerbostadshus små eller mycket små (nästan 60% är på högst två rum och kök) medan de stora lägenheterna dominerar bland småhusen. Av de totalt ca 1 350 000 lägenheterna om fyra eller fler rum och kök återfinns bara 240 000 i flerbostadshus. Drygt 80 procent av dessa stora lägenheter finns alltså i småhus, som till den helt dominerande delen upplåts med äganderätt. De hushåll som har behov av stora lägenheter är därför i huvudsak hänvisade till att skaffa sig småhus.

Tabell 3.13 Antal bostadslägenheter i riket enligt FoB 1975 och FoB 1980

	Totalt	1+R 1+RKV	1 RK	2 RK	3 RK	4 RK	5+RK	Uppgift saknas
<i>Flerbostadshus</i>								
Antal lägenheter								
1975-11-01	2 061 000	195 000	346 000	705 000	579 000	173 000	61 000	2 000
%	100	10	17	34	28	8	3	0
Total ökning (+) eller minskning (-)								
1976-1980	-15 000	-5 000	-38 000	-7 000	+15 000	+5 000	-1 000	+16 000
Antal lägenheter								
1980-11-01 (prel. uppgifter)	2 046 000	190 000	308 000	698 000	594 000	178 000	60 000	18 000
%	100	9	16	34	29	9	3	0
<i>Småhus</i>								
Antal lägenheter								
1975-11-01	1 469 000	11 000	43 000	173 000	336 000	448 000	455 000	3 000
%	100	1	3	12	23	30	31	0
Total ökning (+) eller minskning (-)								
1976-1980	+156 000	+4 000	-13 000	-48 000	-44 000	+43 000	+170 000	+44 000
Antal lägenheter								
1980-11-01 (prel. uppgifter)	1 625 000	15 000	30 000	125 000	292 000	491 000	625 000	47 000
%	100	1	2	8	18	30	38	3

Tabellen visar även på de förändringar av lägenhetsstrukturen som har inträffat under den senaste femårsperioden. Som synes har bland småhusen de stora lägenheterna (5 eller fler rum och kök) ökat mycket väsentligt i antal medan minskningar kan noteras för lägenheter om 1-3 rum och kök. Detta har kraftigt påverkat den relativa fördelningen. Andelen lägenheter om 5 eller fler rum och kök har sålunda bland småhusen ökat från 31% till 38% medan andelen småhus om högst 3 rum och kök har minskat från 39% till 29%. En utveckling mot större lägenhetstyper kan även noteras för flerbostadshusens del där antalet lägenheter om 3-4 rum och kök har ökat

medan samtliga mindre lägenhetstyper har minskat i antal. Ökningarna resp. minskningarna är dock för flerbostadshusens del små i förhållande till det lägenhetsbestånd som fanns år 1975.

De lägenheter som har byggts eller moderniserats de senaste åren är av särskilt intresse. Detta sammanhänger främst med att boendekostnaderna ofta är avsevärt högre i dessa lägenheter än i den tidigare produktionen, vilket gör de hushåll som bor i dessa lägenheter till en väsentlig målgrupp för ett bostadsanknutet stöd.

De nyproducerade och moderniserade lägenheternas fördelning efter lägenhetsstorlek framgår av *tabell 3.14* nedan. Småhusproduktionen har uppenbarligen mer än tidigare varit inriktad på de största lägenhetstyperna: mer än hälften av lägenheterna består av fem eller fler rum och kök. Bland flerbostadshusen har tonvikten i nyproduktionen legat på två- och trerumslägenheter, i viss mån också på fyrrumslägenheter. Också detta innebär en ökad satsning på större lägenhetstyper. Den tidigare redovisade tendensen att rymliga lägenheter finns tillgängliga bara inom småhusbeståndet har emellertid snarast förstärkts under den senaste femårsperioden. Av de stora lägenheter (4+ RK) som producerades i landet under denna period utgjordes inte mindre än 94 % av lägenheter i småhus.

Tabell 3.14 Nyproducerade och moderniserade¹ lägenheter åren 1976–1980 efter lägenhetstyp

	Alla lägenheter	1+R	1 RK	2 RK	3 RK	4 RK	5 RK	6+RK
Nyproducerade lägenheter								
<i>Flerbostadshus</i>								
antal	74 887	8 486	5 211	24 223	25 778	9 636	1 235	318
%	100	11	7	32	34	13	2	1
<i>Småhus</i>								
antal	196 474	255	495	4 585	13 657	56 614	66 897	53 971
%	100	0	0	2	7	29	34	28
Moderniserade lägenheter								
<i>Flerbostadshus</i>								
antal	39 352	2 854	6 410	14 499	10 322	3 825	1 442 ²	—
%	100	7	16	37	26	10	4	

¹ Avser enbart flerbostadshus

² Inklusivt 6+ RK

I samband med modernisering har ofta små lägenheter slagits samman till större. Som synes är rumsantalet i de moderniserade lägenheterna ändå i genomsnitt lägre än i de nyproducerade lägenheterna. Den typiska moderniserade lägenheten från åren 1976–1980 består av två rum och kök.

3.4 Bostadsbidragen och de nuvarande bostadsbidragstagnarna

I bilagedelen till detta betänkande (Ds Bo 1982: 3) återfinns en inom sekretariatet utarbetad beskrivning av bostadsbidragstagnarna och av bostadsbidragens omfattning. Den är i huvudsak baserad på uppgifter som har samlats in av bostadsstyrelsen och avser förhållandena i maj 1980. I detta avsnitt kommer vi att lämna en sammanfattande redogörelse för denna beskrivning.

Vi har också lagt in en del av de resultat som redovisas i Rolf Johanssons tidigare nämnda rapport, vilken också återfinns i bilagedelen. Det rör sig enbart om sådan information om bostadsbidragstagnarna som inte täcks in av bostadsstyrelsens material: hushållsföreståndarens ålder, ålder på äldsta barnet, sysselsättningsgrad och socioekonomisk grupptillhörighet.

Bostadsstyrelsen har sedan maj 1980 gjort ytterligare en statistisk redovisning över hushåll med bostadsbidrag, vilken avser maj 1981. Den belyser dock bara en del av de förhållanden som vi har undersökt med hjälp av styrelsens material från ett år tidigare, varför vi har valt att inte ändra den tidigare beskrivningen.

I slutet av avsnittet anger vi vilka förändringar i fråga om bostadsbidragstagnarna och kostnaderna för bostadsbidragen som har inträffat sedan år 1975. I det sammanhanget tar vi också med 1981 års siffror.

3.4.1 Barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1980

Antal bidragstagarhushåll

Antalet barnfamiljer med bostadsbidrag var i maj 1980 395 000. Detta innebär att ungefär var tredje barnfamilj hade bostadsbidrag.

Familjetyp, barnantal

35 % av barnfamiljerna med bostadsbidrag var enförälderhushåll och 65 % tvåförälderhushåll. En klar majoritet, 72 %, av enförälderhushållen i landet hade vid undersökningstillfället bostadsbidrag. Detta är en avsevärt större andel än bland tvåförälderhushållen, av vilka 28 % uppbar bostadsbidrag. Dessa stora skillnader i andelstal sammanhänger givetvis främst med att de bidragsgrundande inkomsterna för ensamstående föräldrar i allmänhet är väsentligt lägre än för tvåförälderhushållen. Samtidigt har de maximibelopp, reduceringsgränser etc. som har bestämt bidragets storlek varit desamma för båda kategorierna hushåll fram t. o. m. år 1980.

Av *tabell 3.15* framgår bidragstagarhushållens fördelning efter barnantal samt hur stor andelen bostadsbidragstagnare var för familjer med olika antal barn.

Andelen bostadsbidragstagnare har som synes ett klart samband med antalet barn: ju fler barn i familjen, desto större andel av hushållen har bostadsbidrag. Detta är en direkt följd av att de maximala bidragsbeloppen ökar för varje barn, samtidigt som den bidragsgrundande inkomsten för

Tabell 3.15 Barnfamiljer med bostadsbidrag fördelade efter barnantal. Maj 1980

Antal barn	Antal hushåll	Bostadsbidragshushåll i % av samtliga hushåll
1	130 000	26
2	169 000	35
3	75 000	57
4	16 000	71
5+	5 000	90
Totalt	395 000	35

flertalet stora barnfamiljer ligger på ungefär samma nivå som för de mindre barnfamiljerna. Vid en och samma inkomstnivå kan då bidraget vara helt bortreducerat för ett hushåll med ett eller två barn, medan bidrag fortfarande lämnas med reducerat belopp till hushåll med tre eller flera barn.

En uppdelning av detta material efter familjetyp görs i *tabell 3.16* nedan. Vi kan notera att det vanligast förekommande bidragstagarhushållet utgjordes av gifta eller samboende med två barn följt av ensamboende med ett barn. Vidare framgår det att en majoritet av hushållen med tre eller flera barn uppbär bostadsbidrag, oavsett om de förestods av en eller två föräldrar.

Tabell 3.16 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag fördelade efter familjetyp och barnantal. Jämförelse med totalpopulationen enligt HINK 1979¹

Antal barn	Gift/samboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ	Ensamboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ
1	51 000	14	79 000	65
2	125 000	30	44 000	75
3	64 000	59	11 000	100
4+	18 000	72	3 000	
Totalt	258 000	28	137 000	72

¹ Inkomstfördelningsundersökningens uppgifter om det totala antalet reellt ensamboende föräldrar är sannolikt något för höga. Tabellens siffror om den andel av dessa hushåll som har bostadsbidrag får därför betraktas som minimisiffror.

Antalet barn för vilka bostadsbidrag lämnades i maj 1980 var 780 000, dvs. 39% av samtliga barn i åldern 0–17 år.

Upplåtelseform

Av samtliga barnfamiljer med bostadsbidrag bodde drygt hälften (53%) i hyres- eller bostadsrättslägenhet. 44% bodde i småhus som de själva ägde. Några få procent bodde på jordbruksfastighet och en mycket liten andel (0,3%) saknade egen bostad.

Av *tabell 3.17* framgår att fördelningen efter upplåtelseform var helt annorlunda för fullständiga barnfamiljer än vad den var för ensamboende

med barn. Den helt övervägande delen av de ensamboende med barn som hade bostadsbidrag bodde i hyres- eller bostadsrättslägenhet. Samtidigt bodde närmare två tredjedelar av bostadsbidragstagande makar eller samboende med barn i en bostad som de själva ägde. Det betyder att mer än hälften av de bidragstagarhushåll med barn som bodde i flerbostadshus (men bara vart tionde hushåll i eget hem) bestod av ensamboende föräldrar med barn.

Tabell 3.17 Upplåtelseformer för barnfamiljer med bostadsbidrag, fördelning efter familjetyp. Maj 1980

Upplåtelseform	Andel (%) inom resp. familjetyp	
	Gifta/samboende med barn	Ensamboende med barn
Hyres- och bostadsrätt	37	84
Äganderätt: eget hem	58	14
Äganderätt: jordbruk	5	1
Ingen egen bostad	0	1
Totalt	100	100
Totalt antal hushåll	258 000	137 000

Väsentligt fler ettbarnshushåll med bostadsbidrag bodde i hyres- eller bostadsrättslägenheter än bidragstagarhushåll med två eller flera barn: procentandelarna var 74 % resp. 43 %. Detta sammanhänger devis med att de ettbarnshushåll som har bostadsbidrag betydligt oftare förestås av ensamboende föräldrar. Men samma mönster finns även inom gruppen gifta eller samboende med barn.

Det dryga tusental hushåll som saknade egen bostad och därför enbart hade statligt bostadsbidrag utgjordes i huvudsak av ensamboende med ett barn.

Utrymmesstandard

Den utrymmesstandard som bostadsbidragen kan sägas syfta till är genom hyresgränskonstruktionen i princip baserad på trångboddhetsnormen. Denna innebär att antalet boende per rum bör vara högst två, vardagsrum och kök oinräknade. Genom att samma övre hyresgränser tillämpas för ensamboende som för gifta eller samboende ligger dock bostadsbidragens riktpunkt något högre för ensamboende än för gifta och samboende.

139 000 hushåll, en dryg tredjedel av barnfamiljerna med bostadsbidrag, hade i maj 1980 den utrymmesstandard som bostadsbidragen kan sägas syfta till. Därmed avses att hushåll med 1–2 barn bor i tre rum och kök, att 3–4 barnshushåll bor i fyra rum och kök och att hushåll med fem eller flera barn bor i fem rum och kök. 72 000 barnfamiljer med bostadsbidrag, eller nästan en femtedel av bidragstagarhushållen, hade emellertid en lägre bostadsstandard än så. Samtidigt hade nästan hälften (170 000) av barnfamiljerna med bostadsbidrag en utrymmesstandard som översteg den som bostadsbidragen närmast åsyftar.

Bostadsbidragstagarnas utrymmesstandard torde i genomsnitt vara klart lägre än övriga barnfamiljers. Ser man på vad som gällde för samtliga barnfamiljer år 1975 finner man nämligen att mer än hälften av hushållen redan då hade en utrymmesstandard som låg över den som bostadsbidragen syftar till. 15 % av alla barnfamiljer hade då bostäder som låg under bostadsbidragsnormen.

Vid uppdelning efter upplåtelseform finner man, som framgår av *tabell 3.18*, mycket stora skillnader mellan bidragstagare med hyres- eller bostadsrättslägenheter (dvs. normalt i flerbostadshus) och bidragstagare i eget hem. Medan nästan en tredjedel av de förra hade en utrymmesstandard som låg under den som bostadsbidragen avser att möjliggöra var detta fallet för bara 4 % av dem som bodde i eget hem. Nästan alla som hade en otillfredsställande utrymmesstandard bodde således i hyres- eller bostadsrättslägenhet. De bidragstagare som bodde rymligare än vad bostadsbidragen primärt syftar till hade till mer än tre fjärdedelar eget hem.

Tabell 3.18 Utrymmesstandard för barnfamiljer med bostadsbidrag, fördelning efter upplåtelseform. Maj 1980¹

Upplåtelseform	Utrymmesstandard relaterad till normen för bostadsbidrag							
	under normen		lika med normen		över normen		Totalt	
	antal hushåll	%	antal hushåll	%	antal hushåll	%	antal hushåll	%
Hyres- och bostadsrätt	65 000	31	107 000	51	38 000	18	210 000	100
Eget hem	7 000	4	32 000	19	132 000	77	171 000	100

¹ Hushåll som bor på jordbruksfastighet eller som saknar egen bostad ingår inte i redovisningen.

Trångbodda hushåll

Vi kunde ovan konstatera att 72 000 barnfamiljer med bostadsbidrag hade en utrymmesstandard som låg under den som bostadsbidragen avsåg att möjliggöra. Av dessa var emellertid bara 48 000 trångbodda enligt nu gällande trångboddhetsdefinition. Differensen utgjordes i allt väsentligt av sådana ensamboende med ett barn som bodde i två rum och kök. Dessa hushåll anses inte trångbodda men de har ändå en bostadsstandard som ligger under utrymmesnormen för bostadsbidrag.

Denna snävare definition på när utrymmesstandarden är att anse som otillräcklig förändrar inte bilden nämnvärt. Det kvarstår alltså att trångboddhet bland bostadsbidragstagare är något som i allt väsentligt gäller hushåll som bor i hyres- eller bostadsrättslägenheter. Drygt 41 000 sådana hushåll (20 % av samtliga) var trångbodda i maj 1980 jämfört med 7 000 i eget hem (4 %).²

Inte oväntat visade sig de större barnfamiljerna med bostadsbidrag oftare vara trångbodda än de mindre. Detta framgår av *tabell 3.19* nedan. Samtidigt kan vi konstatera att trångboddhetsproblemet antalsmässigt ändå främst berör hushåll med 1–2 barn.

² Trångboddhetsuppgifter saknas för hushåll som hade jordbruksfastighet eller som saknade egen bostad.

Tabell 3.19 Trångboddhet bland barnfamiljer med bostadsbidrag efter hushållsstorlek. Maj 1980

Antal barn	Totalt antal trångbodda hushåll	Andel trångbodda (%) av samtliga bidragstagarhushåll
1	14 000	11
2	16 000	10
3	13 000	19
4	3 000	20
5+	2 000	45
Samtliga barnhushåll	48 000	13

Slutligen kan man konstatera att gifta eller samboende med barn på det hela taget var trångbodda i större utsträckning (14 %) än ensamboende med barn (10 %) och att gifta eller samboende i hyres- eller bostadsrättslägenheter var en särskilt utsatt grupp (hela 29 % trångbodda).

Inkomstförhållanden

De ensamboende med barn som uppbar bostadsbidrag i maj 1980 hade i genomsnitt en väsentligt lägre bidragsgrundande inkomst än de fullständiga hushållen. Medelinkomsten (medianvärdet) låg på 39 000 resp. 63 500 kr. Nästan hälften av de ensamboende jämfört med 8 % av makar eller samboende hade en bidragsgrundande inkomst under 38 000 kr. och fick därmed helt oreducerade bidrag.

Bostadskostnader

Bidragstagarnas bostadskostnader har studerats utifrån de nedre och övre hyresgränser som gällde under år 1980. Den nedre hyresgränsen låg för alla hushåll vid 450 kr./mån., den övre vid 1 125 kr. för hushåll med 1–2 barn, vid 1 375 kr. för hushåll med 3–4 barn och vid 1 625 kr. för hushåll med fem eller flera barn.

Inledningsvis kan konstateras att en mycket liten andel av bostadsbidragstagarna (0,6 %) hade en bostadskostnad som låg under den nedre hyresgränsen. Även de trångbodda hushållen låg alltså väl över gränsen för bostadsbidragen.

Av samtliga barnfamiljer med bostadsbidrag hade knappt hälften (180 000) bostadskostnader som helt och hållet låg inom hyresgränserna. Vid uppdelning efter upplåtelseform finner vi att det var betydligt vanligare med bostadskostnader över hyresgränserna bland de bostadsbidragstagare som bodde i eget hem än hos dem som bodde i hyres- eller bostadsrättslägenhet. Detta kan i huvudsak förklaras med att de som bodde i småhus oftare hade en högre utrymmesstandard än vad bidragen närmast avsåg.

När man skall försöka utvärdera om de övre hyresgränserna kan anses svara mot skäliga bostadskostnader bör man enligt vår mening se på hushåll som har just den utrymmesstandard som bostadsbidragen avser att

säkra. 106 000 bidragshushåll i hyres- eller bostadsrättslägenhet (hälften av samtliga) och 33 000 med eget hem (en femtedel) hade en sådan "normenlig" bostad.

Av *tabell 3.20* nedan framgår av den första kolumnen hur stor andel av bidragstagarhushållen med normenlig bostadsstorlek som hade bostadskostnader inom hyresgränserna. Detta var fallet för drygt hälften av hushållen i hyres- eller bostadsrättslägenheter och för precis hälften av egnahemsägarna. De stora skillnaderna i hyrestäckning mellan egnahemsägare och andra som vi tidigare har noterat är alltså till betydande del en effekt av egnahemsägarens ofta högre bostadsstandard. Men bostadsbidragstagnas överkostnader kan uppenbarligen inte enbart förklaras med att hushållen har större bostäder än vad bidragen är beräknade efter.

Tabell 3.20 Bostadskostnader för barnfamiljer med bostadsbidrag och normenlig bostadsstorlek. Maj 1980

	Andel hushåll (%) med en månatlig bostadskostnad inom					Totalt antal hushåll
	övre hyresgränsen	100 kr. över övre hyresgr.	200 kr. över övre hyresgr.	300 kr. över övre hyresgr.	500 kr. över övre hyresgr.	
Hushåll med hyres-/ bostadsrättslägenhet	56	77	89	94	98	106 000
Hushåll med eget hem	50	61	70	77	87	33 000

Av tabellen framgår vidare att överkostnaderna inte var så stora för hushåll i hyres- eller bostadsrätt. Om man höjde de övre hyresgränserna med 100 kr. skulle andelen hushåll som har bostadskostnader som helt ligger inom hyresgränsintervallen stiga från 56% till 77%. Vid en höjning med 200 kr. skulle andelen öka ytterligare till nära 90%. För hushåll i egna hem förefaller däremot andelen med stora överkostnader vara betydligt högre. Beräkningen av den bostadsbidragsgrundande kostnaden i egnahem bygger dock delvis på schabloner.

Lämnade bostadsbidrag

Under 1980 utbetalades ca 2 300 milj. kr. i bostadsbidrag till barnfamiljer. Statens del av dessa kostnader var ca 1 750 milj. kr. och kommunernas ca 550 milj. kr. För kommunernas del tillkom härutöver kostnader för de särskilda helkommunala bostadsbidrag som utgår i Stor-Stockholm och i Malmö kommun, vilka för år 1980 uppgick till ca 50 milj. kr.

Huvuddelen av bostadsbidragen till barnfamiljer (omkring 60%) gick under år 1980 till gifta eller samboende och resten således till ensamstående med barn. Eftersom ca två tredjedelar av bidragstagarhushållen är gifta eller samboende lämnades i genomsnitt högre bostadsbidrag till ensamstående än till gifta eller samboende med barn. De förra fick i medeltal 570

kr. per mån. och de senare 440 kr. per mån. Mot bakgrund av de stora skillnader som finns mellan dessa familjetyper i fråga om bidragsgrundande inkomst skulle man ha kunnat vänta sig större skillnader i bidragsbelopp än så. Förklaringen ligger bl. a. i att gifta eller samboende bidragstagare oftast har två eller tre barn medan de ensamboende i flertalet fall bara har ett barn.

Som framgår av *tabell 3.21* gick under år 1980 huvuddelen av de bostadsbidrag som lämnades till gifta eller samboende (965 av totalt 1 377 milj. kr.) till hushåll i inkomstintervallet 45–75 000 kr. Beträffande ensamboende med barn lämnades mer än hälften av bostadsbidragen till hushåll som hade en bidragsgrundande inkomst under 38 000 kr., vilket innebar att de fick helt oreducerade bidrag.

Tabell 3.21 Beräknade totala bostadsbidrag (milj. kr.) till barnfamiljer under år 1980. Fördelning efter familjetyper och inkomst

Bidragsgrundande inkomst	Gifta/samboende	Ensamboende
–15 000	25	119
15–30 000	67	227
30–45 000	185	332
45–60 000	506	218
60–75 000	459	35
75–90 000	123	2
90–	12	0
Totalt	1 377	933
–38 000	168	521

3.4.2 Kompletterande uppgifter om barnfamiljer med bostadsbidrag år 1978

Vissa ytterligare uppgifter om bostadsbidragstagarna kan hämtas ur den i bilagedelen (Ds Bo 1982:3 bilaga A) intagna rapporten från 1978 års inkomstfördelningsundersökning. Dessa uppgifter är alltså två år äldre än de som har presenterats i det föregående. Den minskning av antalet bidragstagare som har inträffat under dessa två år (från 448 000 till 392 000 hushåll) torde dock inte nämnvärt ha förändrat de samband som kan påvisas med stöd av materialet i rapporten.

Ålder

I *tabell 3.22* nedan är bidragstagarna fördelade efter familjetyper och hushållsföreståndarens ålder. Som väntat minskar andelen bidragstagare med stigande ålder. För såväl gifta eller samboende som ensamboende gäller att omkring hälften av bidragstagarna var under 35 år.

Tabell 3.22 Barnfamiljer med bostadsbidrag fördelade efter familjetyp och hushållsföreståndarens ålder. 1978

Hushållsföreståndarens ålder	Gifta/samboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ	Ensamboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ
20-24	14 000	65	11 000	91
25-34	164 000	49	55 000	82
35-44	125 000	35	52 000	79
45-54	36 000	20	14 000	65
55-64	10 000	22	(3 000)	—
Samtliga	349 000	37	135 000	79

I tabell 3.23 är bidragstagarna fördelade efter det äldsta barnets ålder. Vi ser att andelen bidragstagare var förhållandevis låg så länge barnet var under 4 år. Därefter steg andelen bidragshushåll vilket som regel torde sammanhånga med tillkomst av syskon. För hushåll där äldsta barnet hade kommit upp i tonåren var andelen bostadsbidragstagare åter lägre.

Tabell 3.23 Barnfamiljer med bostadsbidrag fördelade efter familjetyp och äldsta barnets ålder. 1978

Barnets ålder	Gifta/samboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ	Ensamboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ
- 3	42 000	35	14 000	67
4- 6	60 000	45	22 000	91
7-10	86 000	49	24 000	85
11-12	50 000	42	15 000	81
13-15	69 000	31	33 000	83
16	24 000	29	14 000	72
17	19 000	24	14 000	69
Samtliga	349 000	37	135 000	79

Sysselsättningsgrad

I tabell 3.24 redovisas bostadsbidragstagarna efter sysselsättningsgrad. Tabellen har i likhet med tabell 3.5 i avsnitt 3.1 och tabell 3.11 i avsnitt 3.2 utformats som en ungefärlig skala med den högsta sysselsättningsgraden överst. Hel- och deltidsarbete är definierat på samma sätt som i nämnda tabeller.

Tabell 3.24 Barnfamiljer med bostadsbidrag fördelade efter familjetyp och sysselsättningsgrad. 1978

Sysselsättningsgrad	Antal hushåll med bostadsbidrag	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ
<i>Gifta/samboende</i>		
Heltid + Heltid	30 000	16
Heltid + Deltid	145 000	32
Heltid + Förvärvsarbetar ej	125 000	59
Deltid + Deltid	15 000	52
Deltid + Förvärvsarbetar ej	14 000	57
Ingen förvärvsarbete	10 000	38
Samtliga	339 000	37
<i>Ensamboende män</i>		
Heltid	9 000	59
Övrigt	(3 000)	—
Samtliga	12 000	58
<i>Ensamboende kvinnor</i>		
Heltid	54 000	80
Lång deltid ¹	30 000	86
Kort deltid ²	20 000	72
Ej förvärvsarbete	20 000	74
Samtliga	123 000	82

¹ 50–89 % av normal årsarbetstid

² –49 % av normal årsarbetstid

Av tabellen framgår att den vanligast förekommande sysselsättningskombinationen för gifta eller samboende med bostadsbidrag var att den ene maken förvärvsarbetade på heltid och att den andra förvärvsarbetade på deltid. Nästan lika vanligt var det emellertid att den ene maken heltidsarbetade medan den andra inte förvärvsarbetade utan arbetade i hemmet, studerade e. d. 80 % av samtliga gifta eller samboende som hade barn och uppbar bostadsbidrag var sysselsatta enligt någon av dessa båda kombinationer.

Av de relativt fåtaliga ensamboende män som hade barn och uppbar bostadsbidrag förvärvsarbetade tre fjärdedelar på heltid, jämfört med knappt hälften av de ensamboende kvinnorna.

Förvånansvärt är att 30 000 gifta eller samboende uppbar bostadsbidrag trots att båda förvärvsarbetade på heltid. Även om man utgår från att båda arbetade inom låginkomstyrken borde de normalt inte ha varit berättigade till bostadsbidrag.

Socioekonomisk grupptillhörighet

I tabell 3.25 redovisas hur gifta eller samboende resp. ensamboende med barn fördelade sig på s. k. socioekonomiska grupper.

Av materialet kan man se att gifta eller samboende som tillhörde grup-

pen företagare (exkl. lantbrukare) hade bostadsbidrag i väsentligt större utsträckning än löntagarhus (59 resp. 36%). Detta hänger samman bl. a. med att bidraget som regel baseras på taxerad inkomst, som för egenföretagarnas del är ett mått som ofta undervärderar hushållets egentliga bärkraft. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.1. Den mer normala andelen bostadsbidragstagare bland lantbrukare – för vilka inkomstmättet taxerad inkomst lider av samma svagheter – hänger i sin tur samman med att som bidragsgrundande bostadskostnad får dessa endast ta upp förmånsvärdet av fri bostad vid taxering. Detta har tidigare inneburit att den bidragsgrundande bostadskostnaden inte sällan har blivit lägre än vad som krävs för att de skall kunna få SKBB.

Tabell 3.25 Barnfamiljer med bostadsbidrag efter familjetyp och socioekonomisk grupp. År 1978

Socioekonomisk grupp	Gifta/samboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ	Ensamboende med bostadsbidrag Antal hushåll	Andel (%) av samtliga barnfamiljer av samma typ
Biträdespersonal m. fl.	31 000	53	30 000	90
Icke facklärd arbetare	69 000	46	22 000	80
Facklärd arbetare	85 000	44	11 000	81
<i>Summa arbetare</i>	185 000	46	63 000	85
Lägre tjänstemän 1	13 000	43	13 000	85
Lägre tjänstemän 2	16 000	29	15 000	84
Tjänstemän på mellannivå	62 000	31	14 000	68
Högre tjänstemän	20 000	15	(4 000)	(41)
<i>Summa tjänstemän</i>	111 000	26	46 000	72
<i>Ej klassificerade</i>	11 000	42	10 000	64
<i>Summa löntagare</i>	307 000	36	119 000	78
Lantbrukare	8 000	31	–	–
Övriga företagare	32 000	59	(5 000)	(80)
<i>Summa förvärvs- arbetande hushåll</i>	347 000	37	124 000	78
Övriga	(2 000)	(44)	11 000	91
<i>Samtliga hushåll</i>	349 000	37	135 000	79

3.4.3 Bidragshushåll utan barn i maj 1980

Antal bidragstagare

Omkring 73 000 hushåll utan barn uppbar bostadsbidrag maj 1980. Detta innebär att 3–4 % av landets drygt två miljoner hushåll utan barn (exkl. ålderspensionärer men inkl. hemmavarande vuxna barn) uppbar bostadsbidrag.

Familjetyp

65 000 bidragshushåll utgjordes av ensamboende. Resten var makar eller samboende. Andelen bostadsbidragstagare var särskilt liten, ca 1 %, bland makar eller samboende. Andelen ensamboende i åldern 20–64 år som hade bostadsbidrag låg omkring 5 %.

Ålder

Större delen av bidragstagarna utgjordes av yngre hushåll. 60 % av bidragstagarna var under 30 år, drygt 40 % var under 25 år.

Upplåtelseform

Det stora flertalet bidragshushåll utan barn (94 %) bodde i hyres- eller bostadsrättslägenhet. Antalet som bodde i småhus som de själva äger var drygt 4 000.

Inkomster

Bostadsbidrag kunde år 1980 lämnas till ensamboende utan barn upp till en maximal bidragsgrundande inkomst av 43 400 kr. och till makar upp till 49 800 kr. Inkomsterna var därför genomgående låga bland bidragstagarna. Medelinkomsten för makar eller samboende som hade bostadsbidrag låg på 32 000 kr. och för ensamboende på 28 000 kr.

Bostadskostnader

Under år 1980 låg den nedre hyresgränsen för alla hushåll utan barn på 450 kr. per månad. Den övre hyresgränsen låg för ensamstående på 700 kr. och för makar (motsv.) på 800 kr. per månad. 36 % av de ensamboende bidragstagarna hade bostadskostnader som låg helt inom hyresgränserna. Nära två tredjedelar hade alltså en total bostadskostnad som låg över den övre hyresgränsen. För makar utan barn var det en ännu mindre del som hade bostadskostnader helt inom hyresgränserna, bara 30 %.

Utbetalade bidrag

Under år 1980 utbetalades uppskattningsvis 150 milj. kr. till hushåll utan barn. Statens del av dessa kostnader var ca 108 milj. kr.

De bidrag som maximalt kan utgå till hushåll utan barn är inte så stora. År 1980 kunde ensamboende få högst 200 kr. per månad och makar högst 280 kr. per månad. De genomsnittliga bostadsbidragen i maj 1980 lämnades därför med ganska små belopp: 146 kr. för ensamboende och 186 kr. för makar eller samboende.

3.4.4 Utvecklingen 1975–1981

Antal bidragstagare

Antalet barnfamiljer med bostadstillägg/bostadsbidrag var som högst år 1975, då det fanns 570 000 bidragshushåll. Som framgår av *tabell 3.26* har såväl antalet som den relativa andelen barnfamiljer med bostadsbidrag sedan dess stadigt sjunkit.

Tabell 3.26 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag åren 1975–1981

Tidpunkt	Antal barnfamiljer	I % av samtliga barnfamiljer
Dec. 1975	570 000	50
" 1976	498 000	44
" 1977	484 000	42
" 1978	448 000	39
" 1979	412 000	36
" 1980	392 000	34
" 1981	342 000	30

Denna utveckling torde främst hänga samman med tre saker. För det första har antalet förvärvsarbetande kvinnor ökat från 1 720 000 år 1975 till 1 940 000 år 1981. Samtidigt har den genomsnittliga arbetstiden bland deltidarbetande kvinnor ökat. Detta bör i många fall ha inneburit att hushållets inkomst har blivit för hög för att hushållet skulle fortsätta att få bidrag. För det andra blev sjukpenningen skattepliktig inkomst år 1974 och började därmed att inverka vid inkomstprövningen för bostadsbidrag år 1976. Och för det tredje har de inkomstgränser där bidragen börjar reduceras inte höjts i takt med den nominella löneutvecklingen under den aktuella perioden. En omständighet som också kan ha haft betydelse de senaste åren är hushållens vetskap om att kontrollen av inkomstuppgifterna har skärpts. Den ganska kraftiga minskningen slutligen mellan åren 1980 och 1981 torde till en del hänga samman med att underskott i förvärvskälla från och med år 1981 i sin helhet läggs till den bidragsgrundande inkomsten. Tidigare beaktades avdrag upp till 4 000 kr. per år.

Möjligheten för hushåll utan barn att få bostadsbidrag infördes år 1974. Antalet bidragstagare, som det första året var 56 000, ökades genom informationskampanjer m. m. till 117 000 år 1978. Den minskning som därefter har inträffat fram till år 1981, då 63 000 hushåll hade bostadsbidrag, hänger främst samman med att den nedre inkomstgränsen har förblivit oförändrad sedan år 1978.

Familjetyp

Andelen enförälderhushåll har successivt ökat sedan bostadstilläggsystemet infördes år 1969. Under år 1981 utgjorde de 40% av samtliga barnfamiljer med bostadsbidrag. Fram till år 1978 ökade även antalet enförälderhushåll, varefter en mindre nedgång har skett till 136 000 hushåll år 1981.

Minskning av antalet barnfamiljer med bostadsbidrag sedan år 1975 har alltså nästan enbart gällt tvåförälderhushåll. Deras antal har under perioden minskat med mer än hälften, från 439 000 till 206 000 hushåll.

Barnantal

Sedan år 1975 har antalet barnfamiljer med bostadsbidrag minskat med 40 %. För att rätt kunna utvärdera vad detta betyder för olika stora barnfamiljer måste vi ta hänsyn till de förändringar som ägt rum i fråga om det totala antalet barnfamiljer. I *tabell 3.27* redovisas hur många barnfamiljer av olika storlek som totalt fanns år 1975 resp. år 1981 och andelen därav som hade bostadsbidrag.

Tabell 3.27 Totalt antal barnfamiljer samt hushåll med bostadsbidrag år 1975 och år 1981

Antal barn	Totalt antal barnfamiljer i nov. 1975 (FOB)	Hushåll med bostadsbidrag (dec. 1975)		Totalt antal barnfamiljer (dec. 1981)	Hushåll med bostadsbidrag (dec 1981)	
		antal	%		antal	%
1 barn	508 000	201 000	40	505 000	119 000	24
2 barn	449 000	249 000	55	469 000	138 000	30
3 barn	140 000	94 000	67	129 000	66 000	51
4+ barn	36 000	26 000	72	26 000	19 000	72
Totalt	1 133 000	570 000	50	1 129 000	342 000	30

Det framgår klart att det är bland ett- och tvåbarnshushållen som minskningen är mest framträdande. Däremot har andelen bidragstagare förblivit oförändrad för hushåll med fyra eller fler barn. Detta torde främst vara en följd av de senaste årens satsning på ökade SBB.

Upplåtelseform

Vad gäller barnfamiljerna ökade andelen som bor i eget hem (exkl. jordbruk) under åren 1975–1980 från 35 till 44 %. Andelen hushåll i hyres- och bostadsrättslägenheter sjönk samtidigt från 58 till 53 %. Det senaste året har emellertid andelen egnahemsägare sjunkit till 41 % medan andelen som bor i hyres- eller bostadsrättslägenhet har ökat till 55 %. Detta sammanhänger alldeles klart med den från och med år 1981 borttagna möjligheten att beakta underskott i förvärvskälla.

I absoluta tal har antalet bidragstagarhushåll i hyres- eller bostadsrättslägenheter minskat kraftigt sedan årsskiftet 1974–75, från 300 000 till 190 000. Antalet hushåll i eget hem har under samma tid minskat från 180 000 till 140 000.

Trångbodda hushåll

Andelen trångbodda barnfamiljer med bostadsbidrag har sjunkit från 19 % i dec. 1974 till 13 % i maj 1981. Samtidigt har antalet trångbodda mer än halverats, från ca 100 000 till ca 45 000 hushåll.

Kostnaderna för bostadsbidragen

Totalkostnaderna för bostadsbidragen har nominellt ökat från 1 880 milj. kr. år 1975 till 2 250 milj. kr. år 1981. Realt innebär detta en ganska stor minskning. Å andra sidan har antalet hushåll som får bostadsbidrag också minskat.

För att ge en uppfattning om kostnadsutvecklingen dels nominellt och dels i reala termer har vi i *tabell 3.28* angett med vilka belopp som bostadsbidrag har betalats ut, totalt och per hushåll, till barnfamiljer under perioden 1975–1981. I *tabell 3.29* har vi därefter angett motsvarande belopp uttryckta i 1975 års priser. Som omräkningsfaktor används dels konsumentprisindex (KPI) för samtliga varor och tjänster, dels bostads-kostnadsindex inom KPI, dvs. kostnadsutvecklingen för delposten bostad, bränsle och lyse.

Tabell 3.28 Utbetalade bostadsbidrag till barnfamiljer åren 1975–1981 i nominella tal, totalt och per hushåll

År	Antal hushåll (1 000-tal)	Utgående bostadsbidrag	
		Totalt (milj. kr.)	I genomsnitt per hushåll och år (kr.)
1975	570	1 715	3 010
1976	498	1 540	3 090
1977	484	1 910	3 945
1978	448	1 915	4 275
1979	412	2 020	4 905
1980	392	2 310	5 895
1981	342	2 125	6 215

Tabell 3.29 Utbetalade bostadsbidrag till barnfamiljer åren 1975–1981 uttryckta i 1975 års priser, totalt och per hushåll

Utbetalade bostadsbidrag i 1975 års priser utifrån						
År	KPI totalindex			KPI bostadskostnadsindex		
	Total- index (1975=100)	Totalt (milj. kr.)	I genomsnitt per hushåll och år (kr.)	Bostads- kostnads- index ¹ (1975=100)	Totalt (milj. kr.)	I genomsnitt per hushåll och år (kr.)
1975	100	1 715	3 010	100	1 715	3 010
1976	110	1 400	2 810	109	1 415	2 835
1977	123	1 555	3 210	123	1 555	3 210
1978	135	1 420	3 170	134	1 430	3 190
1979	145	1 395	3 385	148	1 365	3 315
1980	165	1 400	3 570	178	1 300	3 310
1981	184	1 155	3 385	203	1 045	3 070

¹ Årsmedeltal

Av tabell 3.28 framgår att de genomsnittliga bostadsbidragen mer än fördubblades under perioden 1975–1981. Samtidigt minskade antalet bo-

stadsbidragstagare väsentligt, varigenom den totala kostnadsökningen begränsades till drygt 400 milj. kr.

Vad gäller tabell 3.29 bör vi först jämföra de båda indexen. Som synes är bostadskostnadsutvecklingen ungefär densamma som den totala prisutvecklingen under perioden 1975–1978. Från och med år 1979 har emellertid bostadskostnadsindex stigit mer än totalindex, under åren 1980 och 1981 väsentligt mer.

Som framgår av tabell 3.29 var *de genomsnittliga bostadsbidrag* som betalades ut per bidragshushåll år 1981 också i reala termer större än de var år 1975, både om vi utgår från totalindex och från bostadskostnadsindex. I det senare fallet är dock den reala ökningen mycket liten. Däremot har *de totala kostnaderna* för bostadsbidragen i reala termer minskat avsevärt mellan åren 1975 och 1981. Utgår vi från totalindex för KPI kan vi notera en väsentlig real minskning mellan åren 1975 och 1976, en i stort sett oförändrad situation mellan åren 1976 och 1980 och slutligen åter en ganska stor minskning mellan åren 1980 och 1981. Utgår vi från bostadskostnadsindex blir bilden ungefär densamma med den skillnaden att den reala minskningen av samhällets stöd under perioden 1975–1981 är drygt 100 milj. kr. större.

4 Mål för stödet

4.1 Hittillsvarande mål

Bostadsbidragen i deras nuvarande utformning har vuxit fram genom en fortlöpande serie av reformer. Sitt ursprung har de i stödformer som började utvecklas vid mitten av 1930-talet.

Stödinsatser till förmån för bostadsförsörjningen och de svagaste hushållens bostadskonsumtion hade förekommit även tidigare genom enskildas eller det allmännas försorg. Nästan genomgående kännetecknades dessa insatser – liksom det övriga sociala stöd som då förekom, t. ex. vid arbetslöshet – av att det syftade till att ge hushållen det stöd som var oundgängligen nödvändigt, men att denna nivå alltid hölls lägre än vad som vid varje tid kunde anses vara en normal standard. Stöd till bostadsförsörjning riktades oftast in på att bygga eller tillhandahålla bostäder av enkel standard för hushåll som inte hade styrka nog att konkurrera om de normala bostäder som fanns på bostadsmarknaden.

Den omläggning av den ekonomiska politiken som genomfördes åren efter år 1932 fick snabbt konsekvenser på bostadsförsörjningens område. Redan år 1933 infördes ett konjunkturpolitiskt motiverat stöd för upprustning och ombyggnad av hygieniskt undermåliga bostäder på landsbygden. Genom att det riktades in på att öka en eftersatt och ekonomiskt svag befolkningsgrupps efterfrågan på en höjd bostadsstandard kom stödet samtidigt att markera inledningen av ett nytt skede inom bostadspolitiken.

Samtidigt tillsattes den bostadssociala utredningen med uppdrag att dra upp riktlinjer för en bostadssocialt motiverad sanering av städernas slumbostadsbestånd. Utredningen fann snabbt att de bostadspolitiska åtgärderna i första hand måste sikta till att stimulera byggandet av stora och välrustade lägenheter för att därmed röja undan den besvärande trångboddheten och ge förutsättningar för en senare sanering av befintliga bostäder av undermålig standard.

Vad som är intressant i detta sammanhang är det sätt på vilket utredningen placerade in sina förslag i ett långsiktigt bostadspolitiskt sammanhang. Skälen till att flerbarnsfamiljerna i så betydande utsträckning bodde i bristfälliga och trånga lägenheter var övervägande ekonomiska. Ett långsiktigt bostadspolitiskt program som syftade till en högre bostadsstandard och en minskad trångboddhet måste därför kombineras med ett ekonomiskt stöd till flerbarnsfamiljernas bostadsförsörjning.

Många utländska erfarenheter visade att generella kapitalsubventioner sällan kom dem till del som var mest i behov av stöd – bostäderna blev trots subventionerna inte överkomliga för de minst betalningskraftiga. För att man skulle nå maximal hjälpeffekt borde stödet i stället fördelas efter hushållens betalningsförmåga. Eftersom det fanns ett starkt samband mellan betalningsförmåga och försörjningsbörda hos de inkomstgrupper som med stödets dåvarande omfattning över huvud taget kunde komma i fråga för stöd, borde stödet kunna differentieras enbart efter barnantal och lämnas i form av individuella hyresrabatter. Mot bakgrund av den allmänna inriktningen av programmet var det vidare naturligt att sätta upp bestämda minimikrav både på standard och storlek för de bostäder som stödet utgick till.

Förslaget lades fram och genomfördes år 1935. Under de följande årtiondena har variationerna i utformningen av stödet till de ekonomiskt svaga hushållens bostadsförsörjning varit många. Målen för stödet har däremot varit förhållandevis oförändrade i sin huvudinriktning – låt vara att de successivt har flyttats fram. Allt fler grupper av hushåll har kommit att omfattas av stödet. Standardmålen har höjts från tid till annan.

Det stöd som i dag kallas bostadsbidrag har hela tiden rört sig i rummet mellan två utvecklingslinjer – bostadsstöd och konsumtionsstöd. Vilken av dessa två renodlade stödformer som stödet till bostadskonsumtionen har legat närmast har växlat. Valet har bestämts av vilka intressen som i varje tidsskede har ansetts vara mest betydelsefulla. Men huvudtemat för samhällets insatser på detta område har hela tiden varit det som första gången angavs av den bostadssociala utredningen

- att etablerandet av nya allmänna social- och bostadspolitiska mål är en statlig angelägenhet, som motiverar statliga åtaganden
- att ett väsentligt syfte måste vara att stärka hushållens konsumtionsförmåga
- att stödet skall användas aktivt som ett instrument för att genomföra långsiktiga bostadspolitiska mål
- att den standard som stödet skall säkra skall vara den standard man på sikt vill nå för hela befolkningen och inte bara den standard som kortsiktigt klarar hushållens omedelbara behov.

4.1.1 Att höja bostadsstandard

Det ursprungliga motivet till bostadsbidragsstödet var *produktionspolitiskt* – att med stöd till efterfrågan hålla uppe den ekonomiska aktiviteten inom byggnadssektorn. Från inriktningen på den omedelbara krissituation som rådde under 1930-talets första hälft kom denna linje att ges en mer långsiktig inriktning i den planering för efterkrigstidens bostadsförsörjning som den bostadssociala utredningen lade fram år 1945. Man väntade en lågkonjunktur under de första efterkrigsåren, med minskad efterfrågekapacitet, avsaknade omflyttning och ett minskande antal nybildade hushåll. Det gällde då att med efterfrågestimulanser hålla upp den produktionskapacitet som långsiktigt betraktades som nödvändig. Samtidigt var det från bostadspolitiska utgångspunkter önskvärt att rikta in byggandet på den bostadsstruktur som ansågs eftersträvansvärd på samma långa sikt.

Situationen blev i verkligheten en helt annan. En hög ekonomisk aktivitet ledde i stället till kapacitetsproblem inom byggsektorn. Löneutvecklingen, den ökade hushållsplittringen och den fortsatt kraftiga omflyttningen skapade en högt upptriven efterfrågan. Detta minskade de praktiska möjligheterna att rikta in de tillgängliga produktionsresurserna på en snabb standardstegring – strävandena att snabbt öka storleken på lägenheterna kom i konflikt med anspråken på att ett så stort antal lägenheter som möjligt borde byggas.

Den samhällsekonomiska utvecklingen ledde således till att bostadsbidragens tänkta allmänt produktions- och efterfrågestimulerande uppgifter förlorade i betydelse. I stället sköts den *fördelningspolitiska* uppgiften i förgrunden – att stärka de ekonomiskt svaga hushållens möjligheter att konkurrera med andra hushåll om de goda lägenheter som fanns tillgängliga. Stödet gjordes därför inte bara beroende av hushållets storlek, utan också mera inkomstanknutet. Den produktionspolitiskt motiverade begränsningen till enbart nyproducerade lägenheter avvecklades. För att stödet inte skulle bli ett allmänt inkomstprövat hyresstöd utan bostadspolitiska effekter ställdes klart definierade *villkor* beträffande utrustningsstandard och utrymmesstandard.

I takt med att tillgången på mer rymliga familjebostäder ökade utvidgades stödet till att omfatta allt mindre hushåll. Sedan år 1958 inkluderas familjer med ett barn, och sedan år 1974 också hushåll utan barn. Minimikraven på den utrymmesstandard som bostaden skulle medge skärptes – från år 1963 gällde i princip kravet om högst två boende per rum, köket oräknat.

Under hela efterkrigstiden fram till 1960-talets slut styrdes bostadsbidragen av samma huvudprinciper. De allmänt sett resurssvaga hushållen skulle ges sådant stöd att de kunde söka sig till efter tidens förhållanden rymliga bostäder av god standard. Därvid fästes avgörande vikt vid stödets bostadspolitiska effekt – stödet lämnades endast under förutsättning att bostaden tillgodosåg vissa angivna standardkrav. Gränserna för utbyggnaden av stödet sattes därmed vid varje tidpunkt av det tillgängliga bostadsbeståndets sammansättning.

Som vi återkommer till i avsnitt 4.1.3 kom intresset vid 60-talets senare del att riktas in mot barnfamiljernas allmänna ekonomiska situation. Förslag om att det bostadsanknutna stödet till barnfamiljer skulle avskaffas och ersättas av ett allmänt inkomstprövat familjestöd avvisades dock. Visserligen avskaffades villkoret att bostaden skulle ha en viss minsta storlek, men det bedömdes fortfarande som en angelägen uppgift att höja barnfamiljernas bostadsstandard. Det behovsprövade stödet till svaga hushåll borde därför *stimulera* till en ökad utrymmesstandard och lämnas med belopp som ökade med ökande rumsantal i bostaden. Trots att 1966 års riksdag hade ställt upp ett nytt och högre standardmål för den framtida bostadsproduktionen – högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade – användes emellertid inte bostadsbidragen för att främja en standardutveckling upp till denna nivå. Högsta möjliga bidrag gavs redan vid en bostadsstandard som svarade mot det äldre, något lägre standardmålet. Å andra sidan sökte man öka hushållens möjligheter att hålla i valt fall denna standard genom att införa ett särskilt direkt kostnadsanknutet

stöd, som lämnades först när hushållet hade nått denna standardnivå. Till detta återkommer vi i nästa avsnitt.

Genom två ytterligare reformsteg som genomfördes åren 1972 och 1977 avskaffades all differentiering efter bostadens storlek. Vidare avskaffades standardvillkoren också för det kostnadsanknutna stödet. I stället har man ökat den andel av den faktiska kostnaden som bidragen kan täcka.

Målet vid de reformer som har genomförts under 1970-talet har alltså varit att minska de skillnader i bostadsstandard som beror av skillnader i inkomst och betalningsförmåga. Men i stället för att genom villkor eller stimulanser söka styra hushållen mot någon bestämd lägenhetstyp har man velat ge hushållen frihet att själva avgöra vilken lägenhet som bäst tillgodoser deras behov inom den ekonomiska ram som statsmakterna anger. Ambitionen har därvid varit att denna ram skulle kunna sättas så, att alla hushåll får ekonomiska möjligheter att efterfråga en rymlig bostad av nybyggnadsstandard i en god miljö.

4.1.2 *Att minska kostnadsskillnaderna*

En bostadspolitisk uppgift som har kommit att framträda allt starkare under senare år har varit att utjämna kostnadsskillnader mellan likvärdiga bostäder.

Denna uppgift har i den svenska bostadspolitiken i huvudsak legat på finansieringssystemet. Genom olika kapital- eller kapitalkostnadssubventioner av generell art har statsmakterna strävat efter att nå lika boendekostnader för likvärdiga bostäder av olika årgångar och med skilda upplåtelseformer. Från tid till annan har dock de generella finansieringssystemen utsatts för påfrestningar som har medfört att denna likställdhet inte har kunnat upprätthållas.

Bostadsbidragen har därför med tiden ställts inför nödvändigheten att neutralisera effekterna av en kostnadsspridning. I debatten kom detta att bli ett av skälen till att bostadsbidragen vid 1967 års reform inte ansågs kunna ersättas av inkomstprövade familjetillägg utan bostadsanknytning. Det fanns ett behov av att kunna höja stödet med individuellt prövade belopp för de hushåll som bodde i lägenheter för vilka kostnadsläget översteg det normala.

Till den del av kostnaden som översteg vad hushållen förväntades klara med de vanliga bostadsbidragen infördes därför det särskilda kostnadsanknutna stöd som vi nämnde i det föregående. Stödet fick formen av ett kommunalt stöd, som delvis finansierades med statsbidrag. Kraven var – som har framgått tidigare – att bostaden hade en viss lägsta storlek och standard, men att den samtidigt inte var alltför stor i förhållande till hushållets behov. Stödet hade därmed en klar inriktning just på att öka de svaga hushållens möjligheter att konkurrera om nyproducerade och modernt utrustade lägenheter. Värdet av stödet begränsades dock av att bidraget lämnades till endast en mindre andel av merkostnaden.

År 1972 ökades kraftigt den del av bostadskostnaden som bostadsbidraget kunde täcka. Andra förändringar har emellertid begränsat bidragens kostnadsutjämnande verkan. Redan år 1972 avskaffades de standardkrav som gällde för att den bostadskostnadsanknutna delen av stödet skulle

utgå. Senare avskaffades också de särskilda regler som avsåg att begränsa stödet vid överkonsumtion. Stödet lämnas vidare numera med samma maximibelopp i praktiskt taget hela landet.

I och med detta har den kostnadsanknutna delen av stödet mer kommit att få karaktären av en allmän inkomstprövad hyreshjälp utan andra bostadspolitiska effekter än att allmänt sänka kostnaderna för den bostad som hushållet faktiskt har. Som vi har visat i avsnitt 3.4 har detta lett till stora skillnader mellan olika hushåll i fråga om standarden på den bostadskonsumtion till vilken stöd lämnas. Skillnaderna beror av olikheterna i kostnadsläge mellan bostäder i olika regioner och – framför allt – olika årgångar. Effekterna är också olika för bostäder med olika upplåtelseformer.

4.1.3 Att stärka de svaga hushållens konsumtionsförmåga

Den andra utvecklingslinje som bostadsbidragen har tangerat har varit konsumtionsstödet. Med konsumtionsstöd menar vi då ett stöd som avser att allmänt stärka hushållens konsumtionsförmåga utan inriktning på någon särskild del av hushållens behov.

Att det råder ett starkt samband mellan hushållens bostadsstandard och hushållens ekonomiska styrka har alltid stått klart. Konservatismen i bostadsvanorna och de svaga hushållens ofta lågt ställda krav i fråga om bostadens standard innebar emellertid att ökade ekonomiska resurser många gånger i första hand skulle komma att satsas på annan konsumtion. Sannolikheten var därför tidigare låg för att ett allmänt ekonomiskt stöd till de svaga hushållen skulle resultera i omedelbara förbättringar av bostadsstandard. När samhället utifrån sociala och bostadspolitiska motiv fann det angeläget att snabbt söka förbättra bostadsförhållandena särskilt för de ekonomiskt svaga flerbarnsfamiljerna blev det naturligt att rikta in stödet direkt på bostadskonsumtionen.

En bidragande orsak till att de allmänt konsumtionsstödjande uppgifterna ursprungligen hölls utanför var den planerade omläggningen från barnavdrag vid beskattningen till allmänna barnbidrag som utgår med lika belopp till alla barn. Omläggningen genomfördes i två steg åren 1947 och 1952. Allmänna barnbidrag innebär i princip en generell omfördelning av barnkostnaderna mellan hushåll med olika försörjningsbördor. De som gynnas av omläggningen från avdrag till bidrag var emellertid främst de svaga hushållen, eftersom de endast i begränsad utsträckning hade kunnat tillgodogöra sig de tidigare avdragen.

En mer genomgripande förbättring av det allmänna konsumtionsstödet till de svagare barnfamiljerna kom att aktualiseras först under mitten av 1960-talet. Familjepolitiska kommittén – som pekade på att bostadsbidragen till följd av sina bostadsvillkor inte kunde användas för att ge ett ökat ekonomiskt stöd till stora grupper av de mest behövande hushållen – föreslog att barnbidrag och bostadsbidrag skulle läggas samman till ett inkomstrelaterat konsumtionsstöd, kopplat till antalet barn i hushållet. Som vi redan har redovisat ansåg emellertid statsmakterna det nödvändigt att behålla en bostadsanknytning av stödet, som då också kompletterades med en direkt kostnadsanknuten del. Men i basen för bostadsbidragsstödet

lades ett allmänt konsumtionsstöd som ökade med antalet barn i familjen och lämnades utan bostadsvillkor.

I de fortsatta reformer som har genomförts år 1972 och senare har den statliga delen av det samlade bostadsbidragsstödet gjorts om till ett renodlat inkomstprövat konsumtionsstöd. Motivet har varit att hushållen inte har ansetts vara mottagliga för särskilda bostadspolitiska stimulanser av nuvarande typ förrän deras ekonomiska standard har nått en sådan nivå att också andra grundläggande behov kan tillgodoses. Detta stöd – som lämnas med lika belopp för varje barn och utan varje bostadsvillkor – har därför byggt ut kraftigt.

4.2 Måluppfyllelse i nuvarande stödsystem

4.2.1 *Hushållens konsumtionsförmåga*

Hushållens ekonomiska styrka växer normalt med ökande förvärvsinkomster. Men med hur mycket hushållets disponibla inkomst ökar vid en given inkomstökning varierar beroende på hur inkomsterna är fördelade inom hushållet och hur olika taxor och inkomstprövade bidrag påverkas av denna inkomstökning.

Hushållens bärkraft bestäms emellertid som vi har sett av betydligt mer än utbytet av en given förvärvsinkomst. Vi har i det föregående (avsnitt 1.3) pekat på hur man med hjälp av existensminimireglernas vikter kan värdera skillnader i utgiftsbehov mellan hushåll med olika sammansättning. En del av dessa skillnader söker samhället utjämna genom olika former av riktat ekonomiskt stöd som differentieras efter hushållens försörjningsbörd. Bland dessa stödformer märks barnbidragen, flerbarnstilläggen och bostadsbidragen. Vissa grupper av hushåll får därutöver ytterligare ekonomiskt stöd som avser att kompensera förutsatta brister i den egna förvärvsförmågan, utan att stödet för den skall behandlas som en inkomstbortfallsersättning som relateras till hushållets normala förvärvsförmåga. Dit hör underhållsbidrag och bidragsförskott samt studiemedel. Alla dessa olika former av stöd slår direkt igenom i mottagarhushållens disponibla inkomster och gör hushållen bärkraftiga vid lägre förvärvsinkomster än som annars skulle krävas.

Vi kommer i detta avsnitt att söka belysa vilken bärkraft som hushållen faktiskt har i dag. Därvid kommer vi också att särskilt belysa i vilken mån som de nuvarande bostadsbidragen undanröjer hushållens inkomstbrister. Vår redovisning avser förhållandena vid årsskiftet 1980–1981.

I vår redovisning har vi tvingats utnyttja förenklingar och schabloner. Det vi visar är de typiska förhållandena för hushållen. Vissa resurser som hushållen disponerar för sin löpande konsumtion kan vi inte fånga upp. Det gäller först studiemedel. Det gäller vidare hemmavarande barns egna inkomster – t. ex. barnpension. Det gäller det verkliga underhållsbidragets storlek i de fall som detta överstiger bidragsförskottets maximibelopp. Och det gäller underhållsbidrag och bidragsförskott över huvud taget i hushåll med två samboende vuxna. Av den undersökning som ensamförälderkommittén (S 1977: 16) har låtit genomföra – Ensamförälder 1980 (Ds S

1981: 18) – vet vi att antalet sammanbragta hushåll inte är obetydligt, särskilt inte bland flerbarnsfamiljerna. Med sammanbragta hushåll menar vi då hushåll där en av de vuxna ensam är vårdnadshavare för något av de barn som finns i hushållet. Medan det enligt denna undersökning finns en ensamstående förälder i 23 % av alla barnfamiljer, är det inte i fler än 13 % av barnfamiljerna som denna förälder också är ensamboende. Och det är bara bland hushållen med ett barn som de ensamboende utgör en majoritet av de ensamstående. För många hushåll kommer vi alltså att undervärdera den verkliga bärkraften.

Vad vi visar är i vilken omfattning som hushållen har ett överskott eller en brist i de resurser som de faktiskt disponerar i förhållande till den disponibla inkomst som är nödvändig enligt existensminimiberäkningarna. I den nödvändiga disponibla inkomst som är utgångspunkten har vi för hushåll med ensamboende eller två förvärvsarbetande föräldrar lagt in kostnaden för barntillsyn enligt Svenska kommunförbundets normaltaxa. Vidare har vi beaktat bostadskostnader som netto svarar mot medelhyran i riket i december 1980 för en bostad som har den utrymmesstandard som bostadsbidragen är avsedda att säkra.

I förvärvsinkomsten ingår alla skattepliktiga inkomster – dvs. förutom löneinkomster och inkomstbortfallsersättningar också kapitalinkomster etc. samt skattepliktiga transfereringar. Förvärvsinkomsten svarar här således mot begreppet sammanräknad inkomst vid beskattning. Basbeloppsanknutna belopp bygger på basbeloppet för december 1980. Skatt har beräknats efter 1981 års inkomstskatteregler. För hushåll med två inkomster har vi utgått från att en av föräldrarna har en inkomst som svarar mot halva medellönen i december 1980 för en industriarbetare.

Uppgifterna om antalet hushåll i olika inkomstlägen bygger på bearbetningar av SCB:s inkomstfördelningsundersökningar (HINK) för åren 1978 och 1979. De är urvalsundersökningar, vilket ger en viss osäkerhet. Antalsuppgifterna om grupper som omfattar mindre än ett par tusen hushåll är inte statistiskt säkra, men har använts som kalkylunderlag. En annan felkälla ligger i att vi här tvärs över alla inkomstlägen har använt samma omräkningstal för att räkna upp inkomstuppgifterna till att avse årsskiftet 1980–81. Slutligen är det naturligtvis en förutsättning att det som den sammanräknade inkomsten mäter också är hushållens faktiska inkomster. Till en diskussion om detta återkommer vi senare.

Trots dessa förbehåll och förenklingar kan man med denna ansats få en ganska god bild av vilka hushåll som är bärkraftiga och vilka som inte är det, samt av om dagens bostadsbidrag når rätt grupper av hushåll.

Enligt inkomstfördelningsundersökningarna fördelar sig hushållen på följande sätt efter sammansättning och förvärvsförhållanden.

Antal barn under 18 år	Ensamstående	Makar och samboende en inkomst	två inkomster
0	1 114 000 ¹	237 400 ¹	462 000 ¹
1	122 000 ²	66 600 ²	294 000 ²
2	44 800 ¹	87 800 ²	331 300 ²
3	12 500 ¹	45 500 ¹	75 500 ¹
4	2 500 ¹	8 400 ¹	13 600 ¹
5+		1 200 ¹	900 ¹

¹ År 1978² År 1979

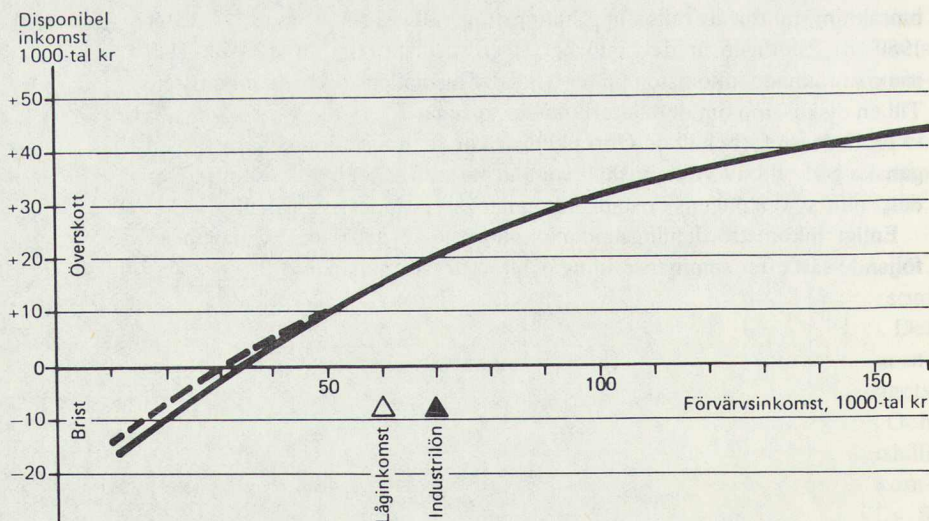
Hushåll utan barn

Våra antalsuppgifter avser hushåll där den som har den högsta inkomsten är i åldern 20–64 år. För nästan alla hushållstyper kan man i praktiken utgå från att dessa hushåll också är bostadshushåll. Detta gäller dock inte i fråga om ensamstående utan barn. I denna ingår också alla hemmaboende vuxna barn. Gruppen ensamstående utan barn i HINK-materialet består således inte enbart av självständiga bostadshushåll – det som vi avser med termen ensamboende. I brist på uppgifter om antalet faktiskt ensamboende utan barn får vi begränsa oss till att belysa hur situationen ser ut för dem som har en bostad och faktiskt svarar för sin egen försörjning.

Ensamboende utan barn

Den heldragna svarta kurvan i *diagram 4.1* visar mot vänstra skalan hur en brist i disponibel inkomst snabbt förbyts i ett överskott allt efter som förvärvsinkomsten ökar. Den förvärvsinkomst som medför att hushållet täcker existensminimum – det läge där hushållet varken har brist eller

Diagram 4.1 Ensamboende utan barn



överskott i disponibel inkomst – är så låg som ca 34 000 kr. Detta skall jämföras med att medelinkomsten för en heltidsarbetande industriarbetare vid denna tidpunkt – årsskiftet 1980–1981 – låg vid ca 70 000 kr. Heltidsinkomsten i ett låglöneyrke låg samtidigt strax under 60 000 kr. Redan vid en förvärvsintensitet som inte är högre än halvtid klarar alltså en ensamboende utan barn själv sin försörjning, utan stöd av bostadsbidrag, allt enligt skattelagstiftningens regler för existenminimiberäkningar. Och vid en inkomst som motsvarar medellönen för en industriarbetare är överskottet i disponibel inkomst så stort som ca 20 000 kr.

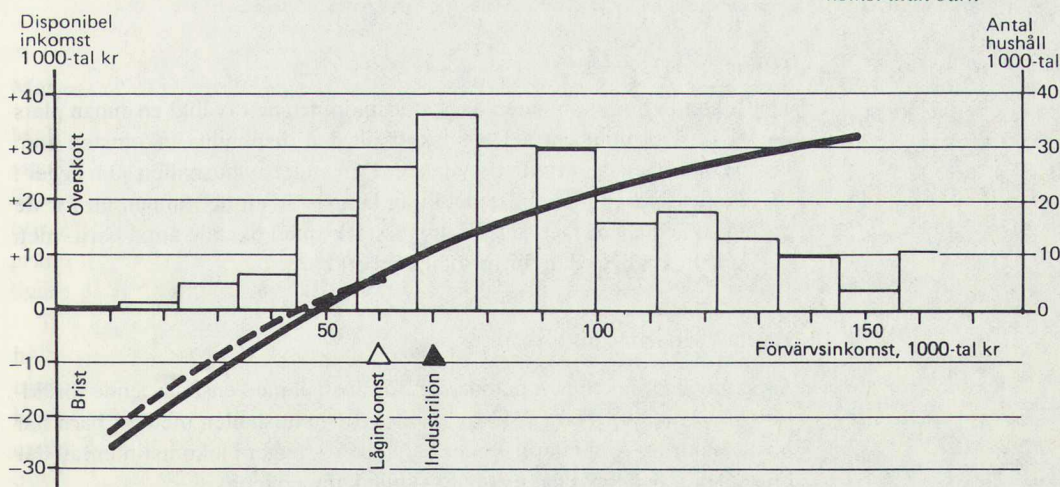
Den streckade svarta kurvan visar hur hushållens bärkraft påverkas av bostadsbidragen. För hushållen utan barn är bidragen låga, och bidrag lämnas inte längre i inkomstlägen där hushållen har inkomster av heltidsarbete.

Makar och samboende utan barn

Bilden är i huvudsak densamma för hushåll som består av makar eller samboende utan barn. Detta gäller oavsett om de har en eller två inkomster. Hushållen är själva bärkraftiga utan bostadsbidrag redan vid inkomster som är lägre än vad som motsvaras av en heltidsinkomst.

Av det inlagda stapeldiagrammet, som läst mot den högra skalan visar antalet hushåll i olika inkomstintervall, framgår också att antalet hushåll som redovisar otillräckliga inkomster är litet. Av de nära 240 000 hushåll som består av makar och samboende med en inkomst utan barn (diagram 4.2) är det mindre än 4% som visar brist innan bostadsbidragen tas med i bilden. Det material som vi har visar samtidigt att bostadsbidrag inte är vanliga ens bland dessa svaga hushåll. Mycket tyder på att det här i stor utsträckning är fråga om jordbrukarhushåll. Vi vet att dessa har låga

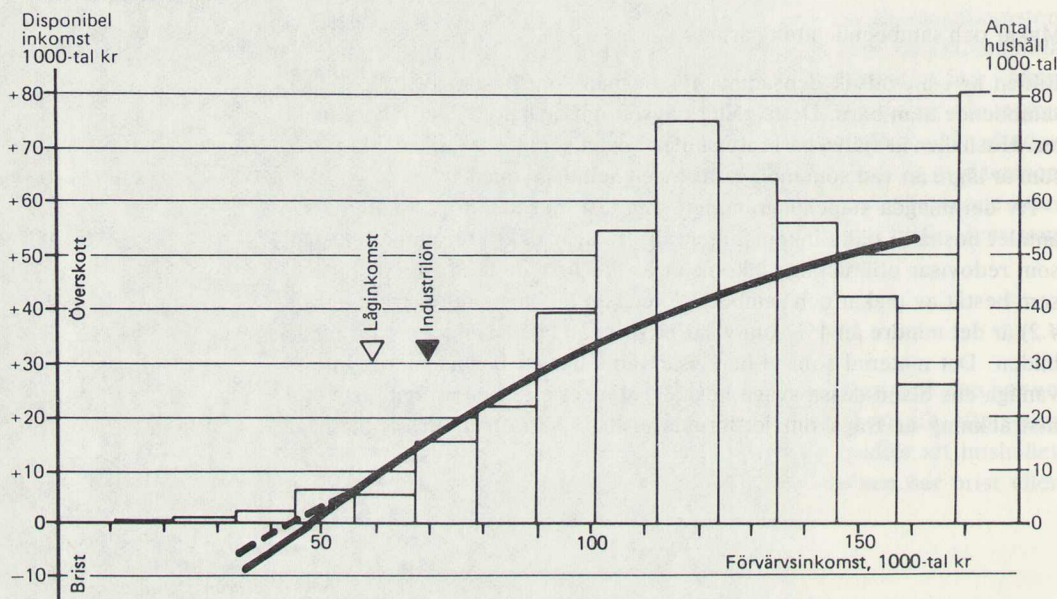
Diagram 4.2 Makar och samboende med en inkomst utan barn



registrerade inkomster. De har samtidigt en bidragsgrundande bostadskostnad – nämligen förmånsvärdet av fri bostad – som hittills ofta har varit så låg att de inte har kunnat få bostadsbidrag.

Bland de hushåll som består av makar och samboende med två inkomster utan barn (*diagram 4.3*) är det än mer ovanligt att inkomsterna är så låga att hushållen inte själva når över existensminimum även utan bostadsbidrag. Av ca 460 000 hushåll gäller detta för mindre än 2%. Notabelt är den påtagliga ekonomiska styrka som hushåll av denna typ har. Ca 60% av dessa hushåll har inkomster över 120 000 kr. och har därmed överskott som är av storleksordningen 40 000 kr. eller större. Som vi skall se av det fortsatta materialet är detta extremt höga tal.

Diagram 4.3 Makar och samboende med två inkomster och utan barn



Hushåll med ett barn

I barnfamiljernas ekonomi intar bostadsbidragen helt tydligt en annan plats än för hushåll utan barn. De tillskott till den disponibla inkomsten som bostadsbidragen ger är ofta betydande. Den andel av hushållen som ligger i de inkomstintervall där bostadsbidrag lämnas är en helt annan än för de barnlösa hushållen. Denna tendens förstärks med ökande antal barn, men den är fullt synlig redan för hushåll med ett barn.

Ensamboende med ett barn

Särskilt gäller det som vi nu har sagt för hushåll med ensamboende föräldrar (*diagram 4.4*). Nära 75% av de ca 120 000 hushållen med ett barn har bostadsbidrag. Ännu flera – eller nära 80% – ligger i inkomstintervall där bostadsbidrag enligt dagens regler skulle kunna lämnas.

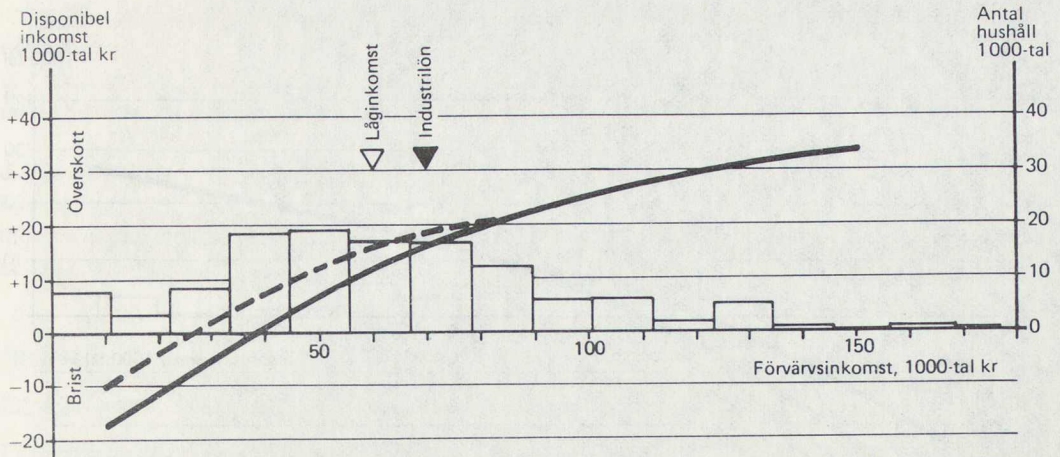


Diagram 4.4 Ensamboende med ett barn

Samtidigt ser vi att skillnaderna i bärkraft mellan de hushåll som kan få bostadsbidrag är betydande. 11% av dem når inte ens med bostadsbidragen upp till existensminimum, förutsatt att de har kostnader för en egen bostad. Ytterligare ca 12% av dessa hushåll når över existensminimum endast till följd av bostadsbidragen.

En vanlig bild är att ensamboende med barn är deltidsarbetande i låglöneyrken. Verkligheten är emellertid inte så entydig. Hälften av dem som har ett barn har förvärvsinkomster som ligger över en heltidsinkomst i ett låglöneyrke. Dessa har alla ett överskott om mer än 16 000 kr.

Ensamboende med ett barn har fortfarande bostadsbidrag upp till inkomster om ca 83 000 kr. Det disponibla överskottet är då ca 19 000 kr.

Det är alltså tydligt att gruppen ensamboende med bostadsbidrag omfattar vitt skilda kategorier. Bland dessa ingår dels ett inte obetydligt antal hushåll som trots bostadsbidragen fortfarande har otillräckliga disponibla inkomster, dels en betydande grupp med påfallande höga disponibla överskott.

Makar och samboende med ett barn

Makar och samboende med en inkomst och ett barn (*diagram 4.5*) är inte i sig själva bärkraftiga förrän vid en inkomst som motsvarar den genomsnittliga industriarbetarlönen. Med bostadsbidragens hjälp förs också de som hör till låglöneyrkena över gränsen för existensminimum. Under denna gräns ligger inom denna grupp ca 8% av hushållen. En stor del av dessa ligger dock mycket nära gränsen.

Två förhållanden förtjänar att uppmärksammas beträffande denna hushållstyp, som totalt omfattar ca 67 000 hushåll. Det ena är inkomstfördelningens profil, med en koncentration till de lägre inkomstskikten bland heltidsarbetande. Det är alltså ingalunda ett höginkomsttagarfenomen att en förälder är hemma trots att familjen bara har ett barn. Det andra är att det är en förhållandevis låg andel som verkligen har bostadsbidrag bland

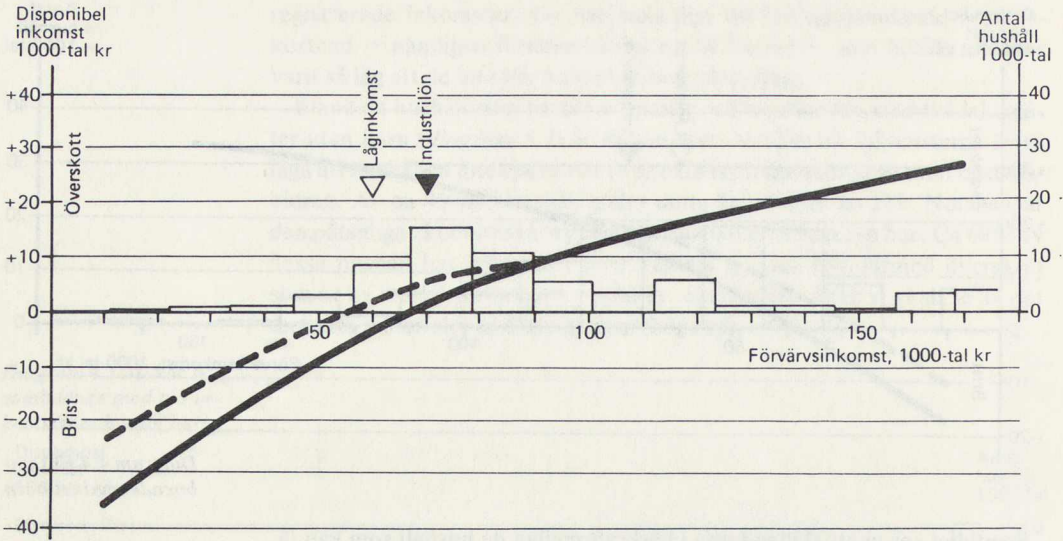
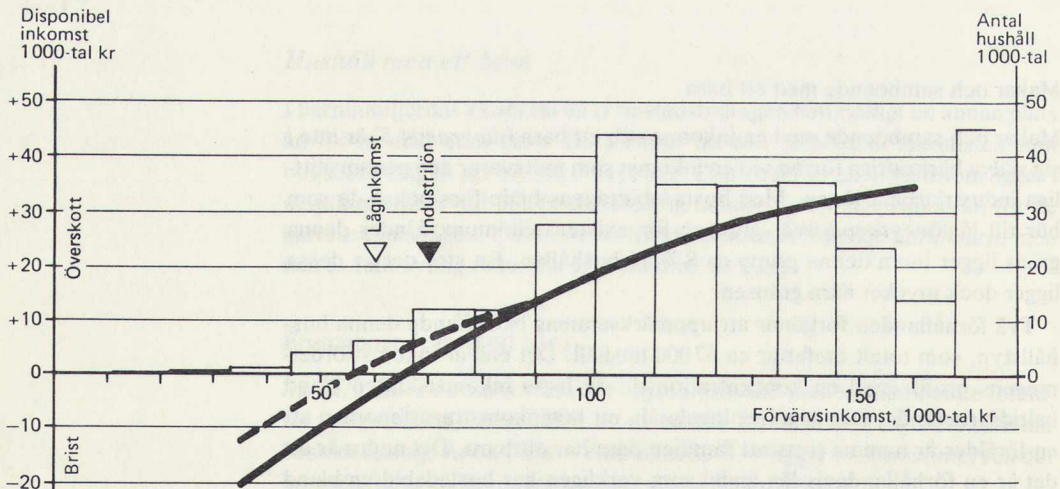


Diagram 4.5 Makar och samboende med en inkomst och ett barn

dem som man kunde förvänta sig hade det – endast 2/3 av dessa har bostadsbidrag. Detta är något som utmärker alla ettbarnsfamiljer.

Bland de hushåll som består av makar och samboende med två inkomster och ett barn (diagram 4.6) är inkomstprofilen en annan. Flertalet hushåll har höga familjeinkomster. Nästan alla dessa hushåll har vid samma familjeinkomst som makar eller samboende med en förvärvsarbetande dessutom ett klart högre överskott, trots barntillsynskostnader. Den inkomst som ger existensminimum är dock ungefär densamma. Endast en mycket liten grupp – mindre än 2% av de totalt ca 294 000 hushållen – har fortfarande brister i disponibel inkomst sedan bostadsbidragen har beaktats.

Diagram 4.6 Makar och samboende med två inkomster och ett barn



Medan således tre fjärdedelar av de ensamboende med ett barn hade ett överskott om mer än 10000 kr, gäller detta för nio av tio ettbarnsfamiljer där båda föräldrarna förvärsarbetar men bara för var tredje sådan familj med en hemmavarande förälder.

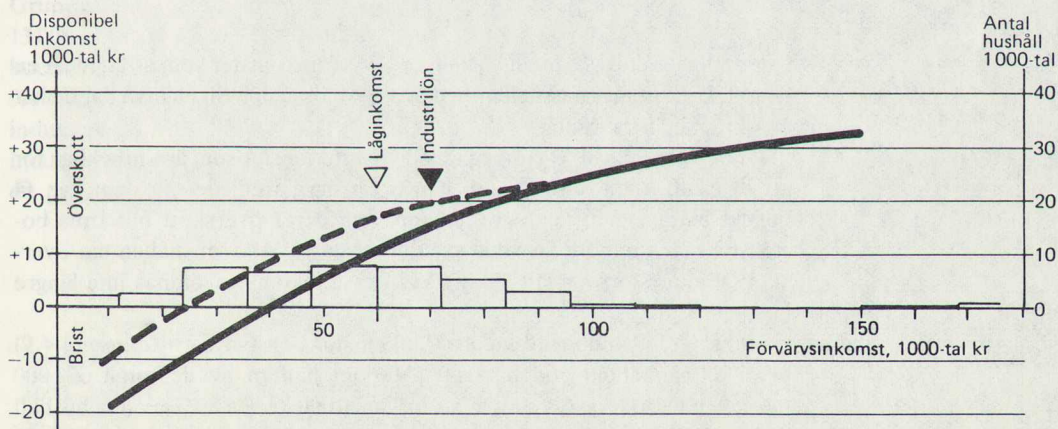
För hushållen med makar eller samboende med ett barn har bostadsbidragen totalt sett en underordnad betydelse. Flertalet av dem har inte bostadsbidrag, och skulle inte heller kunna få det. Hushåll med inkomster motsvarande en låglöneinkomst når dock inte över existensminimum utan stöd av bostadsbidrag.

Hushåll med två barn

Ensamboende med två barn

För ensamboende med två barn (*diagram 4.7*) är förhållandena i princip desamma som för ensamboende med ett barn. Andelen stödberättigade hushåll är dock högre än för enbarnshushållen. Det stora flertalet av tvåbarnshushållen – eller 90% av totalt ca 45 000 – ligger i inkomstlägen där bostadsbidrag normalt kan lämnas. Detta hänger delvis samman med att bostadsbidragen här fortsätter upp i något högre inkomstlägen. Men också inkomstnivån är lägre för hushåll med två barn än för hushåll med ett barn. Medianinkomsten är lägre och spridningen mellan hushållen är mindre.

Diagram 4.7 Ensamboende med två barn

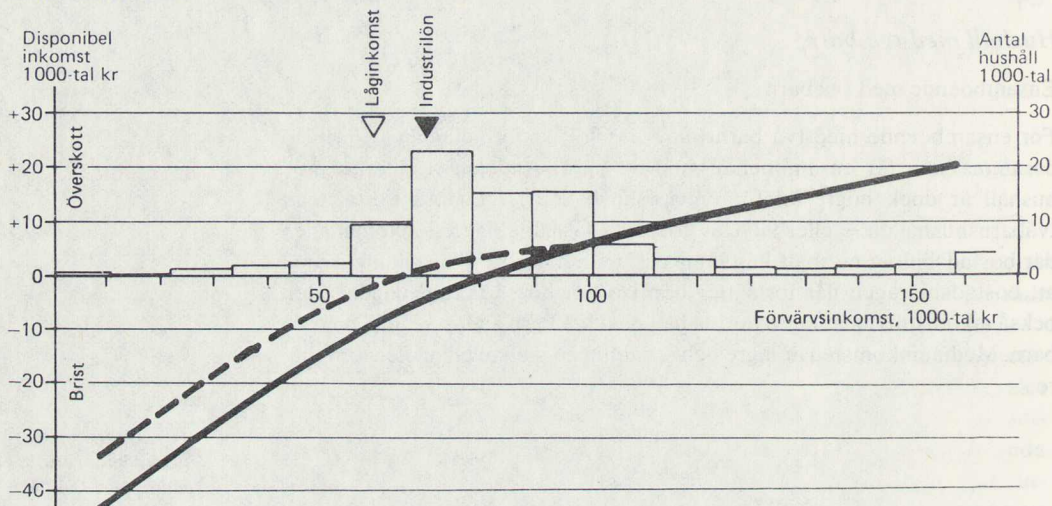


Detta hindrar inte att majoriteten av hushållen har stora överskott i disponibel inkomst. Bostadsbidragen har således en än större betydelse i dessa hushålls ekonomi. Även här gäller emellertid att en inte obetydlig andel av hushållen – ca 10% – ligger kvar under existensminimum även sedan bostadsbidragen har beaktats. Detta trots att det inte krävs egna förvärsinkomster om mer än en tredjedels industriarbetarlön för att dessa hushåll skall nå över existensminimum.

Makar och samboende med två barn

Makar och samboende med en inkomst och två barn (*diagram 4.8*) klarar inte själva sin försörjning om de har en förvärvsinkomst kring den normala industriarbetarlönen. Detta gäller för nära 40 % av de totalt 88 000 hushållen. Dagens bostadsbidrag är emellertid tillräckliga för att föra upp dem till existensminimum – men inte högre.

Diagram 4.8 Makar och samboende med en inkomst och två barn



Ytterligare ca 12 % av hushållen redovisar inkomster som är lägre än en låglön. De kommer inte heller med bostadsbidrag upp till en nivå där de har en tillräcklig försörjning.

De övriga – ca 50 % av hushållen – har inkomster som är tillräckliga för att de skall klara sig på egen hand. En dryg tredjedel av dem kan få bostadsbidrag, men med små belopp, och deras överskott blir trots bostadsbidragen mindre än 5 000 kr. Endast ca 13 % av hushållen har överskott som är större än 10 000 kr. Vid dessa inkomster lämnas inte längre bostadsbidrag.

Makar och samboende med två inkomster och två barn (*diagram 4.9*) har i allmänhet en god bärkraft. Mer än hälften av de totalt 331 000 hushållen har överskott som är större än 20 000 kr. Ca 80 % av alla hushåll tjänar 100 000 kr. eller mer och har då ett överskott som överstiger 10 000 kr. Inga inom denna senare grupp är berättigade till bostadsbidrag. Ytterligare ca 13 % når själva över existensminimum men är berättigade till bostadsbidrag.

För att hushållen skall vara bärkraftiga på egen hand krävs att de tjänar ca 80 000 kr. eller mer. Med hjälp av bostadsbidragen sänks kravet på egna förvärvsinkomster så att även de som tillsammans har en inkomst som svarar mot medellönen för en heltidsarbetande industriarbetare blir bärkraftiga. Lägre än så ligger endast en mindre del av hushållen – ca 4%.

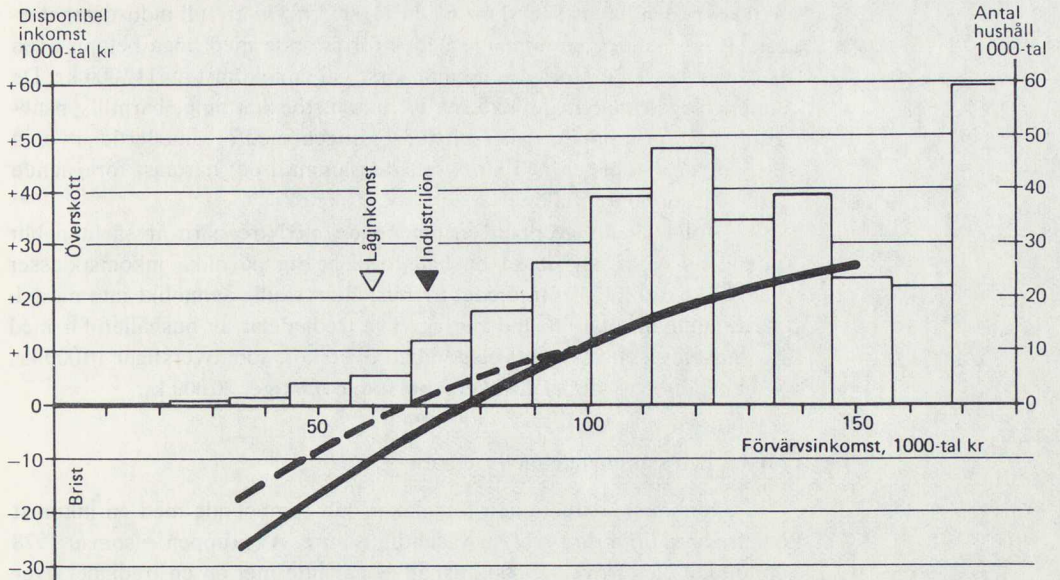


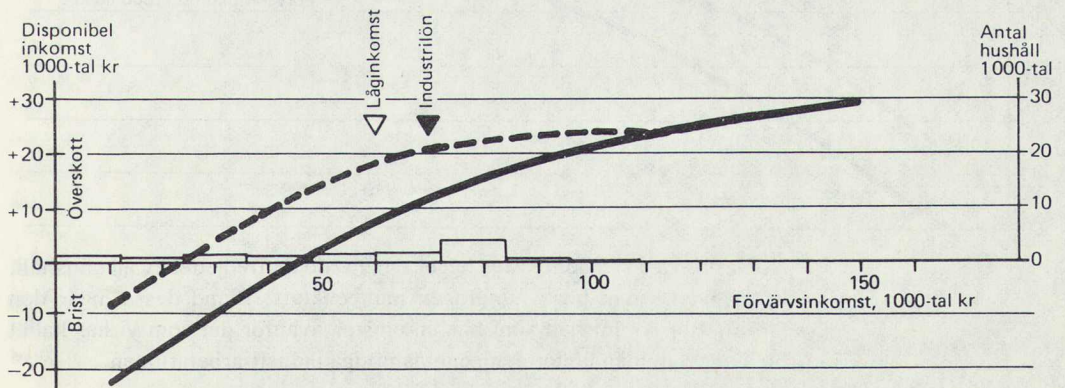
Diagram 4.9 Makar och samboende med två inkomster och två barn

Hushåll med tre barn

Ensamboende med tre barn

Gruppen ensamboende med tre barn (diagram 4.10) omfattar totalt ca 12–13 000 hushåll. I likhet med vad som gäller för övriga hushåll med ensamboende föräldrar passerar de med bostadsbidragens hjälp normalt gränsen för existensminimum vid en förvärvsinkomst som motsvarar en tredjedels industriarbetarlön. Och när förvärvsinkomsten motsvarar den normala industriarbetarlönen är överskottet ca 20 000 kr. Utan bostadsbidrag skulle de passera gränsen för existensminimum vid en förvärvsinkomst av ca

Diagram 4.10 Ensamboende med tre barn



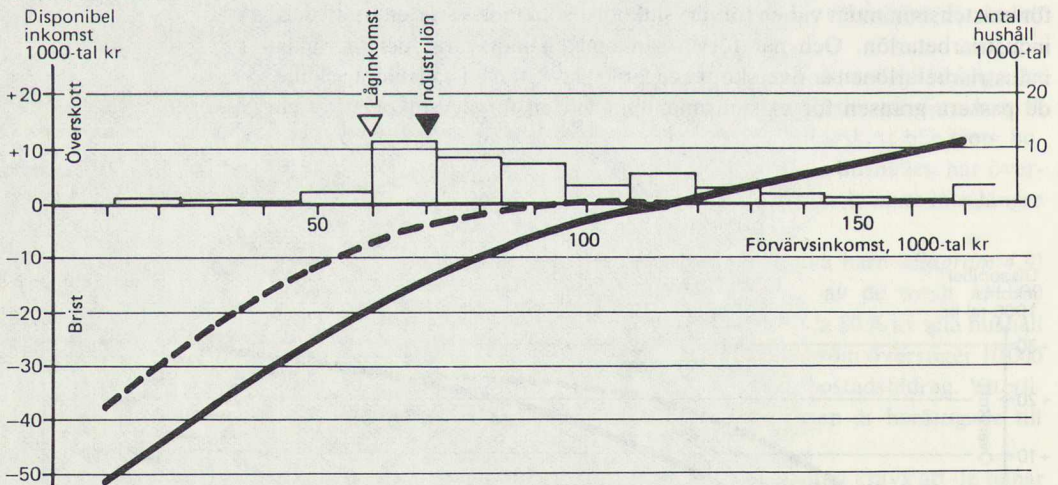
45 000 kr. och ha ett överskott på ca 11 000 kr. vid en full industriarbetarlön. Bostadsbidragen lämnas således fortfarande med höga belopp även när överskottet är stort. De upphör först vid en inkomst av 112 000 kr. De sammanlagda margineffekterna av inkomstbeskattning, bantillsynavgifter och avtrappningen av bostadsbidragen medför emellertid att den disponibla inkomsten är i stort sett densamma i det närmast föregående 20 000-kronorsintervall.

Till följd av att gruppen ensamboende med tre barn är så liten blir uppgifterna om hur dessa hushåll fördelar sig på olika inkomstklasser statistiskt osäkra. En tredjedel av hushållen skulle sannolikt inte nå existensminimum utan bostadsbidrag. Två tredjedelar av hushållen får med bostadsbidragens hjälp ett disponibelt överskott som överstiger 10 000 kr. – och hälften av dessa ett överskott som överstiger 20 000 kr.

Makar och samboende med tre barn

Den ekonomiska situationen för makar och samboende med en inkomst och tre barn (*diagram 4.11*) är väsentligt sämre. Av gruppen – som år 1978 omfattade något över 45 000 hushåll – når inte mer än en tredjedel över den beräknade gränsen för existensminimum ens med bostadsbidrag. I ett mycket brett inkomstkikt – förvärvsinkomster mellan 70 000 kr. och 130 000 kr. – är emellertid de beräknade över- eller underskotten i förhållande till existensminimum mindre än 4 000 kr. I detta intervall ligger hela 55 % av alla hushåll. Med hänsyn till osäkerheten i förutsättningarna för beräkningen av vilken disponibel inkomst som är nödvändig kan man inte med någon säkerhet hävda att vissa av hushållen inom detta intervall har en tryggad försörjning, andra inte.

Diagram 4.11 Makar och samboende med en inkomst och tre barn



Klart under vad som krävs ligger emellertid en tredjedel av alla hushåll, detta även sedan bostadsbidragen har beaktats. Bland dessa ingår den stora grupp av hushåll som har inkomster ovanför det som vi har kallat låglönenivån men under den genomsnittliga industriarbetarlönen.

Ett disponibelt överskott om mer än 10000 kr. har bara ca 6% av alla hushåll av denna typ.

Drygt tre fjärdedelar av alla hushåll med makar och samboende med två inkomster och tre barn (*diagram 4.12*) skulle klara att nå över existensminimum även utan bostadsbidrag. Hälften av de återstående når över denna gräns med bostadsbidragens hjälp. Totalt är emellertid ca 40% av hushållen av denna typ berättigade till bostadsbidrag.

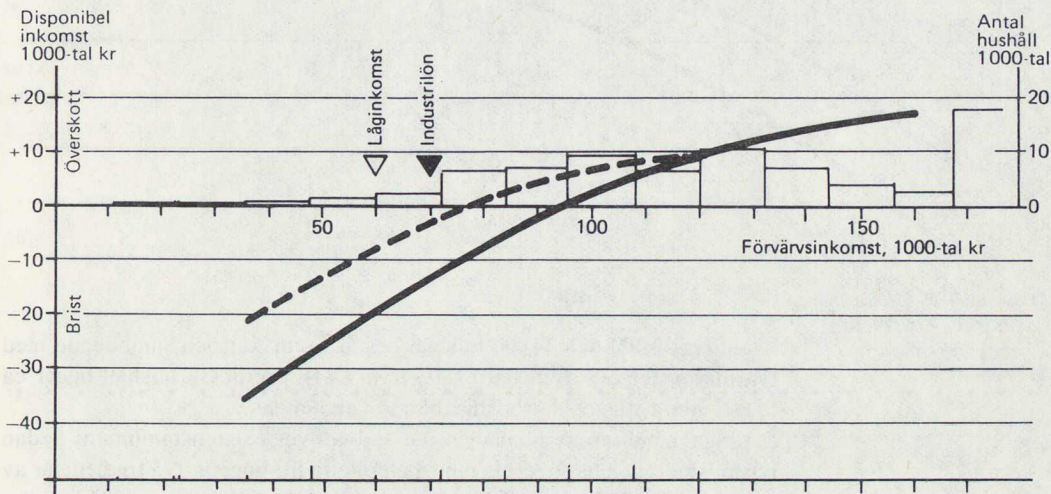


Diagram 4.12 Makar och samboende med två inkomster och tre barn

För att nå över existensminimum krävs en inkomst om knappt 80000 kr. Hälften av alla hushåll av denna typ – som år 1978 totalt uppgick till ca 74000 hushåll – har emellertid inkomster över 125000 kr., och har då också överskott om 11000 kr. eller mer.

Hushåll med fyra barn

Antalet ensamstående med fyra barn är så lågt att en analys inte kan genomföras med det underlag som finns tillgängligt. Framställningen begränsas därför till att avse makar och samboende med fyra barn. Även dessa grupper är så små att uppgifterna om hushållens fördelning på olika inkomstlägen inte är statistiskt säkra. Antalsuppgifterna avser här år 1978.

8–9000 hushåll består av makar och samboende med en inkomst och fyra barn (*diagram 4.13*). Av dessa ligger ca 95% i inkomstlägen där bostadsbidrag kan lämnas. Inkomstprövningen av bostadsbidragen leder till att bidragen försvinner helt innan hushållen ännu har blivit bärkraftiga. Det innebär att den andel av hushållen som med våra beräkningsförutsättningar har en tillfredsställande försörjning inte uppgår till mer än 2–3%, även sedan bostadsbidragen har beaktats.

Även här gäller att marginaleffekterna av beskattning och avtrappning blir sådana att alla hushåll inom ett brett inkomstintervall har praktiskt taget samma disponibla inkomst, med en brist på runt 4000 kr. Vid nivån för en normal industriarbetarlön är bristen ca 8500 kr. Nära hälften av hushållen redovisar inkomster under denna nivå.

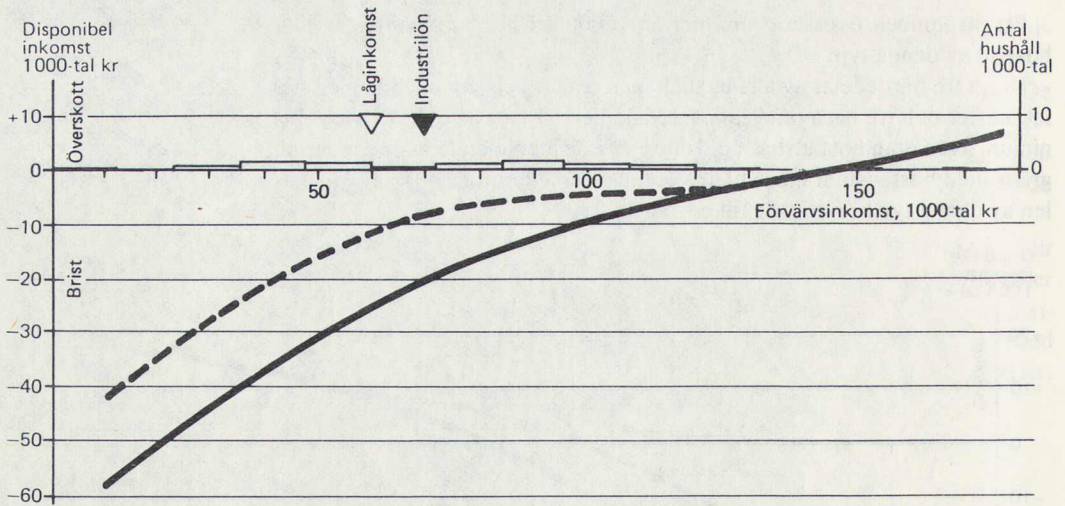
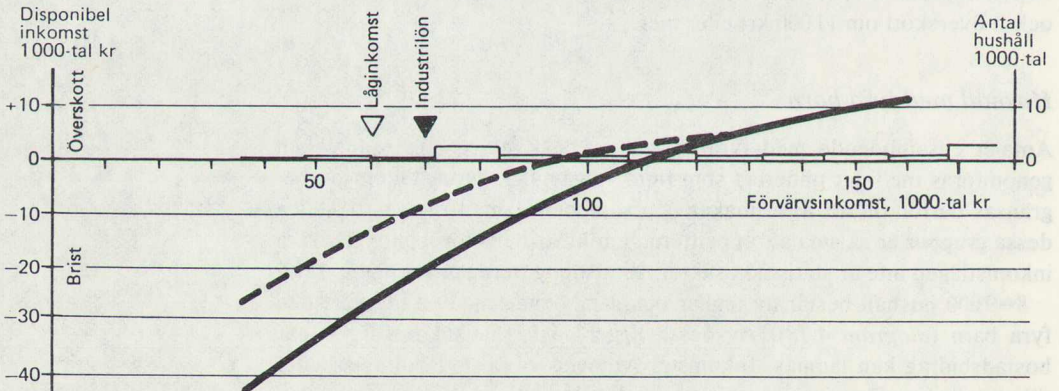


Diagram 4.13 Makar och samboende med en inkomst och fyra barn

Mellan 13 000 och 14 000 hushåll består av makar och samboende med två inkomster och fyra barn (diagram 4.14). Av dessa hushåll ligger ca 55% i inkomstlägen där bostadsbidrag kan lämnas.

Ungefär hälften av hushållen når själva över existensminimum. Sedan bostadsbidragen har räknats med gäller detta för ungefär två tredjedelar av hela gruppen. Knappt 30% har ett disponibelt överskott om 10 000 kr. eller mer. Inkomsten överstiger då 150 000 kr.

Diagram 4.14 Makar och samboende med två inkomster och fyra barn



Jämförelser mellan hushåll av olika typ

Vi kan sammanfatta det material som vi nu har redovisat med några direkta jämförelser mellan hushåll med olika sammansättning. På en punkt har vi därvid genomfört en förändring gentemot de diagram och analyser som har redovisats tidigare i detta avsnitt. För att fånga upp effekterna av reformer som har beslutats efter den tidpunkt som diagrammen avser – årsskiftet

1980–1981 – har flerbarnstilläggen beaktats som om de utgick redan vid denna tidpunkt. Det verkliga utbytet vid beräkningstidpunkten var således 750 kr. lägre per år för trebarnsfamiljer och 2250 kr. lägre för fyrbarnsfamiljer än vad diagrammen 4.15–24 visar.

I de följande diagrammen avses med E1, E2 och E3 ensamboende med ett, två och tre barn. Med M1 avses makar eller samboende med en inkomst och ett barn och med T1 makar eller samboende med två inkomster och ett barn, osv.

I *diagram 4.15* visas skillnaderna i förvärvsinkomst mellan hushåll av olika typ. Jämförelsen avser *medianinkomsten* inom varje grupp. Det innebär att hälften av alla hushåll av samma typ har en högre inkomst, och hälften en lägre inkomst.

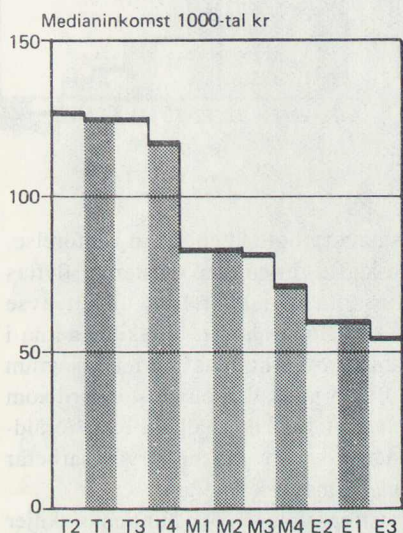


Diagram 4.15 Hushållens förvärvsinkomster – medianvärden

Diagram 4.15 visar att förvärvsinkomsterna är påfallande lika för hushåll med samma förvärvssituation. Högst ligger gruppen hushåll med två förvärvsarbetande föräldrar, samlad kring nivån 125 000 kr. Fullständiga hushåll med endast en förvärvsarbetande förälder grupperar sig kring nivån 80 000 kr. Lägst – men ändå påfallande högt – ligger gruppen ensamboende med barn, kring nivån 60 000 kr. Inom varje grupp faller inkomsten svagt med ökande barnantal.

Vi har många gånger framhållit att förvärvsinkomsten är ett dåligt mått på hushållets styrka. Både storleken på hushållets nödvändiga utgifter och andra inkomster än förvärvsinkomster måste tas med i bilden. I *diagrammen 4.16–17* jämför vi därför hur stort *överskottet i disponibel inkomst* är för de skilda hushållstyperna sedan man har räknat av vad som krävs för att hushållen skall kunna hålla den standard som svarar mot existensminimum. Även här avser jämförelsen medianvärdet för de olika hushållstyperna.

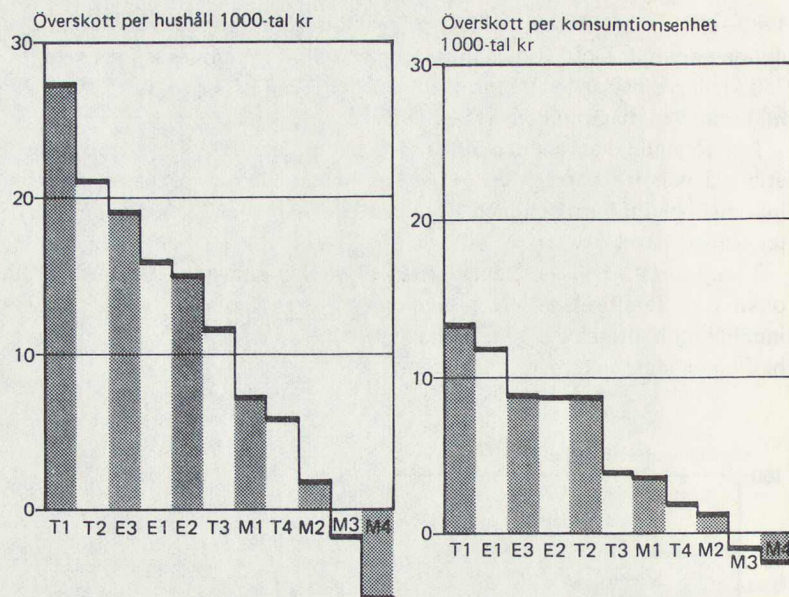


Diagram 4.16–17 Hushållens överskott i disponibel inkomst – medianvärden

Ordningen mellan hushållen kastas om kraftigt vid en sådan jämförelse. Ensamförälderhushållen, som har de lägsta förvärvsinkomsterna, flyttas fram. Detta gäller redan om man inskränker jämförelsen till att avse överskott per hushåll (diagram 4.16). Tar man hänsyn till skillnaderna i försörjningsbördan också när man jämför överskottens storlek (diagram 4.17) visar medianvärdet för ensamförälderhushållen på en standard som ligger väl i nivå med de typiskt sett starka fåbarnshushåll där båda föräldrarna förvärvsarbetar. Hushåll där endast den ene maken förvärvsarbetar har däremot en klart otillfredsställande ekonomisk standard.

Vill man få en bredare bild av inkomstfördelningen och hur denna skiljer sig åt mellan hushåll av olika typ kan man se på hur stor andel av hushållen av varje typ som har överskott av en viss minsta storlek. I diagrammen 4.18–21 visar vi hur stor andel av hushållen som över huvud taget har överskott (diagram 4.18) och hur stor andel som har överskott om minst 5000 kr./år (diagram 4.19), minst 10000 kr./år (diagram 4.20) och minst 20000 kr./år (diagram 4.21).

Hushåll med två förvärvsarbetande föräldrar och ett eller två barn är påfallande starka. I samtliga fall ligger de främst. Mer än 98 resp. 96% har överskott i förhållande till existensminimum. Men medan en nästan lika stor andel av hushållen med makar eller samboende med en inkomst och ett barn ligger över existensminimum minskar deras andel snabbt när snitten läggs högre. Det är vidare notabelt att trots flerbarnstilläggen når endast en minoritet av de fullständiga flerbarnsfamiljerna med en inkomst upp till existensminimum. Ensamförälderhushållen hävdar däremot väl sin ställning även vid högre överskottsnivåer. Majoriteten av dessa hushåll har ett överskott om mer än 10000 kr. Vid nivån 20000 kr. är de nödvändiga förvärvsinkomsterna för de fullständiga flerbarnsfamiljerna så höga att deras andel inte längre kan beräknas ur inkomstfördelningsstatistiken.

Diagram 4.18

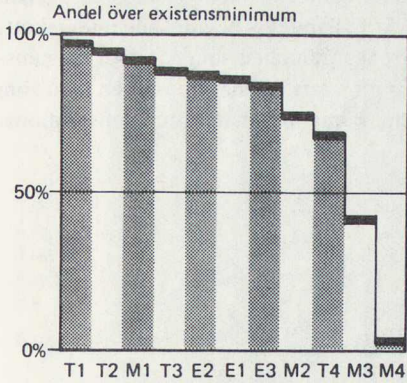


Diagram 4.19

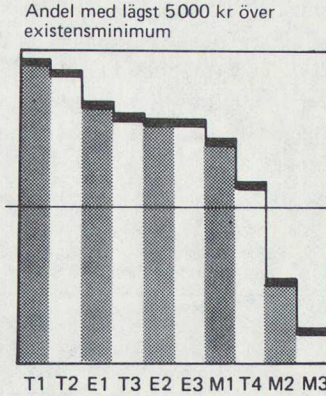


Diagram 4.20

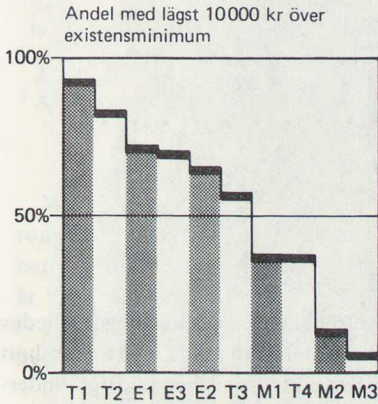
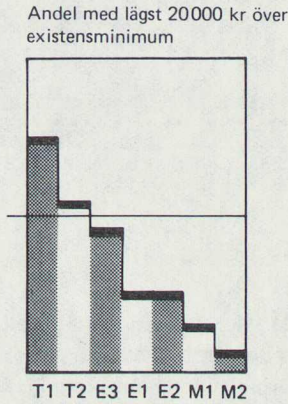


Diagram 4.21



De tendenser som vi nu har kommenterat förstärks om man även här låter jämförelsen avse hushållens konsumtionsstandard och således väger överskotten mot försörjningsbördan (diagrammen 4.22–24).

Diagram 4.18–21 Andel hushåll med överskott i disponibel inkomst – mätt per hushåll

Diagram 4.22–24 Andel hushåll med överskott i disponibel inkomst – mätt per konsumtionsenhet

Diagram 4.22

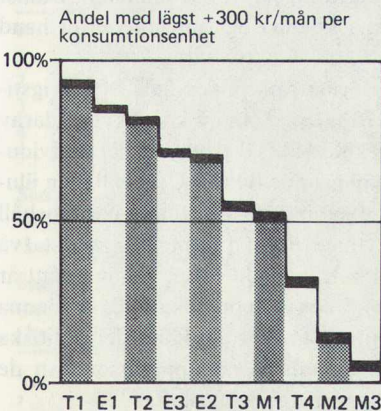


Diagram 4.23

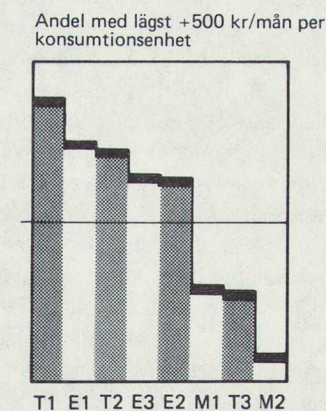
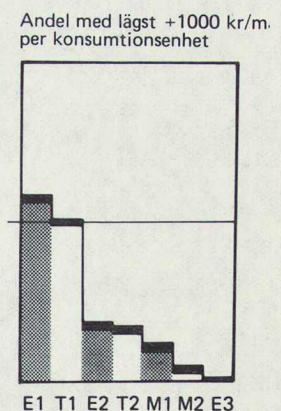
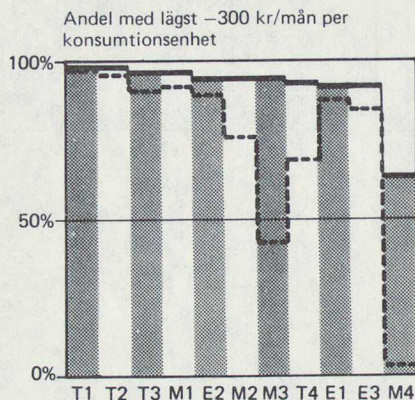


Diagram 4.24



En ytterligare aspekt bör belysas. Vi har tidigare sagt att även om många hushåll inte når upp till existensminimum ens med bostadsbidrag och flerbarnstillägg har många av dessa förhållandevis begränsade underskott. I *diagram 4.25* har vi lagt in dels (streckat) andelen som når över existensminimum, dels (heldragen) andelen som i vart fall når upp till en nivå som ligger 300 kr. under existensminimum, räknat per månad och konsumtionsenhet.

Diagram 4.25 Andel av hushållen vilkas brist inte överstiger 300 kr. per månad och konsumtionsenhet (heldragen linje), jämförd med andelen över existensminimum (streckad linje)



Flertalet fullständiga hushåll med otillräckliga inkomster ligger således inom detta relativt begränsade intervall. För ensamboende med underskott är förhållandena annorlunda. De som har underskott har kraftiga underskott och ligger kvar även när snittet sänks. Särskilt tydligt är detta för ensamboende med ett barn.

4.2.2 Trångboddhet

Som vi har redovisat i det föregående har ett väsentligt syfte för de individuella bostadsstöden alltid varit att minska trångboddheten, främst bland barnfamiljerna. Hur ambitionerna i denna del har höjts efter hand har vi redovisat i avsnitt 4.1.2.

Hushållens utrymmesstandard har förbättrats under hela efterkrigstiden, särskilt kraftigt under 1960- och 70-talen. Som en konsekvens därav har trångboddheten minskat väsentligt. Med all säkerhet har det individuella bostadsstödet varit en viktig bakomliggande faktor. Utvecklingen illustreras av *tabell 4.1* nedan. Medan år 1960 nästan vart femte barnhushåll var trångbott enligt då gällande utrymmesnorm (norm 1 = högst två boende per rum, köket oräknat) var 4% trångbodda efter samma mått år 1970 och endast 1% år 1975. Det var också mot bakgrund av denna utveckling som familjepolitiska kommittén år 1971 ansåg att det politiska målet i fråga om utrymmesstandard i huvudsak var uppfyllt och att de särskilda bostadskraven för bostadstilläggen kunde avskaffas.

Tabell 4.1 Trångbodda hushåll enligt norm 1 vid folk- och bostadsräkningarna (FoB) 1960–1975

Hushåll med	1960		1965		1970		1975	
	antal	i % av samtl.	antal	i % av samtl.	antal	i % av samtl.	antal	i % av samtl.
0 barn	(uppgifter saknas)	2	23 000	1	9 000	0	3 000	0
1 barn		15	42 000	9	16 000	3	4 000	1
2 barn		13	24 000	7	9 000	2	3 000	1
3 barn		34		21		7		2
4 barn		36	38 000 ¹	22	17 000 ¹		5 000 ¹	
5+ barn		62		49		13 ²		6 ²
Samtliga trångbodda barnfamiljer	183 000	18	103 000	10	42 000	4	13 000	1
Samtliga trångbodda hushåll	215 000	8	127 000	5	51 000	2	17 000	0

¹ Avser 3+ barn² Avser 4+ barn

Med en viss eftersläpning började den s. k. norm 2 (högst två boende per rum, vardagsrum och kök oräknade) tillämpas i bostadsbidragssammanhang fr. o. m. år 1972. De fyra procentenheterna trångbodda barnfamiljer år 1970 enligt norm 1 blev till hela 27% enligt norm 2. Redan fem år senare – år 1975 – hade dock denna siffra halverats. Denna utveckling illustreras av *tabell 4.2*.

Tabell 4.2 Trångbodda hushåll enligt norm 2 vid folk- och bostadsräkningarna (FoB) 1965–1975

Hushåll med	1965		1970		1975	
	antal	i % av samtl.	antal	i % av samtl.	antal	i % av samtl.
0 barn	271 000	15	170 000	9	90 000	4
1 barn	206 000	43	147 000	29	73 000	14
2 barn	126 000	37	83 000	20	34 000	8
3 barn		55		37		21
4 barn	93 000 ¹	57	76 000 ¹		39 000 ¹	
5+ barn		79		45 ²		27 ²
Samtliga trångbodda barnfamiljer	425 000	43	306 000	27	146 000	13
Samtliga trångbodda hushåll	695 000	25	475 000	16	237 000	7

¹ Avser 3+ barn² Avser 4+ barn

Någon officiell statistik över hur trångboddhetsituationen har utvecklats sedan år 1975 finns inte tillgänglig f. n. Preliminära uppgifter från FoB 1980 visar emellertid att minskningen mellan åren 1975 och 1980 har gått i något långsammare takt än mellan åren 1970 och 1975. Omkring 4% av landets hushåll kan utifrån tillgängligt FoB 1980-material beräknas ha varit trångbodda i november 1980. Andelen trångbodda hushåll med barn i åldern 0–17 år torde vid samma tidpunkt ha legat mellan 7 och 8% och totalt ha utgjort ca 85 000 hushåll.

Ursprungligen ställde det individuella bostadsstödet *krav* på att familjens bostad minst skulle omfatta ett visst antal rum. Från år 1968 övergick man delvis till att *stimulera* trångbodda hushåll till att skaffa sig normenlig utrymmesstandard. De kvarvarande direkta bostadskraven försvann helt år 1972 då stödet i huvudsak fick den utformning som det har nu. I gengäld blev det stimulerande inslaget påtagligare än tidigare.

Att denna reform inte varit negativ för utvecklingen mot minskad trångboddhet vittnar tabell 4.2 ovan om. Som synes är minskningen av trångboddheten såväl relativt sett som i absoluta tal större mellan åren 1970 och 1975 än mellan åren 1965 och 1970. Bostadsstyrelsens statistik över hushåll med bostadsbidrag, vilken sedan december 1974 innehåller uppgifter om trångboddhet, ger samma uppfattning (tabell 4.3).

Tabell 4.3 Trångboddhetens utveckling bland barnfamiljer med bostadsbidrag

Antal boende	Andel trångbodda (%) av alla hushåll		
	dec. 1974	maj 1979	maj 1980
2	10	10	7
3	24	23	18
4	9	9	7
5	36	24	21
6	30	20	17
7+	56	47	45
Alla hushåll	19	16	13
<i>Totalt antal hushåll</i> (1 000-tal)	(522)	(411)	(395)
därav trångbodda	(101)	(66)	(51)

Vad utmärker då de hushåll som är trångbodda? Detta belyses dels av FoB 1975, som fortfarande är den senast publicerade totalundersökningen av hushållens utrymmesstandard, dels av SCB:s levnadsnivåundersökningar (ULF) avseende ett urval hushåll.

År 1975 var nästan två tredjedelar, eller 146 000 av de 237 000 hushåll som var trångbodda, barnfamiljer. Som har framgått av tabell 4.2 hade hälften av de trångbodda barnfamiljerna ett barn, en fjärdedel två barn och en fjärdedel tre eller fler barn. 78 000 trångbodda hushåll hade barn i åldern 0–4 år. 19 000 hushåll, dvs. var åttonde trångbodd barnfamilj, bestod av enbart utländska medborgare. Av de trångbodda barnfamiljerna bodde 52 000 i allmännyttiga hyreslägenheter, 28 000 i enskilt ägda hyreslägenheter, 23 000 i bostadsrättslägenheter och 37 000 i enskilt ägda småhus.

101 000 eller två tredjedelar av de trångbodda barnfamiljerna hade bostadsbidrag.

Dessa siffror från FoB 1975 visar tydligt på strukturella skillnader mellan trångbodda och icke trångbodda hushåll. Vissa kategorier hushåll är betydligt oftare trångbodda än andra. Detta gäller, som vi redan har sett i tabell 4.2, bl. a. hushåll med barn i förhållande till hushåll utan barn. 7 % av samtliga hushåll var trångbodda år 1975, men efter uppdelning på hushåll med resp. utan barn visar sig de förra vara trångbodda tre gånger så ofta som de senare (13 resp. 4 %). Även om vi från hushållen utan barn räknar bort enpersonshushållen, vilka enligt definitionen aldrig räknas som trångbodda, så är andelen trångbodda likväl högre bland barnfamiljer.

Hushåll med tre eller flera barn var i sin tur betydligt oftare trångbodda än en- och tvåbarnsfamiljer: andelarna var 22 resp. 11 %.

Ser man på barnens ålder visar det sig att andelen trångbodda var klart störst (18 %) bland småbarnsfamiljerna (hushåll med barn i åldern 0–4 år), medan den för övriga barnfamiljer knappast skilde sig från vad som gällde för befolkningen i sin helhet.

Hushåll i vilka det ingick en eller flera utländska medborgare visade sig betydligt oftare vara trångbodda än övriga hushåll. Av de hushåll som enbart bestod av utländska medborgare bodde 23 % trångt, i de fall det fanns barn i hushållet hela 37 %.

Inte oväntat var andelen trångbodda betydligt större bland barnfamiljer i hyres- och bostadsrättslägenheter än bland de barnfamiljer som hade eget hem. 19–22 % av de förra var trångbodda men bara 6 % av de senare.

Slutligen var det en betydligt större andel trångbodda bland de barnfamiljer som hade bostadsbidrag än bland övriga barnfamiljer. Andelarna var 19 resp. 8 %.

De FoB-uppgifter om trångbodda år 1975 som vi har redogjort för samt ULF-resultat för åren 1975/76 och 1977/78 ger viss vägledning när det gäller att klargöra vad som ligger bakom att hushåll bor trångt. Främst pekar detta material på två förhållanden. Det ena är att trångboddhet uppenbarligen hör samman med familjecykeln. Samboende ungdomar och småbarnsföräldrar är sålunda oftare trångbodda än andra kategorier. Detta tyder på att trångboddhet ofta är ett övergående fenomen som hänger samman med den omställning som krävs av nybildade och växande hushåll.

Den andra förklaringsgrunden som det statistiska materialet visar på är av socioekonomisk art. Trångboddheten är större bland ekonomiskt svaga hushåll än hos hushåll i övrigt. Detta framgår direkt av ULF och indirekt av FoB 1975. I rapport 16 i SCB:s serie om levnadsförhållanden redovisas sålunda att 16 % av låginkomstfamiljerna med barn är trångbodda, jämfört med 8 % av de barnfamiljer som har högre inkomster. Rapport 22 i samma serie, som avser förhållandena åren 1977–1978, påvisar att det finns betydande skillnader i trångboddhet mellan hushåll som tillhör lägre och högre socioekonomiska grupper till de förras nackdel.

FoB-statistiken för år 1975 kombinerad med motsvarande statistik för bostadsbidragstagare visar tydligt att trångboddheten är vanligare hos de ekonomiskt svagare hushåll som bostadsbidragstagarna tillhör. Vidare pekar FoB-materialet på ett indirekt ekonomiskt samband genom att andelen

trångbodda visade sig vara så mycket lägre bland dem som bor i eget hem – vilket kräver en mer stabil ekonomi – än bland hushåll som bor under andra upplåtelseformer.

Det ovan redovisade materialet ger alltså viss vägledning om familjecykeln och socioekonomiska förhållandens betydelse men inte mycket därtöver. Vi har därför låtit genomföra ett par kompletterande undersökningar i syfte att ytterligare klarlägga vilka förhållanden som ligger bakom trångboddhet och hur hushållen tar sig ur denna. Den ena undersökningen har utförts av SCB:s utredningsinstitut och har bestått i en enkät till ett urval bland de hushåll i riket som var trångbodda år 1975. Den andra undersökningen har bestått i en specialstudie på en ort, Eskilstuna. Studien har genomförts i form av ett 30-tal samtalsintervjuer. Intervjuerna har utnyttjats för en mer ingående analys av vilka omständigheter som kan ligga bakom trångboddhet. Den sistnämnda studien har genomförts av Marianne Liedholm under experten Göran Lindbergs handledning. Båda är knutna till sociologiska institutionen vid universitetet i Lund.

Rapporterna redovisas i sin helhet i bilagedelen (Ds Bo 1982: 3) till detta betänkande. Vi skall därför här bara peka på de resultat som vi anser vara mest väsentliga. De slutsatser som dras är våra egna.

Genom SCB:s enkätundersökning har klarlagts att majoriteten av de hushåll som var trångbodda i slutet av år 1975 inte längre är trångbodd fem år senare. Bara 15 % bor då fortfarande trångt. I flertalet fall har de hushåll som inte längre är trångbodda flyttat till större bostäder. För en tredjedel har dock trångboddheten upphört genom att en eller flera hushållsmedlemmar har flyttat ut från hushållet.

De hushåll som efter fem år fortfarande är trångbodda – uppräknat till antalet totalt för riket skulle det röra sig om ca 35 000 hushåll – har i flertalet fall accepterat sin boendesituation och tänker inte ändra på den. Inslaget av äldre personer (över 65 år) och invandrare är stort i denna grupp. Bara en femtedel funderar på att flytta inom de närmaste åren, vilket inte är fler än vad som också gäller bland dem som inte längre är trångbodda. De fortfarande trångbodda som inte tänker flytta anser i stor utsträckning sin bostad vara lagom stor. Deras främsta skäl till att inte flytta är att de trivs med lägenheten och/eller det bostadsområde som de bor i. En tredjedel anger emellertid ekonomiska motiv till att de inte tänker flytta.

Studiet av fortfarande trångbodda resp. inte längre trångbodda visar alltså att de flesta är trångbodda under relativt kort tid. Förklaringarna till att man för kortare eller längre tid har kommit att bo trångt är många. Studierna visar med all tydlighet att man sällan kan peka ut en enda bakomliggande faktor. Oftast är det flera sådana som samverkar. Bland annat av detta skäl har det inte varit möjligt att kvantifiera hur mycket olika faktorer betyder.

Undersökningarna styrker den uppfattning man får av ULF-rapporterna att trångboddheten för många hushåll är en fas i livscykeln, dvs. man blir (enligt normen) trångbodd genom att familjen växer, upplever sig först inte som trångbodd men flyttar så snart utrymmesbristen blir ett problem.

Att hushåll bor trångt sammanhänger uppenbarligen ofta med faktorer som gör att man kan karakterisera trångboddheten som självvald, dvs.

man bor trångt trots att man objektivt sett har råd med större bostad och trots att det finns tillgång till tillräckligt stora bostäder på orten. En mängd omständigheter har visat sig kunna ligga bakom detta. De kan grovt kategoriseras på följande sätt. Det faktum att trångboddhetsnormen är ett ganska grovt mått på minimistandard kan förklara en hel del fall. Som vi nyss nämnde upplever många inte trångboddhet som ett problem när barnen är riktigt små. Trångboddheten kan också, visar undersökningarna, vara tolererbar för dem som har en bostadsyta som är större än normalt vid ett visst rumsantal. För andra blir trångboddheten aldrig något problem eftersom de inte har större anspråk på bostadsstorlek. En del trångbodda har specificerade önskemål och föredrar att vänta in den bostad de tänkt sig, andra prioriterar annan konsumtion och vill därför bo så billigt som möjligt. Ytterligare andra – främst äldre personer – trivs med sin bostad, även om de tycker att den är i minsta laget, samtidigt som de kanske är litet rädda för förändringar.

För en inte obetydlig grupp trångbodda hushåll är det emellertid så att man är missnöjd med sin utrymmesstandard, men tvingas bo kvar för att man inte har ekonomiska möjligheter att flytta. Det skall betonas att det här rör sig om hushåll som har en blygsam konsumtion i övrigt och som i allmänhet redan har bostadsbidrag. Andra hushåll, som numera inte längre är trångbodda, har av samma skäl tvingats att bo trångt längre än de själva har önskat. Till en mindre del kan detta bero på att hushållen hittills alltid själva har fått betala en del – 20% – av merkostnaden för den nya bostaden. Till detta kommer så flyttningkostnader, som man helt och hållet får stå för själv. Hushåll som lever med små marginaler kan givetvis tycka att sådana merutgifter är alltför betungande. Betydligt väsentligare är dock säkerligen att hyrorna i en stor del av det förmedlingsbara bostadsbeståndet ligger över de övre hyresgränserna för bostadsbidragen. Det betyder att trångbodda hushåll ofta får betala en mycket betydande del av merkostnaden själva om de önskar byta upp sig. Inte sällan har hushållen slutligen dålig kännedom om det stöd som de faktiskt kan få. Dessa omständigheter pekar alltså dels på att bostadsbidragen fortsättningsvis bör göra det möjligt för inkomstsvaga trångbodda hushåll att efterfråga även de bostäder som byggts på senare år, dels på att informationen om bostadsbidragens funktion bör förbättras.

4.2.3 Ökad allmän bostadsstandard

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna kunde i sitt slutbetänkande (SOU 1975: 51) konstatera att de hushåll som hade bostadsbidrag hade höjt sin bostadsstandard ganska avsevärt på bara 5–10 års tid och att flertalet hushåll hade uppnått den utrymmesstandard som bidragen avsåg att möjliggöra. Samtidigt fann man emellertid att de mera resursstarka hushåll som inte hade bostadsbidrag genomsnittligt hade ökat sin utrymmesstandard minst lika mycket som bidragshushållen, sannolikt något mer. Eftersom de mera resursstarka hushållen förmodades använda inkomstökningar till ett förbättrat boende också i fortsättningen befarade utredningarna att standardgapet mellan bidragstagare och icke bidragstagare skulle öka om inte ambitionsnivån för bostadsbidragen höjdes. Man

föreslog därför att den övre hyresgränsen för bostadsbidragen skulle anpassas till en ny utrymmesnorm som innebar att varje hushåll utöver kök, vardagsrum och föräldrasovrum skulle ha ett sovrum för varje barn.

Som har framgått av avsnitt 4.1.3 genomfördes inte utredningarnas förslag i denna del. I praktiken finns kopplingen fortfarande kvar mellan de övre hyresgränserna och den utrymmesnorm som riksdagen år 1966 antog som riktpunkt för samhällets fortsatta bostadspolitiska strävanden. Detta till trots har bidragshushållens utrymmesstandard fortsatt att öka under den gångna femårsperioden. Detta belyses av *tabell 4.4*.

Tabell 4.4 Utrymmesstandard för barnfamiljer med bostadsbidrag efter antal boende. December 1974 och maj 1980

Antal boende	Antal hushåll	Trångbodda		Ej trångbodda		
		extremt trångbodda	alla	alla	standard över norm 2	överkonsumtion
		%	%	%	%	%
<i>December 1974</i>						
2	72 100	—	10	90	52	14
3	143 800	2	24	76	35	9
4	191 300	1	9	91	51	3
5	83 100	5	36	64	29	..
6	22 800	4	30	70	33	..
7+	8 700	21	56	44	15	..
Summa	521 800	2	19	81	42	..
<i>Maj 1980</i>						
2	74 200	—	7	93	63	14
3	93 900	2	18	82	40	13
4	138 500	1	7	93	65	9
5	67 500	3	21	79	45	..
6	15 300	3	17	83	51	..
7+	5 100	15	45	55	30	..
Summa	394 500	2	13	87	54	..

Använda begrepp i tabell 4.4:

Extremt trångbodda: Hushåll med fler än två boende per rum, köket oräknat.

Trångbodda: Hushåll med fler än två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade.

Utrymmesstandard över norm 2: Hushåll med ytterligare minst 1 rum utöver norm 2.

Överkonsumtion: Hushåll med mer än 1 rum per person, kök och vardagsrum oräknade.

Som framgår av tabellen har i synnerhet större hushåll förbättrat sin standard.

Uttryckt i antal rumsenheter per 100 boende har utrymmesstandarden under perioden 1975–1980 ökat med 4% för bidragshushåll med 2–3 boende (till övervägande delen ettbarnshushåll) och med 8% för hushåll

med fyra eller fler boende. Enligt bostads- och hyresundersökningen (BHU) 1978 uppgick standardhöjningen för samtliga barnfamiljer i landet mellan åren 1973 och 1978 till följande (tabell 4.5).

Tabell 4.5 Förändring i antal rumsenheter per 100 boende mellan åren 1973 och 1978 (i fråga om småhusen 1972–1978) för några hushållstyper

Hushållstyp	Ökning i %	
	Småhus	Flerbostadshus
Makar med 1 barn	0	7
" 2 barn	4	5
" 3+ barn	4	5
En vuxen med barn	–	7

En viss försiktighet är påkallad vid jämförelser mellan dessa siffror för hushåll med bostadsbidrag och för hushåll i allmänhet, eftersom de inte helt avser samma tidsperiod. De kan emellertid tyda på att de större bostadsbidragshushållen genomsnittligt har haft en mer positiv standardutveckling än motsvarande hushåll i allmänhet. För ettbarnshushållen skulle förhållandet vara det omvända. Det är mycket troligt att de senaste årens satsning på SBB, vilken har inneburit att bidragen i ökad omfattning har styrts till flerbarnsfamiljerna, har haft just dessa effekter. Det skulle då betyda att bostadsbidragen under 70-talets senare hälft för de större hushållens del har medverkat till att ökningstakten i fråga om utrymmesstandard åtminstone har blivit densamma för bidragshushållen som för de mera resursstarka hushåll som inte har bostadsbidrag.

Vi vill dock betona att det vi nu har talat om har gällt medeltalen för grupperna som helhet. Som har framgått av tabell 4.4 är skillnaderna i utrymmesstandard avsevärda mellan de hushåll som har bostadsbidrag. Det finns också fortfarande en ganska stor grupp bidragstagare som inte har avsedd utrymmesstandard (se även avsnitt 3.4).

4.2.4 Hushållens bostadskostnader

Enligt de riktlinjer för bostadsbidragen som lades fast av 1971 års riksdag skulle riktmärket för de övre hyresgränserna vara inflyttningshyrorna i storstäderna för en utrymmesstandard som åtminstone tillgodosåg trångboddhetsnormens krav. Normen, som avser hushåll med mer än en boende, innebär att vardagsrum och kök skall vara fria från sovplatser och att i varje rum därutöver skall bo högst två personer. I prop. 1975/76: 145, som ledde till den senaste större revideringen av bostadsbidragssystemet, anfördes att man inte borde binda hyresgränserna till priset för en viss lägenhetstyp lika hårt som tidigare. Hushållen borde ges största möjliga frihet att själva avgöra vilken lägenhet som bäst tillgodosåg deras behov inom den ekonomiska ram som statsmakterna angav. I praktiken har dock kopplingen till trångboddhetsnormen funnits kvar, vilket bl. a. framgår av att systemet med högre övre hyresgränser per vartannat barn har fortlevt.

Mot denna bakgrund redovisar vi i det följande först i vad mån hyrorna

varierar för olika årgångar bostäder och för olika ortstyper och därefter hur pass väl de övre hyresgränserna överensstämmer med de hyror som utgår och vilken utrymmesstandard som ryms inom hyresgränserna.¹ Vi kommer också att i korthet beröra bostadskostnaderna i bostadsrättslägenheter.

Senast tillgängliga riksomfattande statistik på bostadskostnadsområdet utgörs av bostads- och hyresundersökningen (BHU) 1981, som avser hyreslägenheter i flerbostadshus färdigställda t. o. m. utgången av år 1980. Av denna framgår att hyresvariationerna i hyresbostadsbeståndet är betydande och att de sammanhänger med såväl tidpunkten för bostadens färdigställande som ortstyp. Härutöver varierar de givetvis med bostadens storlek.

I tabell 4.6 redovisas genomsnittlig årshyra per m² i januari 1982 efter färdigställandeår och ortstyp. Värmekostnader är inkluderade.

Tabell 4.6 Hyresbostäder. Genomsnittlig hyra per m² lägenhetsyta i januari 1982 (uppräknad till årsnivå) efter färdigställandeår och ortstyp

Färdig- ställandeår	Stor- Stockholm	Stor- Göteborg	Övriga kommuner över 75 000 invånare	Kommuner mindre än 75 000 invånare	Hela riket
— 1920 ¹	222	204	198	175	200
1921—1940 ¹	228	223	191	181	212
1941—1950	220	222	197	192	205
1951—1960	227	233	204	209	216
1961—1965	232	229	211	219	220
1966—1970	241	240	213	221	226
1971—1975	250	250	223	228	234
1976—1980	278	286	257	257	263
Samtliga	231	232	208	212	219

¹ Avser bostäder med modern standard

Av tabellen framgår att bostadskostnaderna för samtliga ortstyper varierar relativt måttligt med bostadens ålder för hyresbostäder som färdigställda fram till mitten av 1970-talet. De ökade produktionskostnaderna har under sjuttioalets senare hälft kommit att mer än tidigare slå igenom vid hyressättningen. Detta sammanhänger bl. a. med att hyresutjämning inte tillämpas i samma utsträckning som förut. Den genomsnittliga hyresnivån för bostäder som har byggts under perioden 1976—1980 ligger därför i hela landet betydligt högre än vad den gör för bostäder som byggts tidigare på 70-talet.

Av tabell 4.6 framgår vidare att det finns regionala variationer som inte är obetydliga. Med den grova indelning som används tar de sig uttryck i att hyrorna i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg, som företer stora inbördes likheter, i genomsnitt ligger ca 10% över dem som gäller i övriga kommuner. Inom den sistnämnda gruppen kan givetvis hyresnivåerna skilja sig en hel del från en ort till en annan, vilket betyder att den lokala hyresnivån på vissa orter kan ligga betydligt under den som gäller i de båda storstads-

¹ Skälet till att vi har valt att koncentrera oss på hyresbostäder är främst att tillgänglig statistik (i huvudsak BHU-material) är mest aktuell och mest rättvisande för denna upplåtelseform.

regionerna medan den på andra orter ligger i närheten av storstadspriserna.

År 1981 tillämpades följande övre hyresgränser för bostadsbidragen.

	Per månad (kr.)	Per år (kr.)
Ensamstående utan barn	750	9 000
Makar utan barn	850	10 200
Hushåll med 1-2 barn	1 250	15 000
" " 3-4 barn	1 500	18 000
" " 5+ barn	1 800	21 600

Den genomsnittliga årshyran i landet för lägenhetstyperna 1-5+ rum och kök var under samma år följande:

Lägenhetstyp	Genomsnittlig årshyra (kr.)
1 rum och kök	8 000
2 rum och kök	11 600
3 rum och kök	15 100
4 rum och kök	18 600
5+ rum och kök	24 200

Hyresnivåerna i landet som helhet var alltså under år 1981 sådana att bostadsbidragens övre hyresgränser i genomsnitt täckte in ett rum och kök för ensamboende och (så när som på 100 kronor) tre rum och kök för hushåll med 1-2 barn. Däremot räckte inte den övre hyresgränsen riktigt till för att hushåll med 3-4 barn skulle kunna räkna in kostnaden för en normenlig bostad med genomsnittlig hyra. För hushåll med fem eller fler barn är det svårt att dra några slutsatser av detta material, eftersom de angivna genomsnittshyrorna inkluderar hyrorna också i lägenheter som är större än fem rum och kök.

Vid motsvarande jämförelser mellan 1982 års övre hyresgränser och de genomsnittliga hyrorna i januari 1982 kommer man till ett för bidragstagarna något gynnsammare resultat. Genomsnittshyrorna för såväl hushåll med 1-2 barn som hushåll med 3-4 barn låg nämligen då något under gällande övre hyresgränser. Det bör dock påpekas att det är osäkert om denna förbättring i förhållande till föregående år kommer att bestå under hela år 1982. Hyreshöjningar kan ju ske även under året, medan de övre hyresgränserna inte ändras.

I tabell 4.7 nedan anges genomsnittshyran i riket år 1981 för olika lägenheter av olika storlekar efter färdigställandeår. Som synes låg hyrorna för bostäder som byggts före år 1960 som regel under medelvärdet för alla lägenheter av samma storlek, medan de fr. o. m. perioden 1966-1970 låg en god bit över detta. Hyresnivåerna låg lägst för perioden 1941-1950. Det förklaras främst av att bostadsytorna i nyproduktionen minskade fram till detta decennium. Även det faktum att hyresnivåerna för produktions-

Tabell 4.7 Genomsnittlig årshyra per lägenhet år 1981 i hela riket efter färdigställandeår och lägenhetstyp

Färdig- ställandeår	Lägenhetstyp				
	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5+rok
– 1920 ¹	7 800	11 100	15 400	19 100	27 200
1921–1940 ¹	7 900	10 800	14 400	18 500	24 900
1941–1950	7 300	10 100	13 100	16 000	19 600
1951–1960	7 800	11 000	13 800	17 400	21 800
1961–1965	8 300	11 900	14 700	18 000	22 700
1966–1970	9 000	13 200	16 200	19 500	24 200
1971–1975	9 500	13 300	16 200	19 400	23 800
1976–1980	11 200	15 500	18 700	22 500	28 600
Samtliga	8 000	11 600	15 100	18 600	24 200

¹ Avser bostäder med modern standard.

perioderna 1966–1970 och 1971–1975 var praktiskt taget lika förklarar av successivt minskade bostadsytor.

Av tabell 4.7 framgår vidare att hyran för en normenlig bostad till hushåll med 1–2 barn, tre rum och kök, för riket som helhet låg inom bostadsbidragens hyresgränser för alla lägenheter byggda t. o. m. perioden 1961–1965. För en bostad som byggts under den därpå följande tioårsperioden, 1966–1975, fick däremot bidragshushållet i genomsnitt betala de sista tusen kronorna av årshyran själv. Och om bostaden var byggd 1976–1980 var det i genomsnitt nästan 4 000 kronor av årshyran som låg över den övre hyresgränsen och som bidragshushållet alltså hade att själv betala. Ungefär samma förhållanden gällde för hushåll med 3–4 barn, vilka enligt normen behöver fyra rum och kök.

Vi kan alltså konstatera att den genomsnittliga hyresnivån för bostäder från den senaste perioden, 1976–1980, ligger i en klass för sig och att bostadsbidragens övre hyresgränser synes vara helt otillräckliga för hushåll som bor i eller överväger att flytta till dessa nyare bostäder.

Hyresvariationerna beroende på produktionstidpunkt är ungefär lika stora för olika ortstyper. Då hyrorna i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg för de flesta perioderna ligger på en högre nivå än riksgenomsnittet räcker emellertid oftast inte bostadsbidragen till för en utrymmesstandard som svarar mot trångboddhetsnormens krav. För övriga kommuner ligger hyresnivåerna i flertalet fall under riksgenomsnittet. Bostadsbidrag lämnas därför på dessa orter oftare till en utrymmesstandard som svarar mot trångboddhetsnormen och inte sällan till en högre standard än så. De hyresnivåer som gäller i produktion fr. o. m. perioden 1966–1970 ryms emellertid inte inom hyresgränserna ens i kommunerna utanför storstadsregionerna.

Som illustration till vad vi nu sagt anges i tabell 4.8 hur mycket som den genomsnittliga årshyran för en tretrumslägenhet i olika ortstyper låg över (+) resp. under (–) den övre hyresgräns (räknat per år) som gällde för hushåll med 1–2 barn år 1981.

Tabell 4.8 Den genomsnittliga årshyran för trerumslägenheter år 1981 minskad med övre hyresgränsen för ett- och tvåbarnshushåll (15 000 kr.)

Färdig- ställandeår	Stor- Stockholm	Stor- Göteborg	Övriga kommuner över 75 000 invånare	Kommuner mindre än 75 000 invånare	Hela riket
-1920 ¹	+1 700	+1 300	+ 400	-1 600	+ 400
1921-1940 ¹	+ 500	- 500	- 500	-2 500	- 600
1941-1950	-1 400	-1 400	-1 600	-2 600	-1 900
1951-1960	- 600	-1 200	-2 000	-1 000	-1 200
1961-1965	+ 700	0	- 800	- 400	- 300
1966-1970	+2 400	+1 700	+ 500	+ 700	+1 200
1971-1975	+2 100	+2 200	+ 500	+ 800	+1 200
1976-1979	+4 100	+5 100	+3 700	+3 300	+3 700
Samtliga	+ 900	+ 500	- 400	- 200	+ 100

¹ Avser bostäder med modern standard.

Som ett komplement till BHU publicerar SCB även årliga redovisningar av nyproduktionshyrorna i statsbelånade flerbostadshus. *Tabell 4.9*, som avser 1981 års nyproduktion, ger klart belägg för att hyrorna i bostäder som har byggts de allra senaste åren kraftigt överstiger de övre hyresgränserna för bostadsbidrag. Detta gäller för samtliga ortstyper.

Tabell 4.9 Genomsnittlig årshyra för trerumslägenheter i allmännyttigt ägda flerbostadshus färdigställda år 1981

Färdig- ställandeår	Stor- Stockholm	Stor- Göteborg	Övriga kommuner över 75 000 invånare	Kommuner mindre än 75 000 invånare	Hela riket
Genomsnittlig hyra år 1981	22 300	21 500	21 500	20 900	21 400
Del av årshyran som överstiger övre hyresgrän- sen för hushåll med 1-2 barn (15 000 kr.)	+ 7 300	+ 6 500	+ 6 500	+ 5 900	+ 6 400

I tabellerna 4.8 och 4.9 har vi inte tagit hänsyn till att kommunerna i Stor-Stockholm tillämpar högre övre hyresgränser än vad som gäller i landet i övrigt. Skälet till att vi inte har gjort detta är att dessa extra bostadsbidrag inte till någon del är statsunderstödda.

För bostadsrättslägenheter ligger bostadskostnaderna i form av årsavgifter enligt senast tillgängliga material (BHU 1978) 10-25 % lägre än hyrorna för hyreslägenheter. Detta innebär att årsavgifterna för större delen av landets bostadsrättslägenheter sannolikt ligger inom ramen för nuvarande övre hyresgränser. Endast årsavgifterna för de bostadsrättslägenheter som har byggts under de senaste fem-sex åren (för Stor-Stock-

holms och Stor-Göteborgs del det senaste decenniet) torde ligga över övre hyresgränserna.

Vi har tidigare (i avsnitt 3.4, se även bilaga B) redogjort för vilka bostadskostnader som barnfamiljer med bostadsbidrag har. Vi kunde då konstatera att mer än hälften av hushållen i maj 1980 hade bostadskostnader som låg över den övre hyresgränsen.

För att eliminera den effekt som en varierande utrymmesstandard kan ha på bostadskostnaderna koncentrerade vi oss på dem som hade bostadsstandard i enlighet med utrymmesnormen. De slutsatser man kunde dra av de tabeller vi då redovisade (se t. ex. tabell 19 i bilagan) och det bakomliggande siffermaterialet blev desamma som man måste dra av det material vi nu har redovisat, nämligen att bostadskostnadsvariationerna vid lika utrymmesstandard är betydande och att hyresgränserna för en stor del av hushållen inte täcker in kostnaden för en bostad med tillräcklig utrymmesstandard.

Omvändningen – vilken standard som bostadsbidragen ger utrymme för – belyses av materialet om bostadsbidragstagarnas bostadskostnader i maj 1980. Som exempel har vi valt 1–2 barnshushåll i hyres- och bostadsrättslägenheter med bostadskostnader i intervallet 1 050–1 125 kr. (dvs. intill den övre hyresgräns som gällde år 1980). Dessa hushåll fördelade sig på följande sätt efter bostadsstorlek.

Bostadsstorlek	Antal hushåll
1 rum och kök	370
2 rum och kök	4 970
3 rum och kök ¹	15 940
4 rum och kök	2 710
5 rum och kök	240
6+ rum och kök	60

¹ = den standard som bostadsbidragen i första hand syftar till att möjliggöra

Variationer i bostadsyta inom en och samma lägenhetstyp och skiftande utrustningsstandard kan i vissa fall förklara den varierande utrymmesstandard uttryckt i antal rum. I flertalet fall utgör de dock inga förklaringsfaktorer av vikt. Det kvarstår alltså att utrymmesstandard vid en viss bostadskostnad och i övrigt lika förhållanden kan variera betydligt. Därmed kan också "utbytet" av bostadsbidragen i form av utrymmesstandard variera kraftigt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att dagens hyresgränser inte förmår fånga upp de kostnadsskillnader som faktiskt finns i landet mellan likvärdiga lägenheter. Spridningen mellan de lägsta och de högsta hyrorna är så stor att samma utrymmesstandard kostar nästan dubbelt så mycket i nybyggda hus på dyra orter som i äldre hus på hyresbilliga orter. Den utrymmesstandard som hushållen kan skaffa sig med bostadsbidragens hjälp skiljer sig därför starkt åt mellan hushåll med olika boendevillkor.

4.3 Framtida mål för bostadsbidragen

4.3.1 *Bostadsbidragen som instrument i bostadspolitiken*

De uppgifter som en sammanhållen bostadspolitik ställs inför är att bestämma vilket utrymme som bostadsbyggandet kan tilldelas inom samhällsekonomin, att säkra att de resurser som krävs för de eftersträvade investeringarna i bostäder står till förfogande och också utnyttjas, att se till att bostadsbeståndet får en rätt avvägd sammansättning med hänsyn till hushållens behov samt att säkra att fördelningen av de bostäder som finns tillgängliga blir sådan att intentionerna bakom samhällets insatser förverkligas.

Det mål som i dag gäller för den statliga bostadspolitiken formulerades i prop. 1967: 100 på följande sätt:

Syftet med samhällets bostadspolitiska åtgärder är att främja en god bostadsförsörjning. Det allmännas engagemang i denna uppgift motiveras av bostadens grundläggande betydelse för familjelivet, individens hälsa och arbetsförmåga, vila och rekreation. Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäligena kostnader.

Detta allmänt formulerade mål konkretiseras sedan genom ramar och villkor för bostadsbyggandets finansiering, genom specificerade krav på byggnaders egenskaper, genom riktpunkter för bostädernas utrymme-standart samt genom villkor knutna till stödet åt hushållens bostadskonsumtion. Samhället har därvid möjlighet att utnyttja olika styrmedel av finansiell och administrativ art för att påverka bostadsbyggandets omfattning och inriktning samt fördelningen av de bostäder som blir tillgängliga.

Möjligheterna att med sådana styrmedel styra skeendena i önskad riktning får inte överskattas. Detta gäller redan i fråga om investeringarnas inriktning och omfattning. Det är än mer tydligt när det gäller möjligheterna att främja de delmål som rör välfärdens fördelning.

De mål som gäller för bostadspolitiken lägger ett ansvar på samhället för att de bostäder som krävs för att tillgodose medborgarnas grundläggande behov tillhandahålls till priser som hushållen kan betala. Uppgiften att svara för att de bostäder som byggs till i och för sig skäligena kostnader kan upplåtas till priser som är rimliga i förhållande till det normala hushålls betalningsförmåga faller i första hand på de generella kapitalkostnadssubventionerna. Men vad ett generellt kapitalkostnadsstöd kan åstadkomma är i bästa fall lika priser för lika stora bostäder av likvärdig standard. Hushållens behov av bostadsutrymme skiftar emellertid. Deras försörjningsbörda är olika stora. Och deras inkomster är långt ifrån lika. Därmed är också deras möjligheter att bära priset för den bostad som de behöver olika – oavsett de generella subventionernas utformning.

Både av resursskäl och av hänsyn till de effekter som det skulle få för efterfrågans fördelning är det otänkbart att de generella kapitalkostnadssubventionerna skulle kunna göras så stora att varje hushåll, oavsett försörjningsbörda, skulle kunna betala bostadens pris uteslutande med de egna resurser som hushållet disponerar.

Det stöd som är nödvändigt för att de minst bärkraftiga hushållen skall

kunna försörjas med bostäder på ett sätt som svarar mot de mål som samhället har ställt upp för sig måste därför ges en annan form. Det måste kunna riktas direkt till dessa hushåll och också avvägas direkt efter de enskilda hushållens förhållanden. Att ge ett sådant stöd har varit bostadsbidragens uppgift. Uppgiften står kvar även i framtiden.

För att stödet skall kunna fylla sin bostadspolitiska uppgift måste det vara så stort att det förmår fylla ut utrymmet mellan vad hushållet självt kan avstå för sin bostadskonsumtion och priset för en bostad som tillgodoser hushållets behov. Det innebär å andra sidan att stödbehovet påverkas inte bara av hushållets storlek och bostadens pris, utan också av vilka resurser som hushållet faktiskt disponerar. Detta bestäms i sin tur inte enbart av hushållets förvärvsinkomster, utan också av omfattningen av de stöd av andra slag som hushållet kan tillgodogöra sig. Bostadsbidragens storlek måste därför vid varje tidpunkt bestämmas mot bakgrund av utvecklingen av alla de faktorer som påverkar hushållets betalningsförmåga och storleken av deras nödvändiga utgifter.

4.3.2 *Att minska trångboddheten*

Vi har kunnat konstatera att trångboddheten i landet är på klar tillbakagång. Det är emellertid fortfarande inte ovanligt att barnfamiljer är trångbodda. Som vi har redovisat i avsnitt 4.2.2 var ca 85 000 sådana hushåll trångbodda vid 1980 års folk- och bostadsräkning. Detta motsvarar 7–8 % av alla hushåll. Antalet trångbodda barnfamiljer kan sedan dess beräknas ha gått ned till ca 70 000. Därav uppbär större delen, 43 000 hushåll, bostadsbidrag.

Av de undersökningar som vi har låtit utföra har framgått att det finns många olika orsaker till att man är trångbodd. Särskilt för de mer långvarigt trångbodda hushållen är en väsentlig orsak de ekonomiska förhållanden under vilka hushållet lever. En hel del barnhushåll anser sig inte ha råd att flytta till en större bostad. Detta hänger enligt vår uppfattning främst samman med att de bostäder som står till buds inte sällan betingar ett pris som ligger långt över den bostadskostnad till vilken bostadsbidrag idag kan utgå. Det trångbodda hushåll som önskar byta upp sig får ofta själv betala merkostnaden för den större bostaden.

Vi anser att det är ett väsentligt samhällsintresse att alla barnfamiljer kan ges ekonomiska möjligheter att hålla sig med en bostad som svarar mot de gällande standardmålen. Vi kommer i kapitel 6 att lämna förslag till ett förstärkt högkostnadsskydd. Det är avsett att ge hushållen ökade möjligheter att bära kostnaderna för en tillfredsställande bostad, även när hyresläget på orten är högt och även i de fall som bostaden tillhör den nya, dyrare produktionen. Därmed bör det finnas förutsättningar att ytterligare minska den alltså bestående trångboddhet som beror av ekonomiska skäl.

4.3.3 *Att öka den allmänna bostadsstandarden*

Det allmänna mål som gäller för den statliga bostadspolitiken ställer två uppgifter i centrum: att säkra en god standard i boendet och att se till att alla medborgare får del i denna standard. Den precisering av standardmålet

som statsmakterna ställer upp för sig blir en riktpunkt för kvaliteten på de fortsatta insatserna på nybyggandets och bostadssaneringens områden. Den blir samtidigt ett åtagande gentemot de enskilda hushållen när det gäller samhällets fortsatta insatser på det fördelningspolitiska området. I och med att statsmakterna preciserar målen för den fortsatta utvecklingen på boendestandardens område preciseras också kraven på det stöd som bör utgå till boendet. Stödet måste vara tillräckligt stort för att också de som är beroende av stödet skall kunna följa med i standardutvecklingen. Den standard som bostadsbidragen skall göra möjlig måste alltså vid varje tidpunkt vara åtminstone den som gäller som riktpunkt för statsmakternas allmänna bostadspolitiska strävanden.

Standardutvecklingen är i stor utsträckning resultatet av en spontan efterfrågan, där hushållen själva väljer att satsa sina resurser på en höjd bostadsstandard. Många hushåll har i dag en bostadsstandard som ligger över den riktpunkt som för närvarande gäller som mål för den statliga bostadspolitiken. Detta framgår av de siffror som vi har redovisat i avsnitt 4.2.3. Denna spontana utveckling kan leda till ökande standardskillnader mellan resursstarka och resurssvaga hushåll.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna förordade därför att bostadsbidragen avpassades så, att de tillät en standard som översteg det nuvarande allmänna standardmålet. Härigenom skulle bidragen kunna motverka riskerna för ökande standardskillnader mellan olika grupper.

Vilken standardutveckling som är möjlig bestäms emellertid inte bara av vilka ekonomiska resurser som hushållen har eller ges, utan också av vilket bostadsbestånd som faktiskt står till förfogande. Huvudparten av de bostäder som kan disponeras under 1980-talet är redan byggda. Även vid en hög produktionsnivå motsvarar det årliga nytillskottet av bostäder mindre än 2% av det totala beståndet.

Vi har i dag ca 1 130 000 hushåll med barn under 18 år. Dessa behöver alla en bostad om minst tre rum och kök för att inte vara trångbodda, om ensamförälderhushållen jämföras med tvåföräldrahushållen. Vi har samtidigt ca 1 350 000 lägenheter om fyra rum och kök eller större. Alla barnfamiljer skulle därför inom dagens bostadsbestånd teroretiskt kunna ges en bostadsstandard som innebär att deras bostad är ett rum större än vad som följer av den standardnorm som nu gäller.

Av dessa större lägenheter är emellertid inte mer än ca 190 000 hyreslägenheter. I dag bor ca 300 000 barnfamiljer i hyresbostäder. För att de barnfamiljer som i dag bor med hyresrätt skall kunna få den standardökning som vi här talar om – ett rum över den gällande standardnormen – krävs alltså att nära hälften av dem flyttar till redan befintliga bostäder som upplåts med bostads- eller äganderätt.

Resonemanget är så här långt hypotetiskt. En sådan total och förutsättningslös omfördelning av de befintliga bostäderna kan naturligtvis aldrig genomföras. En betydande del av de bostäder som skulle behöva tas i anspråk är inte tillgängliga på bostadsmarknaden. Många rymliga bostäder – närmare bestämt ca 500 000 – bebos av små hushåll om 1–2 personer, och många kommer även framdeles att bebos av sådana hushåll. Andra är belägna på andra orter än de där efterfrågan finns. Vad vi har velat visa med detta resonemang är den avgörande roll som det befintliga beståndets

sammansättning har för vilken standard som man kan nå under överskådlig tid – och att varje allmän standardökning till stora delar måste bygga på de spontana omflyttningsrörelser som sker inom detta bestånd. Vi har vidare velat peka på den kraftiga snedfördelning som råder i fråga om upplåtelseformerna för de lägenheter som skulle tillåta en standardhöjning. Därmed blir också hushållens förmåga att uppfylla de ekonomiska villkor som gäller inom olika upplåtelseformer en viktig begränsning för möjligheterna att förverkliga ett nytt och högre mål i fråga om den allmänna bostadsstandarden.

Målen för samhällets bostadspolitiska strävanden har vid flera tillfällen flyttats fram bortom vad som för ögonblicket eller ens inom en nära framtid har kunnat förverkligas. Anpassningen till en högre standardnivå tar med nödvändighet tid. Man måste därvid acceptera att man övergångsvis för vissa hushåll med skilda bostadspolitiska medel stöder en högre standard än vad som just då kan komma alla till del. Men förutsättningen för att detta skall kunna accepteras är att strävandena är inriktade på att alla hushåll med tiden skall ges denna högre standard – och att samhället sätter in de bostadspolitiska styrmedel som är ägnade att säkra att även de svagaste hushållen får del av en sådan standardökning.

När och om statsmakterna finner det möjligt att göra nya åtaganden i fråga om den allmänna bostadsstandard som skall sättas som mål för de bostadspolitiska strävandena måste bostadsproduktionen riktas in på ett ökat antal rymliga lägenheter inom hyresbostadsbeståndet. Alternativt måste nya bostadspolitiska stödformer tas fram som ger de resurssvaga barnfamiljerna tillgång till de större bostäder med andra upplåtelseformer som finns tillgängliga på bostadsmarknaden. Ingen av dessa åtgärder är emellertid ensam tillräcklig för att höja bostadsstandarden. Först genom att alla bostadspolitiska styrmedel riktas in på det nya målet blir det möjligt att realisera det för hela befolkningen. Också bostadsbidragen måste därvid anpassas till ett sådant nytt mål i samma stund som det ställs upp.

Inom det bostadsbestånd som nu finns kommer en spontan standardhöjningsprocess aldrig att kunna omfatta alla hushåll. De svagaste kommer att stå utanför. Ett bostadsbidragsstöd som subventionerar en bostadskonsumtion på en högre standardnivå än den som stöds av andra bostadspolitiska medel skulle därmed – tvärtemot sitt syfte – bidra till att öka skillnaderna mellan dem som deltar i denna standardhöjningsprocess och dem som inte har styrka nog att göra det.

Bostadsbidragen kan därför inte ha en – uttalad eller tyst accepterad – riktpunkt som ligger ovanför de åtaganden som samhället är berett att i övrigt ta på sig gentemot hushållen inom bostadsförsörjningens område – i första hand på investeringssidan. Detta innebär att stödets ambitionsnivå måste bestämmas av de vid varje tidpunkt gällande allmänna bostadspolitiska målen. I den del som det enskilda hushållets faktiska bostadsstandard ligger över denna nivå kan kostnaderna för denna tillkommande standard inte få påverka storleken av det bostadsbidragsstöd som hushållet kan tillgodogöra sig.

Fortfarande gäller inget annat standardmål än det som fastställdes redan år 1966, dvs. högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade. Som vi har framhållit måste ett nytt och högre standardmål stötts av

samtidiga ändringar inom samtliga bostadspolitiska styrsystem och följas av klart uttalade åtaganden från statsmakternas sida att avdela de resurser som krävs för att det nya målet skall kunna förverkligas för alla befolkningsgrupper. Det ligger emellertid inte inom ramen för vårt uppdrag att lägga fram förslag om vilka ambitioner som bör gälla för framtiden inom andra områden än bostadsbidragsstödet. Vi har därför avstått från att utföra vidare beräkningar av vilken standardhöjning som skulle vara möjlig att realisera. Vi vill emellertid betona att det förhållandet att vi i våra fortsatta resonemang utgår från 1966 års standardmål inte är uttryck för något annat än att detta är det standardmål som senast har fastställts av riksdagen och som vi därför i dag har att utgå från.

4.3.4 Att utjämna kostnadsskillnaderna

Ett av de mest framträdande kännetecknen för utvecklingen på bostadsmarknaden under senare år är ökande kostnadsskillnader mellan bostäder av likvärdig standard. Kostnadsskillnaderna är dels regionala, dels årgångsbestämda. Skillnaderna beror i båda fallen främst av skillnader i produktionskostnader – de regionala på grund av olika marknadsförhållanden i olika delar av landet, de årgångsbestämda av en allt snabbare ökning av de allmänna byggnadskostnaderna.

Uppgiften att svara för utjämningen av regionala och årgångsbestämda kostnadsskillnader ligger i första hand på det statliga bostadsfinansierings-systemet. Tider med snabba kostnadsstegringar medför dock svåra påfrestningar för detta system, inte minst med hänsyn till de totala subventionskostnaderna. Möjligheterna att utjämna kostnadsskillnader med hjälp av finansieringssystemet begränsas vidare av att detta endast omfattar delar av det totala bostadsbeståndet. Kostnadsskillnaderna har därför kommit att slå igenom i en ökande splittring också av boendekostnaderna.

Splittringen i boendekostnader mellan bostäder av likvärdig standard är – som har framgått av redovisningen i avsnitt 4.2.4 – starkast relaterad till skillnaden i produktionsår. De nya eller växande hushållen och de hittills trångbodda är i större utsträckning än andra hänvisade till de nyproducerade lägenheterna för sin bostadsförsörjning. Det innebär att den bristande kostnadsutjämningen medför ett hot särskilt mot möjligheterna att klara de svagaste gruppernas bostadsförsörjning.

Det blir därför en allt viktigare uppgift för bostadsbidragen att fånga upp och utjämna nyproduktionens höga bostadspriser. För att undvika en inte avsedd ökning av stödet till hushåll i billigare lägenheter av likvärdig standard måste stödet ges en direkt bostadsanknytning. Och för att undvika en inte avsedd ökning av stödet till hushåll med lika stora bostadskostnader men med högre bostadskonsumtion måste stödet knyta an till den typiska merkostnaden för bostäder i den produktion som är aktuell. Målet för de framtida bostadsbidragen måste därför på denna punkt enligt vår mening vara att utjämna de merkostnader som beror av annat än standardskillnader. Till detta återkommer vi i avsnitt 6.3.

4.3.5 Att stärka konsumtionsförmågan

Hushållens förmåga att bära kostnaderna för den bostad som tillgodoser deras behov är inte i första hand beroende av deras inkomster. En låg inkomst innebär inte nödvändigtvis att hushållet saknar tillräcklig betalningsförmåga. Och att hushållet har en hög inkomst innebär inte heller med nödvändighet att hushållet saknar behov av stöd. Bestämmande för hushållets ekonomiska styrka är dess försörjningsbörda i kombination med dess inkomster och andra resurser.

Försörjningsbördan är starkt kopplad till hushållets sammansättning – och varierar därmed i normalfallet inte mellan hushåll med lika sammansättning, så länge som man håller sig till de nödvändiga kostnaderna för hushållets grundläggande konsumtion. De variationer som förekommer kan i huvudsak återföras till skillnader i kostnaderna för hushållets bostad.

Hushållens inkomster kan däremot variera starkt, beroende på skillnader i lön och förvärvsintensitet, förekomsten av förvärvshinder, förekomsten av inkomster av annat slag och förekomsten av olika former av stöd till hushållets eller dess enskilda medlemmars försörjning. Hushållets utbyte av sina inkomster varierar dessutom med hänsyn till hur de är fördelade mellan hushållets medlemmar. Detta är en följd av inkomstbeskattningens utformning.

Bostadsbidragssystemet måste till följd av sin omfattning och sin schablonmässiga uppläggning verka med stor generalitet och efter enkla bedömningsgrunder. Som vi återkommer till i kapitel 5 kan det därför inte användas för att fylla ut varje slag av inkomstbrist. Det är däremot väl lämpat för att att fylla ut försörjningsbrister – dvs. sådana brister som är en följd av försörjningsbördan och som typiskt sett förekommer i barnfamiljer. Därmed elimineras också behovet av andra behovsprövade stödsystem inriktade på dessa grupper. Vi anser därför att bostadsbidragen även framdeles bör tilläggas sådana allmänt konsumtionsstödande uppgifter för hushåll med barn.

Målet för detta inkomstprövade stöd bör vara att ge hushållen det resurstillskott som anses nödvändigt för att hushåll med olika sammansättning normalt skall kunna täcka kostnaderna för en rimlig konsumtion – inklusive de normala kostnaderna för en bostad som tillgodoser hushållets behov. Därmed markeras också stödets självständiga bostadspolitiska uppgift. Den närmare diskussionen om förutsättningarna för att med bostadsbidragen ge också ett sådant allmänt konsumtionsstöd tar vi upp i avsnitt 5.2 om vilka stödbehov som bostadsbidragen kan tillgodose.

5 Målgrupper för stödet

Ett reformerat bostadsbidragssystem skall nå de grupper som kan anses ekonomiskt svaga. I detta kapitel söker vi precisera vilka hushåll som idag inte kan anses ha tillräcklig försörjning, oavsett om de idag uppbär bostadsbidrag eller inte. Vidare gör vi uppskattningar av hur stora försörjningsbristerna är för olika grupper. Vi diskuterar därefter i vilka fall som bostadsbidragen är rätt stödform och när det enligt vår mening är lämpligare att fylla ut de svaga hushållens kvarstående försörjningsbrister på annat sätt.

5.1 De svaga hushållen

5.1.1 Hushåll som i dag inte har tillräcklig försörjning

De undersökningar som statistiska centralbyrån har gjort av låginkomsthushållens levnadsförhållanden ger en ganska god bild av vilka hushåll som inte har tillräcklig försörjning.¹ Som låginkomsthushåll har man betraktat dem som inte har tillräckliga disponibla inkomster för att täcka ett existensminimum som beräknas enligt beskattningens regler på det sätt som vi har beskrivit i inledningen. Den undersökning som vi här refererar avser inkomståren 1975 och 1976. Sedan dess har naturligtvis förhållandena ändrats när det gäller de förvärvsarbetandes inkomster och transfereringarnas storlek. Vidare gäller för barnfamiljernas del att kvinnornas förvärvsfrekvens har fortsatt att öka och att antalet hushåll med många barn har minskat ytterligare. Slutligen har ett antal förändringar genomförts i de förmånssystem som inverkar på pensionärernas förhållanden. Fortfarande bör dock den bild som SCB:s material ger kunna utnyttjas för att beskriva vad som utmärker de hushåll som har en otillräcklig försörjning.

Enligt 1975–1976 års undersökning skulle bristhushållen fördela sig på det sätt som redovisas i *tabell 5.1* efter sysselsättningen hos den i hushållet som har högst inkomst. Redovisningen omfattar inte dem som är över 75 år.

¹ Levnadsförhållanden (ULF): Rapport 16, Låginkomstfamiljerna – vilka de är och hur de lever 1975/76 (SCB 1979). Rapport 22 Ojämligheten i Sverige (SCB 1981)

Tabell 5.1 Bristhushåll efter sysselsättning hos den i hushållet som har högst inkomst (18–74 år). År 1975–1976

Sysselsättning	Antal bristhushåll	Bristhushåll i % samtliga hushåll inom gruppen
Lantbrukare	43 000	46
Övriga företagare	65 000	30
Löntagare	138 000	5
Förtidspensionärer och långvarigt arbetslösa	32 000	22
Ålderspensionärer (67–74 år)	57 000	10
Kvarboende hos föräldrar	79 000	35
Studerande	56 000	62
Samtliga	465 000	13

Som SCB själv framhåller i undersökningen måste siffrorna tolkas med stor försiktighet. Direkt meningsfulla är de egentligen bara för grupperna löntagare och pensionärer, ja kanske enbart för löntagare. Situationen för de pensionärer utan ATP som år 1975–1976 levde under existensminimum torde nämligen ha förändrats avsevärt sedan dess. Den beslutade utbyggnaden av pensionstillskotten har fullföljts och KBT utgår numera i alla kommuner upp till det belopp som svarar mot den övre hyresgränsen för SKBB. För nytillkommande pensionärer slår ATP-reformen igenom i allt större omfattning. Av övriga hushåll (lantbrukare, övriga företagare, kvarboende hos föräldrar och studerande) torde större delen inte ha några reella försörjningsbrister. Vi återkommer till dessa hushåll senare i detta avsnitt.

Löntagarhushåll

Vi anser sålunda, i likhet med SCB, det mest meningsfullt att vid bedömningen av denna statistik i första hand se på löntagarhushållen. Hur dessa fördelade sig år 1975–1976 efter hushållens sammansättning framgår av *tabell 5.2*.

Tabell 5.2 Bristhushåll bland löntagarhushåll efter hushållssammansättning. År 1975–1976

Sysselsättning	Antal bristhushåll	Bristhushåll i % samtliga hushåll inom gruppen
därav män	(24 000)	(6)
kvinnor	(29 000)	(9)
Makar/samboende utan barn	10 000	2
Ensamstående med barn	15 000	11
Makar/samboende med barn	60 000	7
därav 1 barn	(8 000)	(2)
2 barn	(24 000)	(7)
3+ barn	(28 000)	(19)
Samtliga hushåll	138 000	5

Noteras kan framför allt den stora andelen flerbarnsfamiljer under existensminiminivån. Som synes redovisas vidare försörjningsbrister för ganska många ensamstående utan barn, vilket kan tyckas förvånansvärt med tanke på att det rör sig om löntagarhushåll. Detta sammanhänger emellertid främst med att en studerande som under ett år har haft en förvärvsinkomst som överstiger 5 000 kr. redovisas som förvärvsarbete och inte som studerande.

Genom Rolf Johanssons rapport (intagen som bilaga A i Ds Bo 1982: 3) vilken är baserad på inkomstfördelningsundersökningen (HINK) 1978, har vi fått ytterligare material om de barnfamiljer som ligger under existensminimum. Denna rapport tyder på att antalet barnfamiljer med försörjningsbrister har minskat avsevärt mellan åren 1975–1976 och 1978. Medan SCB för åren 1975–1976 redovisade totalt 140 000 barnfamiljer med försörjningsbrister visar den senare rapporten att antalet år 1978 skulle vara 83 000. Det faktum att HINK beaktar vissa inkomstkällor (transfereringar) som inte tas med i levnadsnivåundersökningarna förklarar en del av skillnaden. Vi vet emellertid också att andelen förvärvsarbete bland kvinnor med barn ökade kraftigt under dessa år. Detta bör ha gällt även i de grupper som åren 1976–1977 låg under existensminimum. Det som tabell 5.2 visar – att försörjningssvårigheterna påtagligt ökar med barnantalet – styrks av den senare rapporten. År 1978 låg fortfarande vart tredje hushåll med fyra eller fler barn under existensminimum, detta då sagt med reservation för att en del hushåll inte har reella försörjningsbrister.

Övriga hushåll

Som redan nämnts måste det för vissa kategorier anses diskutabelt om de verkligen har de försörjningsbrister som de föregående beräkningarna pekar på. De kategorier det närmast gäller är ungdomar över 18 år som bor kvar hemma, studerande, lantbrukare och övriga egenföretagare.

Ungdomar över 18 år som bor kvar hos sina föräldrar har del även av föräldrarnas resurser, varför det inte är rimligt att betrakta dem som svaga bara därför att de själva har låga inkomster. I och med att de bor kvar hos föräldrarna är de inte heller bostadshushåll i egentlig mening. Också *studerande* som inte bor hemma har en speciell försörjningssituation. De lever som regel i första hand på studiemedel som inte har beaktats i dessa undersökningar. Vid måttliga bostadskostnader täcker redan studiemedlen existensminimum, utan de ytterligare inkomster som studiemedelsystemet egentligen förutsätter. Dessa båda hushållstyper, som enligt vad vi kunde se i tabell 5.1 utgör närmare en tredjedel av bristhushållen, bör man därför se bort ifrån i sammanhanget.

Som framgick av tabell 5.1 var åren 1975–1976 andelen bristhushåll exceptionellt hög för *lantbrukare och övriga företagare*¹, 46 resp. 30%. Samtidigt var andelen löntagarhushåll som låg under existensminimum så pass liten som 5%. Omvänt var det en ganska blygsam andel företa-

¹ Som företagare (inkl. lantbrukare) definieras i ULF-undersökningarna personer med huvudsaklig sysselsättning som företagare. De företagare som har bildat aktieföretag och formellt är anställda i sitt företag klassificeras som egna företagare, om de själva anser att de är detta. I annat fall klassificeras de som anställda.

garna (exkl. jordbrukare) som hade en hög disponibel inkomst enligt ULF:s definition¹, 18% jämfört med 27% av samtliga löntagarfamiljer. Andelen höginkomsttagare bland jordbrukarna var 1%.

Bilden av egenföretagare som en visserligen mycket heterogen men som helhet betraktad ekonomiskt svag grupp tycks få bekräftelse när man ser på hur stor andel av olika kategorier barnfamiljer som har bostadsbidrag. Medan 46% av arbetar- och 26% av tjänstemannafamiljerna med barn hade bostadsbidrag år 1978 var detta fallet med hela 59% av de icke jordbrukande företagarna. Företagarna är i själva verket den socioekonomiska grupp som i störst utsträckning har bostadsbidrag. Andelen jordbrukare med bostadsbidrag begränsade sig till 30%. Detta torde dock främst hänga samman med att den bidragsgrundande bostadskostnaden för denna grupp är det belopp som har deklarerats som bostadsförmån. Särskilt fram till inkomståret 1981 värderades bostadsförmåner ofta till så lågt belopp att rätten till SKBB försvann.

De skattemässiga inkomstbegrepp, som tillämpas såväl i de två undersökningar som ligger till grund för beräkningen av antalet bristhushåll som vid inkomstprövningen av bostadsbidragen, ger emellertid en dålig bild av företagarehushållens verkliga bärkraft. Detta sammanhänger med flera omständigheter. En väsentlig sådan är företagarnas möjligheter att göra olika vinstdispositioner vid bokslutet. Om en företagare ett visst år väljer att låta en stor del av årets överskott stå kvar i företaget innebär detta ofta att han för egen del kommer att få en låg taxerad inkomst för det året. En annan omständighet är att företagare och jordbrukare i realiteten ofta har en bättre ekonomi än vad de taxeringsmässiga inkomstbegreppen pekar på genom att vissa naturaförmåner värderas lågt i skattesammanhang. Det är svårt att värdera de sammantagna effekterna av sådana omständigheter. Sammanfattningsvis torde dock företagarnas ekonomi som regel vara avsevärt bättre än vad de förut nämnda uppgifterna om försörjningsbrister och bostadsbidragsfrekvens synes peka på. Till samma slutsats har bl.a. socialforskningsinstitutet (SOFI) kommit i den rapport om jordbrukares och företagares inkomster och levnadsförhållanden som institutet sammanställde åt finansutskottet år 1978 (FiU 1978/79: 5, bil. 1).

Ett sätt att belysa vilken egentlig ekonomisk bärkraft (eller brist på sådan) en viss grupp har är att studera olika indikatorer på välfärd, exempelvis innehavet av kapitalvaror, hur man bor och andra levnadsförhållanden. Detta gör man i ULF-undersökningarna, senast i rapport 22, vilken avser förhållandena åren 1977–1978. Det visar sig då, vilket framgår av sammanställningen nedan, att företagarna som grupp betraktad har en materiell levnadsstandard som inte bara är likvärdig med utan oftast är högre än övriga grupper. Vidare är deras likviditet betydligt bättre.

¹ Med höginkomsttagare avses i ULF-undersökningarna de 20% av hushållen inom varje hushållstyp som har den högsta disponibla inkomsten.

Socioekonomisk grupp	Andel (%) som						
	inom en vecka kan disponera 4 000 kr.	har tillgång till bil	har tillgång till fritidsstuga	bor i eget hem	har diskmaskin	har frysfrys	har färg-TV
Arbetare	79,7	81,8	35,8	48,7	10,5	82,0	73,4
Tjänstemän	93,3	87,8	52,9	56,4	37,6	83,7	75,8
Lantbrukare	94,0	88,4	13,6	99,3	35,4	96,9	53,1
Företagare	93,5	91,2	40,2	73,7	43,3	90,4	80,2
Hela vuxna befolkningen	83,7	77,9	39,7	54,7	24,8	82,7	71,8

Denna och flera andra undersökningar visar att företagarna ofta har en levnadsstandard som ligger över vad arbetare och tjänstemän har. Mot den bakgrunden framstår det som sannolikt att den höga andelen bostadsbidragstagare inom den förstnämnda gruppen mera är en effekt av det inkomstmått som har valts för inkomstprövningen än ett uttryck för ett faktiskt stödbehov.

5.1.2 Hushåll som inte skulle ha tillräcklig försörjning utan bostadsbidrag

För hushåll utan barn gäller att de normalt når upp till existensminimum utan samhällsstöd redan vid endast en heltidsinkomst även om denna är låg. Detta har framgått av vår redovisning under avsnitt 4.2.1. Många av de barnfamiljer där föräldrarna förvärvsarbetar i normal omfattning skulle däremot inte ha sin grundläggande försörjning tryggad om inte bostadsbidragen fanns. Med utgångspunkt i inkomstfördelningsundersökningarna från åren 1978 och 1979 har vi gjort en ungefärlig uppskattning av hur många barnfamiljer som skulle ligga under existensminimum om det inte utgick bostadsbidrag (*tabell 5.3*).

Det framgår klart av dessa uppskattningar att ett mycket stort antal barnfamiljer inte skulle nå upp till existensminimum om det inte fanns ett

Tabell 5.3 Barnfamiljer som inte når existensminimum om inget bostadsbidrag utgår

Antal barn	Hushåll under existensminimum					
	Makar med en inkomst		Makar med två inkomster		Ensamboende	
	antal	andel (%)	antal	andel (%)	antal	andel (%)
1	15 000	(20)	10 000	(5)	20 000	(15)
2	35 000	(40)	25 000	(10)	15 000	(35)
3	40 000	(85)	20 000	(25)	5 000	(35)
4+	10 000	(95)	5 000	(50)
Samtliga	100 000	(45)	60 000	(8)	40 000	(22)

kompletterande behovsprövat familjestöd av bostadsbidragens typ. Detta gäller sannolikt för 45% av de sammanlagt ca 210 000 hushållen med en hemmavarande förälder, för 8% av de ca 720 000 hushållen med två förvärvsarbetsföräldrar och för 22% av de ca 180 000 hushållen med ensamboende förälder. Samma tendens gäller för samtliga kategorier: ju fler barn desto större andel hushåll som är beroende av bostadsbidragen. Totalt skulle alltså ca 200 000 barnfamiljer ha försörjningsbrister om inte bostadsbidragen fanns. Också här bör man emellertid beakta att en betydande del av bristhushållen torde utgöras av företagare- och lantbrukarfamiljer, vilkas registrerade inkomster är låga men vilkas verkliga standard inte alltid motiverar ytterligare stöd. Vi vill också erinra om den allmänna försiktighet som måste iakttas i värderingen av utgiftsbehovet i hushåll med låg sysselsättning utanför hemmet.

Som vi redan har sett återstår en hel del barnfamiljer som har otillräcklig försörjning enligt vår definition även sedan bostadsbidragen har beaktats. Deras antal är emellertid tack vare bostadsbidragen reducerade till mindre än hälften.

5.1.3 Uppskattningar av de samlade försörjningsbristerna hos de svaga hushållen

För hushåll med bara ett barn finns i normalfallet inget uttalat behov av kompletterande stöd (se avsnitt 4.2.1). I familjer där åtminstone en förälder förvärvsarbetar på heltid är det bara i utpräglade låglöneyrken som inkomsten inte är tillräcklig för att hushållet skall nå existensminimum. Andelen bristhushåll med ett barn är också förhållandevis liten. Flerbarnsfamiljerna, alltså hushåll med tre eller fler barn, måste däremot i betydande omfattning tillföras ytterligare medel utöver vad de kan få genom förvärvsarbete. Andelen hushåll som behöver sådant stöd är här stor också bland de hushåll som har två inkomster.

Vi har försökt uppskatta den totala kostnaden för att med inkomstprövade bidrag fylla ut försörjningsbristerna för barnfamiljerna. Resultatet framgår av *tabell 5.4*. Uppskattningarna är grundade på samma material som tabellen 5.3, men är omräknade till att avse det löne- och prisläge som rådde vid ingången av år 1980.

Tabell 5.4 Uppskattad kostnad för att föra upp alla barnfamiljer till existensminimum

Antal barn	Medelsbehov (milj. kr.)			Totalt
	Makar med två inkomster	Övriga makar	Ensamboende	
1	110	110	170	390
2	230	340	120	690
3	170	460	60	690
4	100	190	..	290
5+	50	70	..	120
Samtliga	660	1 170	350	2 180

Enligt dessa grova uppskattningar skulle det alltså krävas ca 2,2 miljarder kr. för att fylla ut gapet för samtliga barnfamiljer från deras faktiska inkomster upp till existensminimum – utöver vad som lämnas av annat samhälleligt stöd, t. ex. i form av barnbidrag och bidragsförskott.

Sammantagna motsvarar således de absoluta bristerna i barnfamiljernas disponibla inkomster – mätta efter ett i huvudsak skattemässigt inkomstbegrepp – ungefärligen summan av de bostadsbidrag som i dag utbetalas till alla barnfamiljer, inklusive vad som till följd av avtrappningsreglerna utbetalas till de hushåll som redan har nått existensminimum. Som vi har utvecklat i avsnitt 4.2.1 utbetalas en stor del av de totala bostadsbidragen till hushåll som inte kan anses ha brister i sin försörjning. Endast genom en mycket radikal omfördelning av det nuvarande bostadsbidragsstödet skulle man klara av att täcka barnfamiljernas faktiska inkomstbrister.

5.2 De stödbehov som bostadsbidragen kan tillgodose

I det föregående avsnittet (5.1) har vi sökt identifiera de grupper av hushåll som behöver olika former av stöd för att klara sin försörjning. Försörjningsbrister kan hänföras till en stor försörjningsbörda eller till en låg inkomst. Båda dessa omständigheter kan föreligga samtidigt, men behöver inte göra det. Ingen av dem behöver heller ensam nödvändigtvis medföra en försörjningsbrist. Bland de hushåll som inte klarar sin försörjning med egna resurser kan alltså ingå grupper av rätt skiftande slag och med rätt olika orsaker till bristerna i sin försörjning.

Vi har tidigare i avsnittet om de framtida målen för bostadsbidragen (4.3) pekat på gränserna för de uppgifter som ett generellt bostadsbidragssystem kan tilldelas. En sådan gräns sätts av de administrativa förutsättningarna för ett sådant system. Stödet skall i princip kunna utgå till alla hushåll som måste få ekonomiskt stöd för att kunna klara kostnaderna för den bostad de behöver. Antalet hushåll som berörs av stödet blir därmed betydande. Bedömningen av stödbehovet måste därför med nödvändighet utföras schablonmässigt efter enhetliga grunder. I de närmast följande delavsnitten kommer vi att redovisa hur sådana administrativa förutsättningar för bostadsbidragen enligt vår mening måste få inverka på ambitionerna att med bostadsbidragens hjälp täcka sådana försörjningsbrister som beror av att *inkomsten* avviker från vad som är normalt (avsnitt 5.2.1) och sådana brister som beror av att *försörjningsbördan* avviker från vad som är normalt för andra hushåll med samma sammansättning (avsnitt 5.2.2) eller från vad som är vanligt bland flertalet andra hushåll (avsnitt 5.2.3).

5.2.1 Försörjningsbrister och inkomstbrister

Att försörjningsbrister ofta beror av låga inkomster är givet. Skälen till den låga inkomsten kan vara flera. Den kan hänga samman med en låg förvärvsintensitet. Den kan också bero av att den som förvärvsarbetar i full omfattning får en låg ersättning för sitt arbete. Dessa två fall är typiskt sett olika.

En *låg förvärvsintensitet* beror ofta av förvärvshinder som kan återföras

till den enskildes personliga förhållanden eller till olika brister i hans omgivning. Arbetsförmågan kan vara nedsatt av sjukdom eller skada. Där kan finnas praktiska hinder till följd av svårigheter att ordna barntillsyn. Brist på arbetstillfällen kan tvinga in den enskilde i en öppen eller dold arbetslöshet.

Kännetecknet för inkomstbrister av detta slag är att de som regel är en följd av att möjligheterna till en normal utkomst är inskränkta – och att det då handlar om hinder för den enskilde individens utkomst. Det stöd som är påkallat är i första hand insatser från samhällets sida som tillåter den enskilde att komma förbi dessa hinder. Exempel på detta är arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag, insatser för att anpassa arbetsplatsen till den enskildes förutsättningar samt insatser för den enskildes rehabilitering. Först i andra hand är det en fråga om att betala ut ekonomiska bidrag – och då, med de utgångspunkter som har valts för det nuvarande trygghetssystemet, i form av inkomstbortfallsersättningar som relateras till individens normala förvärvssituation.

En låg förvärvsintensitet kan också vara frivilligt vald. I sådana fall utgår inga inkomstbortfallsersättningar. En låg förvärvsintensitet som inte har sin grund i objektiva förvärvshinder kan alltså leda till inkomstbrister som inte täcks från annat håll. Inte heller i dessa fall är det emellertid påkallat med ett ekonomiskt stöd som utan villkor eller samband med andra åtgärder garanterar den enskilde en fortsatt tryggad försörjning.

Bostadsbidragssystemet måste med nödvändighet ges en generell utformning, där stödet avvägs i första hand efter försörjningsbördans storlek och hushållens egna resurser. Bostadsbidragen kan inte kopplas till andra åtgärder, utan måste fungera som ett renodlat kontantstöd. Bidragen kan inte heller fråga efter skälen till en inkomstbrist. De lämpar sig därför dåligt för stödbehov som har sin grund i onormala förvärvsförhållanden. En passiv inkomstutfyllnad skulle här dölja – eller göra det möjligt att dölja – olika former av arbetslöshet eller undersysselsättning, och därmed rycka undan grunden för mer långsiktiga och konstruktiva åtgärder.

En inkomst kan vara låg utan att för den skall hänga samman med en låg förvärvsintensitet. Det är då fråga om en *låg inkomst* i egentlig mening – en låg ersättning för en arbetsinsats av normal omfattning. Men om utbytet av arbetsinsatsen är lägre än vad som är normalt i branschen är det i första hand ett löne- eller sysselsättningspolitiskt problem. För en anställd gäller det att få igenom avtalsenliga lönevillkor. För en egen företagare gäller det att antingen höja avkastningen eller finna annan sysselsättning. Det stöd som kan behövas måste i båda fallen riktas in på att förändra de villkor som i det särskilda fallet bestämmer den enskildes utbyte av sitt arbete. Ett kontantstöd som inte kopplas till sådana åtgärder skulle enbart konservera problemen.

Situationen är en annan när den låga inkomsten inte är onormal i förhållande till de villkor som råder inom branschen. Att lönestrukturen eller avkastningen inom branschen är så låg att de som är sysselsatta där har svårare än andra att klara sin försörjning är ett näringspolitiskt problem. Men problemen för en hel bransch kan inte mötas med åtgärder som riktar in sig på problemens effekter för den enskilde. Det är inte hushållets försörjningsförmåga som är onormal, och det är inte heller inom hushållen

som problemen kan angripas. Därmed gäller också andra förutsättningar för de stödinsatser som är nödvändiga för att trygga det enskilda hushållets försörjning. Motivet till ett stöd är då just bristerna i hushållets försörjning, inte den enskildes låga inkomst som sådan. Det är alltså det familjepolitiskt motiverade stödbehovet som kommer i förgrunden, och där målet är att lätta hushållets försörjningsbörda. Den stödinsats som då krävs kan mycket väl ges formen av ett kontantstöd.

Bostadsbidragsstödet bör därför enligt vår mening ta sikte på försörjningsbrister i hushåll med normala förvärvsinkomster. Ytterligare stödbehov i hushåll vars inkomster är lägre än så måste överlåtas på orsaksinriktade stödformer som avpassas efter de enskilda individernas förvärvssituation – dvs. den allmänna försäkringen, arbetsmarknadsstödet i dess olika former, handikappstöd etc. Även om sådana stödformer i dag är förhållandevis väl utbyggda, så finns där ändå vissa luckor. Ett exempel på detta är unga ensamboende föräldrar som ännu inte har fått fäste på arbetsmarknaden. De är samtidigt exempel på hushåll vilkas problem är så sammansatta att deras svårigheter inte kan röjas undan enbart med ett ökat kontantstöd. Ett förbättrat samhälleligt stöd till denna grupp förutsätter därför reformer inom andra områden än bostadsbidragen. Dessa frågor övervägs f. n. av ensamförälderkommittén.

Vad som är normala förvärvsinkomster i olika hushåll bestäms av de allmänna förhållandena i samhället. Med normal inkomst måste till att börja med avses att inkomsten svarar mot vad arbetsmarknadens parter har avtalat för motsvarande arbete. Samtidigt är det självklart att bostadsbidragen inte kan differentieras efter yrkesgrupper eller liknande. Bedömningen måste schabloniseras mer än så. Med normal inkomst kan emellertid inte förstås medellönen i riket – även den avtalsenliga inkomsten i ett låglöneyrke är en normal inkomst i den mening som vi har använt här.

Enligt vår mening bör utgångspunkten för bostadsbidragen vara att hushållen själva alltid disponerar resurser som minst svarar mot utbytet av den avtalsenliga heltidslönen i ett låglöneyrke – antingen dessa resurser nu kommer från förvärvsarbete eller från olika inkomstbortfallsersättningar eller transfereringar av annat slag. I den mån som resurserna är större än så, bör bidraget reduceras efter en inkomstprövning. Och är hushållets resurser mindre än så, bör bidraget ändå inte utgå med högre belopp.

I linje med de utgångspunkter som ligger till grund för inkomstbeskattningen och för flertalet förmåner inom socialförsäkringssystemet borde en sådan inkomstförutsättning gälla varje vuxen medlem av bostadshushållet. Det skulle innebära att alla *hushåll med två samboende vuxna* skulle förutsättas själva kunna svara för sin försörjning upp till minst den dubbla heltidsinkomsten i ett låglöneyrke. I verkligheten har den överväldigande majoriteten av alla hushåll med två vuxna inte två heltidsinkomster, vilket framgår av *tabell 5.5*.

I mer än 85% av alla hushåll med två vuxna under 65 år arbetar åtminstone en vuxen heltid. Men i mindre än vart fjärde hushåll arbetar båda de vuxna heltid – och bland barnfamiljerna bara i vart femte. I så mycket som vart tredje hushåll, med ungefär lika stor andel bland hushåll utan barn som bland hushåll med barn, står den andre vuxne helt utanför förvärvslivet.

Tabell 5.5 Förvärvarsarbetsfrekvens i hushåll med två samboende vuxna under 65 år (1978)

	Antal hushåll utan barn	Antal hushåll med barn
Heltid + heltid	184 000	184 000
Heltid + deltid	236 000	448 000
En heltid	143 000	224 000
Ingen heltid	136 000	80 000
Totalt antal hushåll	699 000	936 000

Förklaringarna till detta är ganska givna. I många delar av landet är arbetsmarknaden sådan att det inte finns arbetstillfällen för båda de vuxna i ett hushåll. I barnfamiljerna är bristen på barntillsyn ofta ett faktiskt förvärvshinder. Även när barntillsyn finns, är det åtminstone i flerbarnsfamiljerna ofta alltför tungt för båda föräldrarna att arbeta heltid. Många som tidigare har hindrats att förvärvsarbeta just till följd av sina barntillsynsuppgifter har svårt att komma in på arbetsmarknaden sedan detta hinder väl har försvunnit.

Det kan hävdas att det riktiga stödet i dessa situationer inte är ett kontantstöd som avvägs efter hushållets resurser och behov, utan ökade arbetsmarknadspolitiska insatser, ökad utbyggnad av samhällets barntillsyn och – i de fall som dessa faktiska förvärvshinder består – ett utbyggt system av individuella inkomstbortfallsersättningar. Det är emellertid orealistiskt att tänka sig att några mer genomgripande reformer med denna inriktning skulle kunna genomföras inom ramen för de resurser som finns tillgängliga under den tid som närmast kan överblickas. Det är vidare lätt att konstatera att samhället i många sammanhang har utgått från – och fortfarande accepterar – en försörjningssituation där inte båda av två makar arbetar heltid. Detta präglar bl. a. förmånssystemet inom efterlevande-, ålders- och förtidspensioneringen inom både det avtalsmässiga och det lagreglerade området, beskattningens regler om avdrag för nedsatt skatteförmåga och föräldrabalkens regler om förbehållsbelopp för samboende make vid underhåll till barn. Det är också den klara förutsättning som ligger bakom omfattningen av det stöd och den service som samhället tillhandahåller exempelvis barnfamiljerna.

Man kan därför enligt vår mening för närvarande inte ställa kraven högre än att hushåll med två samboende vuxna skall ha inkomster som tillsammans åtminstone motsvarar *en* heltidsinkomst. De mest behövande hushållen kommer därmed att genom bostadsbidragen hjälpligt kunna täcka försörjningsbrister som följer av sådana förvärvshinder som vi nu senast har talat om. En sådan utgångspunkt för stödet är nödvändig så länge som inkomstbortfallsersättningar inte finns att tillgå i sådana situationer.

För *hushåll med en ensamstående förälder* är det knappast möjligt att på samma vis ange den normala självförsörjningsförmåga som bostadsbidragssystemet bör förutsätta. Ensamförälderhushållen är som vi har sett en ekonomiskt mycket heterogen grupp. Vi fann tidigare (se tabell 5.3) att sammanlagt ca 40 000 eller ca 22% av alla hushåll med en ensamstående

förälder sannolikt inte har inkomster som är tillräckliga för att de skall nå existensminimum utan stöd av bostadsbidrag. Detta gäller trots att den förvärvsinkomst som är nödvändig för att nå denna nivå för samtliga dessa hushåll ligger under vad som motsvarar lönen för en heltidsarbetande i ett låglöneyrke. Andra ensamförälderhushåll disponerar över resurser som väl svarar mot och ofta också överstiger vad fullständiga hushåll med samma antal barn har i normala inkomstlägen.

Gemensamt för alla ensamförälderhushåll är dock att deras villkor kraftigt avviker från andra hushålls. De ensamboende föräldrarna är starkt beroende av samhällets service. Saknar de exempelvis tillgång till barntillsyn blir detta ofta ett nära nog totalt förvärvshinder. Men även när samhällets service fungerar så att de har möjlighet att förvärvsarbeta – och om de har en sådan anknytning till arbetsmarknaden att de kan utnyttja denna möjlighet – så är ändå deras villkor sådana att man inte kan förutsätta att de också i praktiken kan arbeta heltid. Detta beror starkt av vilka andra krav som samtidigt ställs på dessa föräldrar – vilket i sin tur hänger samman bl. a. med barnens ålder och antal.

Skulle bostadsbidragen i utgångsläget – vad vi i kapitel 6 kallar stödets grundbelopp – avvägas efter skillnaden mellan den nödvändiga disponibla inkomsten och utbytet av ett heltidsarbete på samma sätt som för andra hushåll, så skulle normalt inga ensamboende med barn över huvud taget få del av stödet. I stället skulle hela denna grupp hänvisas till andra, mer individorienterade stödformer.

Att man hänvisar dem som behöver stöd till stödformer med mer individuell prövning kan motiveras om man därigenom skulle kunna komma åt inte bara effekterna av de otillräckliga inkomsterna utan också orsakerna till att de är otillräckliga. Men för många av dessa hushåll är den huvudsakliga orsaken till deras försörjningsbrister inget annat än att barnen i viss omfattning är ett ofrånkomligt förvärvshinder för en ensamboende förälder. Det finns då inga särskilda motiv som talar mot att ett schablonmässigt och helt penninginriktat stöd av bostadsbidragens typ fortfarande är en lämplig väg att täcka inkomstbrister även i lägre inkomstlägen när det gäller just denna hushållstyp. Detta gäller i vart fall så länge som stödet fortfarande förutsätter en varaktig anknytning till arbetsmarknaden av åtminstone någon omfattning.

Enligt vår mening kommer stödet till hushåll med ensamboende föräldrar att bli väl avvägt om det lämnas med samma grundbelopp som till fullständiga hushåll med samma antal barn och samma disponibla resurser. Därvid bör – som vi återkommer till i avsnitt 7.3 – de resurser som hushållen disponerar i form av underhållsbidrag, bidragsförskott och barnpension inräknas i de resurser mot vilka behovsprövningen av bostadsbidragen sker. Det medför att det förvärvsarbetskrav som riktas mot hushåll med ensamboende föräldrar inte fixeras en gång för alla, utan påverkas av hur samhället i andra sammanhang bedömer deras försörjningsförmåga, t. ex. vid beslut om de förmåner som lämnas i form av bidragsförskott och efterlevandepension eller när underhållsbidrag fastställs i samband med dom.

5.2.2 Försörjningsbrist och försörjningsbörda

Den andra huvudsakliga grunden till skillnader i olika hushålls självförsörjningsförmåga är *skillnader i försörjningsbörda*. Hushåll med olika sammansättning har olika kostnader för sin grundläggande konsumtion.

Normalt kan man utgå från att utgiftsbehovet är direkt relaterat till hushållets storlek. Detta kommer till uttryck bl. a. i existensminimireglernas utformning. Självfallet är detta en förenkling – men samma förenkling är nödvändig också i ett stödsystem av bostadsbidragens typ.

Vi föreslog i det närmast föregående avsnittet att bostadsbidragen bestäms så, att de ger ett tillfredsställande stöd åt sådana fullständiga hushåll som disponerar egna resurser som lägst svarar mot utbytet av den avtalsenliga heltidslönen i ett låglöneyrke. De försörjningsbrister som bostadsbidragen bör kunna kompensera kommer därmed att variera med hushållens sammansättning, och inte bara med deras inkomster. Det blir då naturligt att – precis som i dag – låta bostadsbidragens grundbelopp öka i takt med att antalet medlemmar i bidragshushållet ökar. Och även i fortsättningen bör schabloniseringen drivas långt, så att samma stöd lämnas till hushåll med lika sammansättning och lika inkomster. Att det härutöver är nödvändigt att kunna ge dem som bor i typiskt sett dyra bostäder ett särskilt kostnadsanknutet stöd är något som vi återkommer till i det följande.

Inom dagens bostadsbidragssystem finns emellertid möjligheter att för vissa grupper av hushåll beakta att försörjningsbördan typiskt sett avviker från vad som är normalt för andra hushåll med samma sammansättning.

Det väsentligaste av dessa undantag gäller hushåll med hemmavarande barn som fortfarande går i grundskola eller gymnasium när de har nått den ålder då de normalt skulle falla ur bidragssystemet. För dessa barn lämnas statskommunalt bostadsbidrag så länge som de uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Det innebär att två stödformer löper parallellt, med samma kvalifikationskrav – att barnet går kvar i skolan.

En annan typ av undantag är det som gäller för hushåll med handikappad familjemedlem. Efter en individuell prövning kan dessa hushåll få högre bostadsbidrag än normalt om de på grund av handikappet har tvingats skaffa sig en särskilt stor bostad eller en bostad med särskild utrustning.

Vi anser att stödformerna bör renodlas. De generellt utformade stödssystemen bör inte sträckas ut över sina normala gränser. Det är administrativt betungande att hämta in uppgifter som styrker att de särskilda villkor som kvalificerar för extra stöd är uppfyllda. Det är ännu svårare att finna rutiner som säkrar att bidragsmyndigheten i rätt tid informeras om sådana förändringar i bidragsmottagarens levnadsförhållanden som innebär att villkoren inte längre är uppfyllda. De måttstockar som används inom ett generellt system är vidare sällan särskilt väl lämpade för att bedöma behoven för dem som lever i en försörjningssituation vars betingelser avviker från vad som annars är normalt. Och slutligen är det svårt att i ett stödsystem som i princip bygger på schabloner föra in stöd villkor som förutsätter en individuell bedömning av vissa enskilda hushålls faktiska utgiftsbehov.

Det särskilda stöd som är motiverat för grupper med speciella behov bör lämnas genom stödformer som även i övrigt är anpassade efter de förhål-

landen som råder för dessa grupper. Detta stöd bör administreras av de myndigheter som svarar för den verksamhet som kvalificerar för stödet eller som annars har ett särskilt ansvar för dessa gruppers välfärd. Fördelarna med en sådan renodling är naturligtvis mest uppenbara i de fall som dessa myndigheter redan administrerar stödformer som vänder sig till samma personkrets.

Det nuvarande statskommunala bostadsbidraget i den del som det hänförs till hemmavarande studerande barn som har fyllt 17 år bör därför enligt vår mening samordnas med det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpen och administreras av studiestödsmyndigheterna. Uppgiften att ge utökad stöd till hushåll med handikappad medlem bör överlåtas på det särskilda kommunala bostadstillägg för handikappade som finns i flertalet kommuner och som redan i dag kompletterar bostadsbidragen efter en individuell prövning av varje sådant hushålls kvarstående behov.

Även efter den renodling som vi nu föreslår kommer det att finnas ett nära samband mellan bostadsbidragen och andra, mer specialiserade bidragsformer. Flertalet av dem som kommer att vara berättigade till något av de mer specialiserade stöden kommer samtidigt att vara berättigade till bostadsbidrag efter vanliga regler. Syftet med de specialiserade stöden måste vara att komplettera det vanliga stödet, inte att dubblera detta. Bostadsbidragens storlek och utformning får därför direkt betydelse för storleken av det stöd som behöver lämnas genom t. ex. kommunala bostadstillägg till handikappade och familjetillägg till värnpliktiga. Och i den mån som reglerna för bostadsbidragen bestäms så att bostadsbidrag i fortsättningen generellt kommer att kunna lämnas för barn i högre åldrar än f. n. finns inte något behov av att inom studiehjälpens ram kunna ge inkomstprövade bidrag till studerande barn i samma åldrar. Till detta återkommer vi i samband med att vi diskuterar samordningen mellan bostadsbidragen och andra stödformer (kapitel 10).

På ett område måste emellertid bostadsbidragen även i framtiden – och då i högre grad än nu – kunna fånga upp skillnader i försörjningsbördan mellan hushåll med i övrigt lika förutsättningar. Det gäller de skillnader som härrör ur de allt större *kostnadsskillnaderna* mellan från boendesynpunkt likvärdiga bostäder. Denna uppgift kan inte läggas över på andra behovsprövade stödformer, utan är i stället en av bostadsbidragens väsentligaste uppgifter i det korta perspektivet. Till detta återkommer vi i kapitlet om stödets former (avsnitt 6.3).

5.2.3 Mångbarnsfamiljernas behov

De normerade kalkyler som vi har tagit fram visar att de stora flerbarnsfamiljerna – familjer med fyra eller flera barn – ofta har stora kvarstående försörjningsbrister även vid normala förvärvsinkomster. Skillnaderna mellan sådana hushåll inbördes kan emellertid vara stora. Som en följd av de nuvarande skatteskalornas utformning är försörjningssituationen i dessa hushåll starkt beroende inte bara av inkomsternas storlek, utan också av hur inkomsterna är sammansatta och hur de är fördelade på hushållets medlemmar. Familjer med en ensamstående förälder kan täcka sina nödvändiga utgifter redan vid förvärvsinkomster som ligger åtskilligt under en normal heltidsinkomst. Detta beror av att en betydande andel av den

nödvändiga inkomsten flyter in via olika transfereringar eller bidrag av annat slag som inte är skattepliktiga. I familjer med två föräldrar, varav endast den ena förvärvsarbetar, krävs däremot utomordentligt höga förvärvsinkomster för att hushållet skall få ihop de resurser som krävs för en tillfredsställande försörjning. Även i familjer där båda föräldrarna förvärvsarbetar krävs i många fall en sammanlagd förvärvsinkomst som ligger över var två normala inkomster ger.

Nu är försörjningsbristerna inte särskilt stora i den övre delen av de inkomstlagen där brister alljämt finns. Detta hänger samman med att utbytet av en tillkommande inkomst där är förhållandevis lågt. Det innebär å andra sidan att takten i avtrappningen av det inkomstrelaterade stöd som skulle krävas för att fylla ut den kvarstående försörjningsbristen också måste hållas låg, om man vill säkra att hushållen alltid får åtminstone något positivt utbyte av en inkomstökning. Ett inkomstprövat stöd skulle därigenom för dessa hushållstyper komma att lämnas i mycket höga inkomstlagen. Effekten skulle i realiteten bli att i stort sett samtliga mångbarnsfamiljer skulle komma att lyfta stöd med åtminstone något belopp.

Förhållandena för mångbarnsfamiljerna är sådana att det krävs mycket speciella lösningar för att man skall nå ett resultat som får rimliga fördelningspolitiska effekter dels mellan dessa hushåll inbördes, dels mellan dessa hushåll och hushåll av annan sammansättning. Detta gäller inte minst den tekniska utformningen av stödsystemet. Exempelvis skulle en behovsprövning som på konventionellt sätt utgår från hushållets bruttointkomst här ge tydliga problem – i vart fall om hela stödbehovet skall tillgodoses med ett sådant behovsprövat stöd. Mot bakgrund av att gruppen totalt sett är liten – ca 2% av alla barnfamiljer – kan dessa hushålls särskilda behov enligt vår mening inte få styra uppläggningsen av hela bostadsbidragssystemet.

Vi anser att de behov som finns bara hos dessa grupper – men inom dessa grupper hos flertalet hushåll – måste mötas med särskilda åtgärder som riktar sig enbart till hushåll av denna typ. Det behovsprövade bostadsbidragsstödet skulle då komma att ge den ytterligare förstärkning som är nödvändig för att de inkomstsvagare hushållen inom dessa grupper skall få en tillfredsställande försörjning – precis på samma sätt som bostadsbidragen fungerar för barnfamiljerna i övrigt. Därmed kan också de regler som styr bostadsbidragen anpassas efter i första hand de förhållanden som gäller för den stora majoriteten av landets barnfamiljer – hushållen med upp till tre barn.

Frågor som gäller samhällets stöd till flerbarnsfamiljerna behandlas av familjeekonomiska kommittén, som också har redovisat rapporten (Ds S 1981:4) Flerbarnsfamiljerna – kartläggning och analys. Vissa förslag i frågan har behandlats av riksdagen våren 1981 (prop. 1980/81:118, SU 1980/81:28, rskr 1980/81:288). Genom detta har ett generellt men riktat kompletterande tillägg till barnbidragen införts för hushåll med tre eller flera barn. Det faller inte på oss att inom ramen för vårt uppdrag närmare behandla behovet av stöd till flerbarnsfamiljerna, utöver vad som lämpligen kan tillgodoses genom ett generellt utformat bostadsbidragssystem. Vi vill här endast framhålla att de förslag som vi redovisar i det följande i fråga om bostadsbidragen inte ensamma är tillräckliga för att täcka dessa hushålls försörjningsbrister.

6 Stödets former

6.1 Utgångspunkter

Vad som skall anses vara en *tillfredsställande bostadsstandard* preciseras i de riktlinjer som statsmakterna från tid till annan ställer upp för bostadspolitiken. Bostadsbidragens uppgift är i första hand att medverka till att detta standardmål kan uppnås av alla hushåll, oavsett vilka egna resurser de har. Detta har vi utvecklat i avsnitt 4.3. Bostadsbidragen bör ge det ekonomiska stöd som är nödvändigt för att hushåll med begränsad egen betalningsförmåga skall kunna hålla sig med en bostad som tillgodoser standardkraven. Bidragen måste då också kunna anpassas till variationer i bostadskostnadsläget.

Vi har tidigare framhållit att en ekonomisk stimulans som är avsedd att höja efterfrågan på en viss nytthet inte är effektiv om inte hushållen redan har nått en grundläggande ekonomisk trygghet. Bostadsbidragen kan ges uppgiften att fylla ut även sådana mer djupgående inkomstbrister. Men inte alla brister bör mötas med enbart ett ökat ekonomiskt stöd. Som vi har sagt i avsnitt 5.2.1 bör bostadsbidragsstödet utgå från att hushållen själva alltid har en viss lägsta försörjningsförmåga på egen hand. Endast brister ovanför denna nivå bör fyllas ut av bostadsbidragen. Med dessa begränsningar kommer bostadsbidragen att ha den dubbla uppgiften att hjälpa hushållen till en rimlig allmän levnadsstandard och att ge dem möjligheter att hålla sig med en tillfredsställande bostad.

Vi har i våra beräkningar valt att mäta hushållens resurser och behov mot ett konstant mått på standard – existensminimimormerna (se avsnitt 1.3). Det ger oss möjligheter att jämföra hushållens relativa standard. Med detta är inget sagt om vad som är den rätta riktpunkten för de fördelningspolitiska strävandena. Ambitionerna kan sättas både högre och lägre än att täcka just det som har kallats existensminimum.

Vad som är en *rimlig levnadsstandard* måste preciseras genom politiska beslut. Vid en given riktpunkt i fråga om standard kommer stödbehovet att växla från år till år beroende på utvecklingen av priser och bostadskostnader å ena sidan och av hushållens disponibla inkomster å den andra. Förändringarna i de disponibla inkomsterna bestäms i sin tur av de sammanlagda effekterna av löneutvecklingen, ändringar inom beskattningen och förändringar av de generella transfereringarnas belopp. Den standard-

nivå som stödet skall säkra är naturligtvis inte given en gång för alla. Ambitionerna måste fortlöpande kunna anpassas till den ekonomiska politik som statsmakterna vill föra och till de fördelningspolitiska mål som statsmakterna vill nå. Avvägningar av detta slag bör göras inom ramen för den årliga budgetprövningen.

I våra direktiv uttrycks dessa krav på bostadsbidragssystemet med att "en grundläggande utgångspunkt är att ett förändrat system ska kunna fungera vid såväl oförändrad som ökande eller minskande bidragsgivning". Som vi har anfört i inledningen (avsnitt 1.1) har vi mot denna bakgrund inte ansett det vara vår uppgift att lämna förslag om stödets allmänna nivå. Det gäller särskilt i den del som stödet avser att säkra en rimlig levnadsstandard. I andra delar – inkomstprövningen och den utjämnings mellan olika hushåll som motiveras av skillnader i bostadskostnads-läge – är förutsättningarna delvis andra. Det gäller där i första hand att nå en så rättfärdig fördelning som möjligt av det stöd som finns att fördela. Vi har således uppfattat vår uppgift så att vi skall redovisa förslag till ett regelsystem som tillåter en anpassning till ändrade förutsättningar och bevarar friheten för statsmakterna att fortlöpande justera stödet efter aktuella ekonomisk-politiska och fördelningspolitiska mål.

Utifrån dessa förutsättningar har vi funnit det nödvändigt att dela upp bostadsbidragen i två delar med olika inriktning och också med delvis olika villkor knutna till stödet. I sin ena del bör stödet syfta till att utjämna försörjningsbördorna mellan hushåll av olika sammansättning och ge de svaga hushållen ett nödvändigt tillskott till deras inkomster. Det har vi kallat den *standardutjämnande* delen av stödet (avsnitt 6.2). I sin andra del bör stödet syfta till att utjämna de typiska kostnadsskillnader som finns mellan likvärdiga bostäder i olika regioner och i hus uppförda vid skilda tidpunkter. Avsikten är att reellt ge hushållen lika möjligheter att hålla sig med en bostad som svarar mot de mål för bostadsförsörjningen som samhället har ställt upp. Detta har vi kallat den *kostnadsutjämnande* delen av stödet (avsnitt 6.3).

6.2 Det standardutjämnande stödet

Uppgiften för den första av bostadsbidragens två delar – det standardutjämnande stödet – bör vara att ge svaga hushåll det ekonomiska stöd som krävs för att de skall nå en rimlig levnadsstandard. Standardstödet har alltså, precis som dagens bostadsbidrag, uppgifter som går vidare än att bara täcka en skäligen del av bostadskostnaderna.

Skälen till varför denna vidare uppgift bör läggas på bostadsbidragen är två:

- Hushåll som inte har medel till sina grundläggande behov har små möjligheter att hålla sig med bostäder som är tillfredsställande från bostadssociala utgångspunkter. Detta gäller vid fördelningssystem där man vill ge hushållen största möjliga frihet att själva välja sin bostad på en öppen bostadsmarknad. Endast i fördelningssystem som utnyttjar andra fördelningsinstrument än priser kan man bortse från hushållens allmänna ekonomiska situation.

- Ingen annan stödform finns i dag tillgänglig för en sådan fördelningspolitisk uppgift – bortsett från bistånd enligt socialtjänstlagen. Sådant bistånd är emellertid inte avsett att fungera som ett permanent stöd. Eftersom bedömningsgrunderna är desamma i fråga om behovet av stöd till kostnaderna för bostadskonsumtion och för behovet av stöd till annan konsumtion undviker man onödiga dubbleringar genom att låta bostadsbidragen fortsätta att ha denna vidare uppgift.

Storleken av det standardutjämnande stöd som lämnas det enskilda hushållet kommer då att bestämmas av två faktorer: den konsumtionsstandard som man vill säkra och de egna resurser som hushållet har. Hur hushållens egna resurser bör inverka på stödet tar vi upp i kapitel 7 Bärkraften och behovet. Vilken konsumtionsstandard som man vill säkra avgränsas från ena hållet av vilka fördelningspolitiska ambitioner som samhället vill förverkliga – och detta är, som vi har framhållit i föregående avsnitt, ett rent politiskt beslut som fortlöpande måste omprövas. Från andra hållet sätts gränserna för stödets storlek av vad man kräver av hushållen själva. Vi har tidigare sagt att det finns starka skäl att inte passivt fylla ut inkomstbrister ända från noll med ett uteslutande ekonomiskt stöd av den typ som bl. a. bostadsbidragen företräder. Det kan uttryckas så att stödet förutsätter en viss lägsta självförsörjningsförmåga – även om denna i vissa fall uppfylls genom olika former av inkomstbortfallsersättningar eller andra tillskott, och inte enbart genom egna förvärvsinkomster.

Av vad vi har sett av de normerade kalkylerna över olika hushålls bärkraft (avsnitt 4.2.1) har vi tidigare dragit slutsatsen att *hushåll utan barn* inte normalt kommer i fråga för ett stöd med denna inriktning, så länge som de fördelningspolitiska ambitionerna begränsas till vad som kan vara aktuellt under den närmaste framtiden och under förutsättning av ett självförsörjningskrav av den omfattning som vi har förordat. Detta gäller den standardutjämnande delen av bostadsbidragen. Den utfyllnad till hushållens disponibla inkomster som lämnas genom standardstödet bör alltså enligt vår mening bara beröra *barnfamiljer*.

Det intervall som uppåt avgränsas av den standardnivå som man vid varje tidpunkt vill föra upp hushållen till och som nedåt avgränsas av det självförsörjningskrav som man ställer på dem ger den maximala storleken på standarddelen av bostadsbidragsstödet. Det kan kallas *grundbeloppet* inom bostadsbidragens standardutjämnande del – det grundbelopp som sedan reduceras efter den individuella prövning av det enskilda hushållets behov som sker genom inkomstprövningen.

De resurser som hushållen behöver ha för att kunna hålla en rimlig och mellan hushållen likvärdig standard – den nödvändiga disponibla inkomsten – varierar med hushållens sammansättning. Med en viss generalisering kan man säga att skillnaderna i nödvändig disponibel inkomst mellan hushåll med olika sammansättning svarar mot de direkta kostnaderna för varje tillkommande familjemedlems försörjning och behov av bostadsutrymme.

Som vi har pekat på finns det kostnader som inte ökar med varje familjemedlem, utan språngvis. Den nödvändiga bostadskostnaden är en sådan. Med de normer för bostadsstandard som gäller f. n. ökar kravet på bostadsyta med vartannat barn, inte med varje. Det finns också skillnader

mellan hushållen som beror av annat än antalet barn. Hushåll med en ensamboende förälder eller familjer där båda föräldrarna förvärvsarbetar har högre nödvändiga utgifter än familjer med en hemmavarande förälder, bl. a. för barntillsyn. Vid samma sammanlagda förvärvsinkomst har emellertid hushåll med två förvärvsarbetande föräldrar ett högre utbyte av förvärvsinkomsten än hushåll med endast en förvärvsarbetande förälder, detta till följd av särbeskattningens effekter. Och i ensamförälderhushållen finns en vuxen mindre att försörja.

Beroende på familjetyp och förvärvsförhållanden kan alltså *stödbeloven* vara olika även vid lika inkomster och lika antal barn i hushållet. Detta belyses av diagrammen i avsnitt 4.2.1. De mått som vi har använt är grova. Även om man särskilt kompenserar barntillsynskostnader är det inte säkert att utgiftsbehoven i övrigt är desamma i hushåll med olika förvärvsförhållanden. Detta beror bl. a. av om arbete i hemmet kan tilläggas något ekonomiskt värde för det enskilda hushållet – och vilket detta värde i så fall skulle vara.

Vi anser att de mått som existensminimireglerna tillhandahåller är så okänsliga på dessa punkter att de inte ger tillräcklig grund för att differentiera bidragen mellan hushåll med lika inkomster men olika förvärvsförhållanden. Också av administrativa skäl är det enligt vår mening nödvändigt att ha enhetliga grundbelopp som inte påverkas av hur inkomsten är fördelad mellan två föräldrar. Som vi återkommer till senare bör heller ingen skillnad göras mellan de grundbelopp som utgår till hushåll med en och två föräldrar. Bostadsbidragens standardutjämnande del bör således enligt vår mening differentieras endast efter antalet barn i hushållet.

Om således stödets grundbelopp bör vara detsamma oavsett familjetyp och förvärvsförhållanden uppkommer frågan om vilken hushållstyp som man bör utgå från när man bestämmer grundbidragens storlek. Vi har just pekat på att det är osäkert i vad mån som beräkningar som grundar sig på existensminimireglerna ger en rättvisande bild av stödbeloven i hushåll där en vuxen arbetar i hemmet. Vad vi kan se av de olika beräkningarna är i vart fall att ett grundbelopp som baseras på de på så vis uppskattade stödbeloven hos hushåll med endast en förvärvsarbetande förälder i de flesta inkomstlägen klart skulle överkompensera flertalet hushåll där båda föräldrarna har förvärvsinkomster. Dessa senare hushåll är den överlägset vanligaste hushållstypen – av nära 1 miljon hushåll med två föräldrar är det ca 720 000 i vilka båda föräldrarna har förvärvsinkomster.

Vi anser mot denna bakgrund att stödets grundbelopp bör avvägas i första hand med hänsyn till behoven hos de hushåll där båda föräldrarna har förvärvsarbete av någon betydelse. Trots detta bör den beräkningsmässiga utgångspunkten alltså vara den vi har sagt tidigare – att grundbeloppet skall tillgodose stödbehovet i ett läge där föräldrarna tillsammans har inkomster som svarar mot den avtalsenliga heltidsinkomsten inom ett låglöneyrke (se avsnitt 5.2.1). Flertalet hushåll där båda föräldrarna förvärvsarbetar har en högre sammanlagd inkomst än så och kommer därmed att få reducerade bidrag. Men det man vinner med att hålla fast vid denna låga utgångspunkt är att även hushåll där endast en förälder förvärvsarbetar kan tillförsäkras ett rimligt avvägt stöd.

Till hushållens nödvändiga konsumtion hör *kostnaderna för en godtag-*

bar bostad. I vad vi har sagt ligger att bostadsbidragens grundbelopp bör beräknas med hänsyn också till den normala kostnaden för en bostad som svarar mot de krav på kvalitet inom bostadsförsörjningen som samhället har ställt upp för sig. Riktpunkten bör alltså vara att hushåll som är berättigade till den standardutjämnande delen av bostadsbidragen skall, med de resurser som de då disponerar, kunna bära de normala kostnaderna för en sådan bostad utan ytterligare behovsprövat stöd. Med de normala kostnaderna menar vi då medelhyran i riket för en bostad som uppfyller dessa krav.

Hushållens *faktiska bostadskostnader* kan av flera skäl ligga över denna nivå. Kostnadsläget på orten kan allmänt avvika från riksgenomsnittet. Bostaden kan ligga i ett hus som tillhör en produktionsårgång i vilken kostnadsläget ligger över medeltalet för alla lägenheter i riket. Bostaden kan ha en högre standard än vad bidragen är beräknade för – t. ex. genom att den är större än vad standardnormen förutsätter eller genom att den har kvaliteter som avviker från det normala.

Vi har tidigare i avsnittet om de framtida målen för bostadsbidrag (avsnitt 4.3.3) hävdad att bostadsbidrag inte bör utgå till den del av bostadskostnaden som avser en konsumtion av högre standard än den som gäller som riktpunkt för statsmakternas bostadspolitiska åtaganden. En sådan ökad konsumtion bör inte främjas med ytterligare subventioner så länge som statsmakterna inte är beredda att rikta in sina strävanden på att alla hushåll med tiden skall kunna ges denna högre standard.

I de fall som avvikelserna från medelkostnaden beror av att *kostnadsläget* avviker från det normala är situationen däremot en annan. Där är ett utökat stöd nödvändigt för att också de resurssvaga hushållen skall kunna nå den bostadsstandard som svarar mot de gällande bostadspolitiska målen. Att ge detta stöd är uppgiften för den kostnadsutjämnande delen av bostadsbidragen, till vilken vi återkommer i följande avsnitt (avsnitt 6.3).

Vad vi nu har förordat innebär att inga andra faktorer än barnantal och inkomst kommer att inverka på bostadsbidragens storlek så länge som kostnadsläget för bostaden inte överstiger vad som är normalt i riket. Man har då inga garantier för att hushållen verkligen håller sig med bostäder av den standard som tillgodoser de bostadspolitiskt bestämda målen för bostadsförsörjningen. Man kan emellertid notera att inte heller dagens bostadsbidragssystem innehåller några sådana garantier, varken i fråga om det statliga bostadsbidraget eller i fråga om det uteslutande bostadskostnadsanknutna statskommunala bostadsbidraget.

Från bostadspolitiska utgångspunkter kan man ställa sig tvekan till om stöd bör utgå till en bostadskonsumtion som inte når upp till *minimikraven i gällande standardmål*. Om vi dessutom befinner oss i en period av fortsatt reallt sjunkande disponibla inkomster, särskilt hos den aktiva delen av befolkningen, kan denna tveksamhet få ökad styrka. Hushållen kan välja – eller tvingas – att möta en realinkomstförsämring genom att dra ned sin bostadsstandard under den nivå som statsmakterna har satt som mål för den långsiktiga bostadspolitiken. Vill man så långt som möjligt eliminera riskerna för en sådan utveckling ligger det nära till hands att ställa upp direkta standardvillkor för att bostadsbidrag skall utgå. Därmed skulle bostadskonsumtionen skyddas.

Det finns dock flera skäl som talar mot ett sådant absolut villkor, som – om det inte är uppfyllt – skulle diskvalificera hushållen för allt stöd. De handlar dels om behovet av ett sådant villkor, dels om effekterna när villkoret slår igenom.

Bostadsmarknaden är förhållandevis trögrörlig och bostadsvanorna är stabila. Hushållen håller länge fast vid sin hittillsvarande bostad. Av samma skäl som trögrörligheten gör det motiverat med villkorade stimulanser i ett skede när man vill främja en snabb standardökningsprocess, så gör samma trögrörlighet det mindre motiverat att ställa upp villkor som avser att bromsa en nedflyttningsprocess. Detta gäller särskilt när den standard som man vill slå vakt om har hunnit etablera sig sedan lång tid.

Den standardnorm som gäller f. n. har varit oförändrad sedan år 1966. För flertalet hushåll torde en lägre standard framstå som klart otillräcklig. Vi har tidigare (avsnitt 4.2.2) sett att en betydande del av de hushåll som i dag är trångbodda är unga hushåll vilkas resurser inte är nämnvärt mindre än resurserna hos de unga hushåll av samma storlek som inte är trångbodda. Redan i de närmast högre åldersklasserna är trångbodda hushåll av denna typ nästan helt försvunna. Mycket tyder på att trångboddheten inom denna grupp är ett omställningsfenomen. De blir trångbodda i och med att ett barn föds. Det tar någon tid innan hushållet självt börjar uppleva sig som trångbott, och ytterligare någon tid innan sökandet efter en ny och större bostad leder till en flyttning. Men de söker sig således med tiden spontant en sådan större bostad.

Det finns emellertid kvar en grupp som ofta förblir trångbodd även upp i högre åldrar. Det är de mest utpräglade resurssvaga hushållen. Denna resttrångboddhet hänger med stor sannolikhet samman med att en uppflyttning ofta måste ske till bostäder som har byggts under de senaste åren – i de fall som den inte sker till nyförvärvade ägarbostäder. Hyresgränserna inom dagens bostadsbidragssystem tillåter inte att hela bostadskostnaden i dessa dyrare bostäder blir bostadsbidragsgrundande. En flyttning kräver alltså en uppoffring av det flyttande hushållet, som de svagaste av de trångbodda inte har råd med. Vi kommer i det följande att föreslå att den kostnadsutjämnande delen av bostadsbidragen omorienteras till förmån för de typiskt sett dyra bostäderna. Kostnadsökningen i samband med en flyttning till en fullvärdig bostad kommer därmed att kunna begränsas för det enskilda hushållet. Det bör då också finnas förutsättningar att denna resttrångboddhet minskar, utan att det standardutjämnande stödet behöver förknippas med tvingande villkor.

Den andra gruppen av skäl rör effekterna för det enskilda hushållet av en ovillkorlig diskvalifikationsregel. Familjer som har bostadsbidrag och får ytterligare ett barn skulle i många fall mista hela bostadsbidraget om de inte omedelbart flyttar till en rymligare bostad. Redan ankomsten av ytterligare ett barn kräver en stor omställning av föräldrar och syskon. En samtidig flyttning kan då medföra påfrestningar som leder till direkta svårigheter för hushållets medlemmar. Det finns mot denna bakgrund knappast tillräckliga motiv att kräva en omedelbar anpassning till standardnormen. Ett minimistandardvillkor bör därför i vart fall inte utlösas omedelbart, utan förutsätter att en övergångstid lämnas.

Inte ens under dessa förutsättningar kan emellertid en total indragning

alltid accepteras. För de större hushållen är det på många håll svårt att finna en tillräckligt stor bostad. Vi vill här erinra om vad vi har pekat på i avsnitt 4.3.3 om förutsättningarna för en ökad allmän bostadsstandard. Stora bostäder finns ofta endast i sådana upplåtelseformer som kräver en direkt kontantinsats av hushållen. För de svaga hushåll som mest är i behov av stöd ligger en sådan bostad inte inom räckhåll.

Särskilt om bostadsbidragen i denna standardutjämnande del samtidigt tilldelas uppgiften att ge svaga hushåll det allmänna inkomstprövade familjepolitiska stöd som är nödvändigt för deras försörjning, kommer det att framstå som obilligt med villkor som medför att stödet helt och hållet dras in när bostaden inte – eller inte längre – tillgodoser utrymmeskraven.

Vi anser av dessa skäl att bostadsbidragen i sin standardutjämnande del inte bör förses med villkor om någon viss lägsta bostadsstandard som förutsättning för att stöd skall utgå. Sådana villkor bör däremot kunna knytas till den kostnadsutjämnande delen av bostadsbidragen.

En förutsättning för stöd bör emellertid vara att hushållet disponerar över en *egen bostad*. Motivet för detta är den förändring som vi föreslår i fråga om hur bidragshushållet skall definieras. Till detta återkommer vi i kapitel 9 om hushållsbegreppet.

6.3 Det kostnadsutjämnande stödet

Vårt förslag att bostadsbidragen delas upp på en standardutjämnande del och en kostnadsutjämnande del innebär således att den standardutjämnande delen skall beräknas så att hushållen med stöd av denna och de egna resurser som de disponerar skall klara de normala kostnaderna för en bostad med tillräcklig standard. Endast för dem som bor i bostäder där kostnadsläget ligger över medeltalet för riket skulle därmed ett ytterligare stöd behövas, utöver vad som lämnas genom det standardutjämnande stödet. Detta särskilda kostnadsutjämnande stöd får alltså enligt vårt förslag karaktären av ett högkostnadsskydd.

Vi har tidigare kunnat konstatera att kostnadsspridningen kan vara stor mellan lägenheter som i princip är likvärdiga från boendesynpunkt. Spridningen beror i stor utsträckning på skillnader i produktionskostnader mellan hus på olika orter och med skilda byggnadsår. Detta kallar vi skillnader i *kostnadsläge*. I andra delar beror spridningen på sådana skillnader i *finansieringsförutsättningar* som är direkt avhängiga hushållens inkomstförhållanden. Detta gäller i första hand för bostäder som innehas med äganderätt, men i viss mån även för bostadsrättslägenheter. Hushållens nettokostnad påverkas där av de individuella skillnader i utbytet av ränteavdrag som beror av skattesystemets utformning.

Att utjämna kostnadsskillnader som beror av skillnader i finansieringsförutsättningar mellan ägarbostäder inbördes samt mellan ägarbostäder och bostäder upplåtna med hyresrätt bör i princip vara bostadsbeskattningens och finansieringssystemets sak. Det är emellertid helt klart att någon utjämning som ger en sådan likställdhet i kostnader inte finns i dag. Detta gäller redan i förhållandet mellan likvärdiga lägenheter. Tar man sedan i beaktande att bakom samma bruttokostnad kan dölja sig kraftiga

skillnader i standard mellan olika bostäder så inser man att en rättfärdig fördelning av stödet aldrig kan uppnås genom regler som gör bidragen beroende av den faktiska bostadskostnadens storlek. Detta gäller oavsett om man utgår från brutto- eller nettokostnad.

Med detta menar vi också att varje ambition att med schabloner eller på annat sätt söka värdera de "normala" boendekostnaderna i bostäder som innehas med äganderätt bör överges. Bostadsbidragssystemet bör i stället byggas upp kring det typiska *kostnadsläget för hyresbostäder*. Vilken upplåtelseform som hushållen faktiskt väljer – och vilka konsekvenser detta får för det enskilda hushållets boendekostnader – får man därvid bortse från. Stödets storlek kommer inte att påverkas därav. Detta, som egentligen är en rent praktisk nödvändighet, ser vi emellertid samtidigt som en fördel. Stödet kommer att bli neutralt i förhållande till upplåtelseformen.

I dagens bostadsbidragssystem är kostnadsutjämningen kopplad till hushållens *faktiska bostadskostnader*. Kopplingen gäller utan hänsyn till den standard som kostnaderna avser. Bostadsbidrag kan alltså lämnas till en konsumtion som är både lägre och högre än den som man strävar efter att säkra för alla hushåll. För att den konsumtionsstandard till vilken bidrag lämnas skall hållas inom något så när rimliga gränser finns ett tak – den övre hyresgränsen – över vilket bostadsbidragen inte längre subventionerar konsumtionen. Genom att bostadskostnadsläget varierar från ort till ort och mellan bostäder i hus uppförda vid skilda tidpunkter blir den standard som kan rymmas under detta kostnadstak olika för skilda hushåll med samma sammansättning. Hushåll på hyresbilliga orter eller i äldre hus gynnas starkt framför andra hushåll. Eftersom det ofta är de allra svagaste hushållen – de som är nybildade eller har fått ändrade familjeförhållanden, de som av sysselsättningsskäl tvingas flytta till andra orter, de som är trångbodda i sin hittillsvarande bostad, de som saknar de resurser som krävs för att ta sig in på ägarlägenhetsmarknaden – som är hänvisade till de lägenheter som har byggts under de senaste åren får detta allvarliga effekter från fördelningspolitiska utgångspunkter.

En av de väsentligaste uppgifter som bostadsbidragssystemet står inför är att bättre än i dag fånga upp och utjämna de stora *skillnaderna i kostnadsläge* mellan nyare och äldre bostäder. Från fördelningspolitiska utgångspunkter är det viktigt att stödet i denna del kommer att fungera just som ett högkostnadsskydd, och att det inte samtidigt ger ett inte avsett stöd till en ytterligare höjd konsumtion bland de mer gynnade hushållen. Detta har vi utvecklat i avsnittet 4.3 om de framtida målen för bostadsbidragen. Vi anser därför att man inte kan gå vidare på den väg som dagens bostadsbidragssystem anvisar. I stället måste bidragens utjämnande effekter förstärkas, så att en bostad som svarar mot de gällande standardkraven faktiskt blir överkomlig för alla, oavsett var i landet den ligger och vid vilken tidpunkt den är uppförd.

Ett stödsystem som skall svara mot dessa krav måste släppa kopplingen till den faktiska hyran eller kostnaden för den bostad som det enskilda hushållet har. Bidrag bör i stället lämnas till *den typiska merkostnad* som den enskilde har i förhållande till vad en bostad med normal standard och tillräcklig storlek kostar i medeltal i riket. Den jämförelsen bör hållas

neutral i förhållande till vilken standard som de boende i verkligheten håller sig med – t. ex. i fråga om bostadens storlek, läge på orten eller upplåtelseform. Det kostnadsutjämnande stödet bör således bestämmas med hänsyn endast till sådana faktorer som påverkar kostnadsläget utan att de i sig har något direkt samband med bostadens standard. Det finns två sådana faktorer som har betydelse i detta sammanhang.

Den ena är hur det *allmänna kostnadsläget på orten* förhåller sig till det genomsnittliga kostnadsläget i riket som ligger till grund för bestämningen av bostadsbidragens standardutjämnande del. Som vi har visat i det föregående (avsnitt 4.2.4) finns tydliga regionala skillnader i prisnivåerna för hyreslägenheter. Motsvarande skillnader finns som regel också inom övriga upplåtelseformer.

För dem som bor på orter där kostnadsläget ligger över riksgenomsnittet bör stödet avvägas så att det utjämnar dessa typiska skillnader. Men utjämnningen bör inte avse *lägesbestämda skillnader* i kostnadsläget mellan olika delar inom samma ort eller mellan kommuner som fungerar som en enda, sammanhållen bostadsmarknad – t. ex. storstadsområdena. Inom ett och samma bostadsförsörjningsområde bör bostadsbidrag alltså lämnas med samma grundbelopp, oavsett om bostaden ligger i centrum eller andra attraktiva delar av området eller om den ligger i mindre attraktiva och ibland billigare delar av området.

Den andra faktor som bör påverka stödets storlek är sådana prisskillnader som är en följd av *skillnader i byggnadskostnader* mellan hus som har uppförts vid olika tidpunkter. Även sådana kostnadsskillnader har typiskt sett inget eller ringa samband med bostadens kvalitet, sedd från de boendes utgångspunkter. Som vi också har visat i det föregående är de kostnadsskillnader som hänger samman med byggnadens ålder ofta större än de skillnader som beror av dess läge i landet.

Högekostnadsskyddet bör i denna del utjämna de *åldersbestämda merkostnaderna* för bostäder i senare årgångar jämfört med den genomsnittliga kostnad inom hela beståndet av likvärdiga bostäder i riket som ligger till grund för bostadsbidragens standardutjämnande del. Även här är det fråga om den typiska merkostnaden, skillnaden i kostnadsläget, och inte den faktiska kostnaden. Skillnaden i kostnadsläget mellan lägenheter från en viss tidsperiod på en viss ort och det samlade beståndet av likvärdiga lägenheter i hela riket beror av den kombinerade effekten av prisläget på orten och årgångsbestämda merkostnader. Hur mycket som i det enskilda fallet beror av var och en av dessa två faktorer saknar intresse. Det som är väsentligt för den enskilde är att han kan få ett stöd som tar hänsyn till att hans bostad typiskt sett har ett annat och högre kostnadsläge än vad han förväntas kunna klara med enbart det standardutjämnande stödet.

Högekostnadsskyddet – eller bostadsbidragens kostnadsutjämnande del – bör alltså fånga upp både prislägesskillnader mellan olika orter och prislägesskillnader inom orten vilka beror av produktionstidpunkten. Inom en och samma ort bör stödet utgå med lika grundbelopp till alla hushåll av lika storlek som bor i bostäder från samma period – oavsett bostadens läge, faktiska storlek eller standard och oavsett upplåtelseform. Till frågan om en minimistandard återkommer vi sist i detta avsnitt.

Att läsa av och fastställa *det allmänna prisläget i riket* vållar inga

särskilda svårigheter. Vi återkommer till det senare i detta avsnitt. Att generellt kompensera hushållen *på orten* för ett prisläge som överstiger rikets är därmed inte heller komplicerat. Det förutsätter bara ett tillägg inom det kostnadsutjämnande stödets ram till de grundbelopp som lämnas genom det över hela riket likformiga standardutjämnande stödet. Däremot är det betydligt mer komplicerat att inom samma ort eller bostadsförsörjningsområde differentiera det kostnadsutjämnande stödet på sådant sätt att det fångar upp skillnader i prisläge mellan bostäder från *olika tidsperioder*. Det förutsätter både att man känner hur prisläget varierar på orten mellan årgångar och att man finner en praktiskt tillämpbar metod som gör det möjligt för bidragsmyndigheten att avgöra till vilken årgång eller klass av årgångar som en bostadsbyggnad bör hänföras. Som vi återkommer till i det följande ger fastighetstaxeringen en sådan möjlighet.

Inom samma ort är emellertid hyressättningen tämligen likartad inom ganska breda åldersintervall. Först för det allra senaste decenniets produktion är spridningen mer betydande mellan lägenheter från olika år. De väsentligaste syftena med ett förstärkt högkostnadsskydd uppnås därför redan om differentieringen inom orten begränsas så långt att endast den kommande *nyproduktionen* och därutöver några få av de allra senaste årgångarna bryts ut och ges högre stöd än vad som annars lämnas generellt på orten. På orter där det allmänna hyresläget ligger under medeltalet för riket skulle därvid ett eventuellt kostnadsutjämnande stöd kunna lämnas bara till dessa särskilt utvalda årgångar — förutsatt givetvis att hyresläget i dessa ligger över medelhyran i riket. På orter där också det allmänna hyresläget ligger över medeltalet för riket skulle tills vidare alla bostäder av samma storlek berättiga till samma generella tillägg genom det kostnadsutjämnande stödet, undantaget dessa senaste årgångar för vilka ett högre stöd skulle kunna lämnas. Det generella, Ortsbestämda högkostnadsstödet bör därvid beräknas efter med hur mycket medelhyran inom de årgångar som inte ges ett särskilt stöd skiljer sig från medelhyran i riket för alla lägenheter av motsvarande typ, oavsett årgång. Det högre stödet till de senaste årgångarna kommer således att delvis finansieras genom en omfördelning mellan de lägenheter till vilka ett kostnadsutjämnande stöd lämnas.

En sådan starkt förenklad ordning röjer undan större delen av de svårigheter som annars skulle kunna möta i samband med en övergång till det stödsystem som vi har förordat. Även inom de årgångar till vilka bara ett generellt bestämt högkostnadsstöd utgår kommer det naturligtvis att finnas typiska kostnadsskillnader mellan de olika årgångarna. Men dessa skillnader får tills vidare accepteras. Avgörandet hur långt man bör gå i differentieringen av stödet bör, som vi återkommer till, ligga hos kommunen.

Det vi nu har sagt kan belysas genom följande sammanställning över hyresläget i Göteborgsregionen (*tabell 6.1*). Vi visar där hur medelhyran för olika lägenhetsstorlekar avviker från medelhyran i riket för alla lägenheter av samma storlek samt hur medelhyran för olika grupper av årgångar skiljer sig från medelhyran för samtliga lägenheter i Göteborgsregionen av samma slag.

Vi ser av denna tabell först att det allmänna hyresläget i Stor-Göteborg ligger ca 30 kr./mån. — eller 3–400 kr. per år — högre än för riket som

Tabell 6.1 Medelhyran för Stor-Göteborg. Månadshyra januari 1982, inkl. värme

	2 rok	3 rok	4 rok
<i>Medelhyra, alla lägenheter</i>			
i riket	1 073	1 394	1 715
i Stor-Göteborg	1 117 (+44)	1 413 (+19)	1 744 (+29)
<i>Avvikelser från medelhyran för Göteborg, lägenheter uppförda</i>			
-1920 ¹	+ 2	+ 57	+ 68
1921-1940 ¹	-106	- 99	-179
1941-1950 ²	-146	-227	-194
1951-1960	- 38	-147	-182
1961-1965	+ 36	- 40	- 59
1966-1970	+170	+116	+138
1971-1975	+177	+148	+105
1976-1980	+376	+392	+415

¹ Endast lägenheter med modern standard

² Inkl. halvmoderna lägenheter utan dusch eller bad

helhet. Den Ortsbestämda merkostnaden är alltså ganska måttlig. Vi ser vidare att spridningen inom orten mellan olika årgångsgrupper inte är särskilt stor fram till hus från mitten av 1960-talet. Husen från miljonprogrammet 1966-1975 bildar en tämligen homogen grupp, avskild från den tidigare. Slutligen ser vi en kraftig ökning till de yngsta årgångarna, där vi av annat material vet att de allra nyaste husen i sin tur ligger klart över de övriga. Hyresutjämnningen inom ramen för den solidariska hyresfördelningen fungerar inte längre för den tillkommande nyproduktionen, men har drivit utjämnningen långt bland tidigare årgångar.

Inför ett årgångsanknutet kostnadsutjämnande stöd exempelvis för bostäder i hus från perioden 1976-80 kommer därmed medelhyran för återstoden av lägenheterna att avvika ännu mindre från riksmedelstalet. För de olika lägenhetstyperna minskar avvikelserna i detta fall med mellan 10 och 15 kr./mån. Det finns i ett sådant fall skäl att överväga om något generellt, Ortsanknutet högkostnadsstöd alls bör utgå på orten. Denna effekt av ett förstärkt stöd till de särskilt utsatta årgångarna är ett exempel på en sådan successiv omfördelning av stödet från äldre till yngre hus som vi tidigare har talat om.

Våra förslag om det kostnadsutjämnande stödet är avsedda att ge möjligheter till en långt driven anpassning till förhållandena på de lokala bostadsmarknaderna. Inflytandet över hur långt stödet skall differentieras bör enligt vår mening ligga hos kommunerna eller de kommunalförbund som har ansvar för bostadsförsörjningen. Det är alltså dessa som skall besluta både om i vilken omfattning som stödet skall differentieras mellan bostäder i olika kostnadslägen och i vilken takt som en sådan differentiering skall genomföras. Det bör vidare också vara de som bestämmer de grundbelopp med vilka det kostnadsutjämnande stödet skall kunna utgå för olika typer

av lägenheter. Någon annan ordning är heller inte möjlig från tekniska utgångspunkter. De statliga bidragsmyndigheterna känner inte prisförhållandena på de olika lokala bostadsmarknaderna.

Inte heller kommunerna har direkt tillgång till sådana uppgifter. Någon löpande insamling av hyresstatistik som gör det möjligt att läsa av hyresnivåerna inom varje enskild kommun förekommer inte. Ännu mindre finns uppgifter som gör det möjligt att på kommunnivå få en bild av hyresläget inom hyresbostadsbeståndets enskilda årgångar. Men kommunerna har möjligheter att genom andra informationskällor bilda sig en uppfattning om hyresnivåerna inom kommunen. De kommunala bostadsföretagen har på många orter en dominerande ställning, särskilt inom de senare årens produktion. Från dessa och från de olika hyresgästföreningarna bör kommunerna kunna få uppgifter som ger ett tillfredsställande säkert underlag för beslut om vilka olika grundbelopp som skall gälla för det kostnadsutjämnande stödet. Uppgifter om den normalkostnad mot vilken hyrorna i kommunen skall jämföras – medelhyran i riket för alla lägenheter av motsvarande storlek – tas fram årligen av statistiska centralbyrån genom dess bostads- och hyresundersökningar. Uppgifterna avser f. n. läget i januari varje år. De belopp som kommunen fastställer för det kostnadsutjämnande stödet bör beräknas mot bakgrund av hyresläget i kommunen vid samma tidpunkt. Det innebär att de bidrag som lämnas kommer att grunda sig på hyresrelationerna mellan typlägenheterna ett till två år tidigare. Det bör emellertid inte medföra några allvarigare olägenheter, eftersom hyresutvecklingen under en sådan begränsad tid är tämligen likartad för alla lägenheter – och det är bara hyresskillnaderna mellan de olika lägenheterna som har betydelse i detta sammanhang. Den allmänna bostadskostnadsutvecklingen fångas upp redan av den standardutjämnande delen av bostadsbidragsstödet.

Kommunerna kommer med denna modell att få stor självständighet när det gäller hur det kostnadsutjämnande stödet skall utformas. De får också i realiteten på eget ansvar fastställa storleken av stödets grundbelopp. Det är mot denna bakgrund motiverat att kommunerna tar del i ansvaret för finansieringen av stödet. Hur detta bör ske tar vi upp närmare i kapitlet om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna (avsnitt 11.3). Där tar vi också upp frågan om en utjämning mellan de kommuner som får bära olika tunga bördor för detta stöd.

En betydande del av kostnaderna för bostadsbidragsstödet kommer även fortsättningsvis att bäras av staten. Statsmakternas intresse av att intentionerna bakom det kostnadsutjämnande stödet förverkligas bör komma till uttryck som villkor för statsbidrag. Bland dessa bör ingå att stödet inom en och samma ort utgår med lika belopp till hushåll av samma storlek i bostäder av samma ålder, oavsett bostadens faktiska kostnad och att stödets grundbelopp avvägs så att det tar sikte på att utjämna skillnaderna mellan å ena sidan medelhyran på orten för en bostad av den typ som stödet avser och å andra sidan medelhyran för alla bostäder i riket av motsvarande storlek.

Det förhållandet att behovet av det särskilda kostnadsutjämnande stödet bottnar i skillnader i kapitalkostnader innebär för de bostäder som innehas med *äganderätt* att stödet i praktiken kommer att fungera som ett behovs-

prövat räntebidrag. För den som kan tillgodogöra sig ränteavdrag för de kapitalkostnader som är förenade med bostaden skulle subventionerna därmed bli större än som motiveras av hans faktiska kostnader. Vi har diskuterat om detta förhållande bör motivera att de belopp som lämnas i kostnadsutjämnande stöd i skattehänseende behandlas på samma sätt som räntebidrag. Bidragen skulle då inverka på mottagarens möjligheter att tillgodogöra sig skattelättnader för sina kapitalutgifter i motsvarande del. Vi har emellertid, främst av administrativa skäl, valt att inte förordna en sådan ordning.

En väsentlig punkt i vårt förslag om ett utbyggt högkostnadsskydd är att stödet skall kunna differentieras efter de typiska kostnadsskillnaderna mellan bostäder byggda vid olika tidpunkter. Det kan hävdas att det som bestämmer kostnadsläget för bostäder som innehas med äganderätt eller bostadsrätt inte är enbart byggnadsåret utan också förvärsåret i de fall som bostaden har överlåtit. Vi anser emellertid att man härvid inte kan bortse från bostadsbidragens prispåverkande effekter. Medför en överlåtelse att ett högre bostadsbidrag kan utgå för lägenheten kommer detta att slå igenom på det pris som en köpare är beredd att betala vid överlåtelser. I ett läge med någorlunda balans mellan utbud och efterfrågan på sådana bostäder kommer detta att få direkt marknadsprispåverkande effekter. Under senare tid har den tidigare starkt överhettade efterfrågan på småhus dämpats. Vi anser det sannolikt att en mer balanserad efterfrågesituation kommer att bestå även under de närmaste åren. Mot denna bakgrund vore det enligt vår mening olyckligt att utforma bostadsbidragssystemet på ett sätt som riskerar att få priseffekter av det slag som vi just har beskrivit. Vi förordar därför att åldersklassen skall vara den enda tillåtna grunden för en differentiering av det kostnadsutjämnande stödet till bostäder av samma storlek inom samma ort.

Den fråga som därefter uppkommer är hur man i detta hänseende skall betrakta *bostäder som byggs om*. Vi anser att ett utökat stöd måste kunna ges också i sådana fall, åtminstone när ombyggnaden är av betydande omfattning. I princip bör det ligga på kommunerna att besluta i sådana frågor. Av administrativa skäl måste bedömningsgrunderna vara enkla. Ombyggnaden bör ha lett till en väsentlig ändring av förutsättningarna för beräkningen av det kostnadsutjämnande stödet för att beaktas. En bedömning av detta slag görs i samband med fastighetstaxeringen. Varje byggnad åsätts ett värdeår. Detta utgår från det ursprungliga byggåret, men justeras framåt med hänsyn till vilka större arbeten som därefter har utförts på byggnaden. Avsikten är att man med värdeåret skall få ett mått på byggnadens standard i byggnadstekniska och andra avseenden – och alltså ett mått på med vilken produktionsårgång som byggnaden närmast bör jämföras. Denna uppgift, som finns tillgänglig för varje byggnad, bör med fördel kunna användas för all åldersklassning inom ett differentierat kostnadsutjämnande stöd, oavsett om huset har byggts om eller inte. Därmed undanröjs en av de största administrativa svårigheter som annars skulle vara förenad med den åldersdifferentiering av bostadsbidragsstödet som vi av tidigare redovisade skäl finner nödvändig.

Vårt förslag innebär således *sammanfattningsvis* att högkostnadsskyddet utformas så att det fångar upp sådana typiska skillnader i kostnadsläge

som beror av ort och byggår. Vilken inverkan var och en av dessa faktorer har på kostnadsläget kan inte skiljas ut. Det är heller inte nödvändigt. Vad som skall bestämma stödets storlek är hur mycket det genomsnittliga kostnadsläget på orten (eller inom det sammanhållna bostadsförsörjningsområdet) för en viss lägenhetstyp av en viss åldersklass skiljer sig från det genomsnittliga kostnadsläget i riket för alla lägenheter av samma typ. I de fall som det lokala kostnadsläget ligger lägre än detta riksmedelstal kommer inget kostnadsutjämnande stöd att lämnas, utan bara bostadsbidragens standardutjämnande del.

Genom att det kostnadsanknutna stödet tar sin utgångspunkt i medelkostnaden i riket för alla bostäder av motsvarande typ vinner man fördelen att behovet av stöd alltid kommer att bedömas mot bakgrund av de aktuella förhållandena på bostadsmarknaden. Ett av de främsta problemen med de olika typer av högkostnadsstöd som hittills har tillämpats är att äldre lägenheter ligger kvar med subventioner även sedan de – relativt sett – har blivit billiga bostäder. Den modell som vi föreslår medför att det särskilda högkostnadsstodet successivt minskar för en och samma lägenhet, allt efter som hyresnivåerna i senare tillkommande nyproduktion slår igenom på den genomsnittliga hyresnivån i riket för alla lägenheter av samma storlek.

Den principiellt väsentliga skillnaden mot dagens bostadsbidragssystem är att anknytningen till faktisk bostadskostnad ersätts av en anknytning till det typiska kostnadsläget på orten för de bostäder av motsvarande ålder som uppfyller gällande krav i fråga om bostadsstandard. Därmed kommer stödet i allt väsentligt att vara neutralt till vilken ytterligare standard utöver den normala som det enskilda hushållet har valt. Detta gäller oavsett om en sådan högre standard yttrar sig i större bostadsutrymmen, högre utrustningsstandard eller särskilda lägesfördelar. Stödet kommer vidare att beräknas efter samma grundbelopp oavsett upplåtelseform. De merkostnader som följer av hushållets särskilda preferenser kommer att jämföras med kostnaderna för vilket annat konsumtionsval som helst. Denna tillskottskonsumtion kommer inte att subventioneras särskilt med ökade bostadsbidrag. Därmed ges helt andra möjligheter än i dag att styra ett ökat bostadsstöd till de hushåll som har höga kostnader för sin grundläggande bostadskonsumtion utan att man för den skull ytterligare gynnar de hushåll för vilka denna är billig.

Anknytningen till det typiska kostnadsläget på orten kan också allmänt få gynnsamma priseffekter – i vart fall i förhållande till de sannolika effekterna av ett system som knyter an till den faktiska kostnaden. Genom att stödets storlek bestäms av genomsnittskostnaden på orten för bostäder inom samma åldersklass kommer varje krona med vilken den faktiska bostadskostnaden avviker från denna genomsnittskostnad att direkt påverka hushållets disponibla inkomst. Därmed etableras en prismedvetenhet som mycket påtagligt påverkar byggherrarnas produktionsförutsättningar, utan att man för den skull skapar en priskänslighet som resulterar i att hushållen inte har råd att bära kostnaderna för en tillräckligt stor bostad i den normala produktionen. Vi ser det från allmänna utgångspunkter som angeläget att ta tillvara varje möjlighet att öka de incitament som kan leda till en dämpad prisutveckling inom bostadssektorn.

Med den konstruktion som vi nu föreslår finns det skäl att återvända till den diskussion som vi förde i föregående avsnitt om behovet av en fastare *bostadsanknytning av stödet*. Det är uppenbart att den effekt som vi just har pekat på – att den inkomst som hushållen får över för annan konsumtion påverkas av hur den verkliga bostadskostnaden förhåller sig till den typiska kostnaden på orten – kan minska stödets bostadspolitiska effektivitet. Hushållen kan i ett ansträngt ekonomiskt läge välja att sänka sin utrymmesstandard och därmed sina faktiska kostnader, för att i stället kunna använda bostadsstödet till annat. Vårt främsta argument mot att knyta ett absolut villkor om bostadsstandard till den standardutjämnande delen av stödet var att en total indragning av stödet i de fall som ett sådant villkor inte var uppfyllt knappast kunde försvaras. Ett andra skäl var att riskerna för en sådan negativ utveckling trots allt inte får överdrivas. De vinster som hushållen skulle kunna göra genom att dra ned sin bostadsstandard är inte särskilt stora, så länge som stödet i sitt fulla belopp inte är beräknat högre än vad som krävs för att täcka genomsnittskostnaden i riket för en normenlig bostad.

För det kostnadsutjämnande stödets del är situationen annorlunda. De stödbelopp som skulle kunna frigöras för annan konsumtion genom att man sänker sin standard kan i enskilda fall bli betydande om stödet fortfarande beräknas efter kostnaden för en dyr, fullvärdig bostad. Ett absolut standardvillkor som knyts enbart till den kostnadsutjämnande delen av stödet får inte heller samma brutala effekter när villkoren inte är uppfyllda. Även om hushållen då inte kan få det ytterligare stöd som högkostnadsskyddet ger har de ändå fortfarande rätt till standarddelen av stödet.

Vi anser att det av bostadspolitiska skäl är motiverat att knyta ett *bostadsstandardvillkor* till stödets kostnadsutjämnande del. Genom att stödet lämnas bara till fullvärdiga bostäder vinner man att stödet kan förväntas ge en effektiv stimulans till alltjämt trångbodda hushåll att höja sin bostadsstandard. Samtidigt motverkar man risken att de som har tillfredsställande bostäder byter ned sig i ett pressat privatekonomiskt läge.

Som vi har framhållit i föregående avsnitt kan villkoret inte utlösas omedelbart i samband med en tillökning i familjen. Villkoret bör därför – vid nuvarande trångboddhetsmått – utformas så att det kostnadsutjämnande stödet lämnas endast under förutsättning att bostaden håller sådan standard att där finns kök, vardagsrum, föräldrasovrum och därutöver högst två barn per sovrum, varvid bortses från barn under exempelvis två års ålder.

Det bör slutligen framhållas att till skillnad från vad vi förordar i fråga om det standardutjämnande stödet så bör det kostnadsutjämnande stödet kunna lämnas också till *hushåll utan barn*. Även om dessa hushåll redan vid låga förvärvsinkomster har tillräcklig bärkraft för att själva klara de normala kostnaderna för en bostad som tillgodoser hushållets behov, så gäller detta inte alltid för bostäder i högre kostnadslägen. Det finns alltså samma behov av att kunna ge ett högkostnadsskydd till de svagare av dessa hushåll som i fråga om barnfamiljerna. Det gäller kanske framför allt de hushåll utan barn vars försörjning i övrigt helt eller delvis säkras genom inkomstbortfallsersättningar, studiestöd eller kontant arbetsmarknads-

stöd. Av hänsyn till strävandena att öka möjligheterna till en samordning med bostadsstödet till folkpensionärer bör de inkomstprövningsregler som bestämmer avvägningen av stödet ansluta nära till de regler som nu gäller för kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT). Till detta återkommer vi i det följande.

7 Bärkraften och behovet

7.1 Utgångspunkter

Bostadsbidragen är avsedda att vara ett riktat stöd som utgår i mån av behov. Stödet bör enligt vad vi har angett i avsnitt 4.3 även framdeles ha flera samtidiga mål. Ett av dessa är att göra hushållen bärkraftiga. Därigenom skapas de förutsättningar som är nödvändiga för att stödet skall fylla sina bostadspolitiska uppgifter – att stimulera hushållen att själva söka sig till bostäder med tillfredsställande standard.

Vi har tidigare sagt att bostadsbidragens grundbelopp – både i dess standardutjämnande och dess kostnadsutjämnande del – bör avvägas mot bakgrund av vad som är nödvändigt för att säkra en godtagbar bostadsstandard för hushåll vilkas inkomster inte är lägre än att de fortfarande kan anses normala. Stödets grundbelopp bör för dessa hushåll fånga upp de variationer i stödbehov som beror av hushållens storlek och av skillnader i bostadskostnadsläge. Behovet av ett sådant stöd förändras över tiden till följd av den allmänna standardutvecklingen. Det påverkas även av förändringar i samhällets generella stöd till barnfamiljer och andra. I båda dessa fall är det fråga om ändringar av de förutsättningar som gäller lika för alla hushåll, oberoende av inkomst.

Men stödbehovet växlar också mellan hushållen allt efter storleken av deras egna resurser, däri inräknat de tillskott de får av annat än förvärvsinkomster. Här är det fråga om individuella variationer, som inte kan beaktas när grundbeloppen bestäms. Dessa variationer måste i stället fångas upp vid en behovsprövning av stödet. Den bör leda till att stödbeloppen trappas av allt efter som de enskilda hushållens bärkraft ökar.

Bostadsbidragens konsumtionsstödjande uppgifter har emellertid sträckts längre än till att säkra en viss minimistandard. Med särskild inriktning på de svagare hushållen har bostadsbidragen tillagts uppgiften att tillsammans med de allmänna barnbidragen bidra till en mer allmän utjämning av försörjningsbördorna mellan hushåll med olika sammansättning. Avtrappningen bör därför utformas så, att hushållen så långt möjligt blir lika bärkraftiga vid lika inkomster, oberoende av försörjningsbörda.

Behovsprövningen ställer oss inför fyra problem: hur bör bidragen trappas av för skilda hushåll med olika sammansättning och bärkraft; vilka av de resurser som hushållen disponerar bör inverka på behovsprövningen;

vems resurser bör beaktas; hur kan hushållens resurser mätas? De tre första av dessa frågor kommer vi att behandla i de närmast följande avsnitten. Den fjärde frågan tar vi upp i kapitel 8 Inkomstprövningen.

7.2 Avtrappning mot bärkraft

Hushållets bärkraft hänger starkt samman med dess sammansättning. Vid en given inkomst är den standard som hushållet kan ge sina medlemmar högre i ett litet hushåll än i ett stort hushåll. Och bärkraftsökningen – eller den standardökning som är möjlig räknad per individ i hushållet – är högre per tillkommande inkomstkrona för det lilla hushållet än för hushållet med den större försörjningsbördan.

Om utgångsläget är att hushåll med olika sammansättning genom bostadsbidragen har givits en något så när likvärdig standard vid den inkomstnivå där avtrappningen sätter in, blir frågan hur man skall kunna genomföra avtrappningen på ett sådant sätt att man så långt möjligt bevarar den inbördes balansen mellan dessa hushåll. För att denna balans skall behållas måste skillnaderna i bärkraft mellan olika hushåll påverka avtrappningstakten. Vi anser därför att det finns starka skäl att låta de samlade bostadsbidragen minska med en större andel av en ökande inkomst för små hushåll än för stora.

Vill man införa en sådan differentierad avtrappning måste man söka värdera hur hushållens sammansättning inverkar på bärkraften. Detta växlar naturligtvis med hushållens individuella förhållanden. Vi har emellertid funnit det rimligt att i detta sammanhang falla tillbaka på den viktskala som beskattningens existensminimiregler använder för att värdera försörjningsbördans storlek. De olika individerna i ett hushåll ges där fasta vikter, uttryckta i konsumtionsenheter (se avsnitt 1.3).

Man kan välja mellan två mål för en sådan differentierad avtrappning. Det ena är att alla hushåll oavsett sammansättning skall kunna få ut samma standardhöjning av samma tillkommande inkomst. Det andra är att reduktionen skall ske i relation till den ökning av bärkraften som samma tillkommande inkomst ger hushåll av olika typ. Målen kan inte ställas upp samtidigt. Att det man tar från hushållen av en tillkommande krona relateras till vad denna krona är värd från standardhöjningssynpunkt innebär inte att det som man lämnar kvar ger hushållen en likvärdig standardökning.

Det första alternativet tar sikte på att hushållen skall vara tillförsäkrade en likvärdig standardutveckling efter det att reduktionen har gjorts. Avtrappningen måste då ske med utgångspunkt i den ökning av hushållens disponibla inkomst som en inkomstökning ger, efter hänsyn till ändringar i skatt och andra transfereringar. Resultatet efter avtrappning bör bli att ett hushåll med vikten 2 får behålla dubbelt så stor del av inkomstökningen som ett hushåll med vikten 1. Det innebär att de procenttal med vilka avtrappning sker skall bestämmas så, att de behållna inkomstökningarna, uttryckta i disponibel inkomst, för hushåll av olika storlek står i samma relation till varandra som de vikter som uttrycker de olika hushållens försörjningsbördor. Det innebär i sin tur att avtrappningstakten räknad på inkomst före skatt måste sjunka kontinuerligt vid stigande inkomst, i takt

med att uttaget till statlig inkomstskatt ökar. Avtrappningen av bostadsbidragen kommer härmed att delvis neutralisera progressionen i skatteskanlan. Men den sammanlagda effekten av avtrappning och beskattning är alltfjämt att hushållen får ett gradvis minskande utbyte av ökande inkomster.

Ett avtrappningssystem som har målet att på detta vis tillförsäkra hushållen en likformig standardutveckling oberoende av sammansättning har naturligtvis stora fördelar från inkomstfördelningssynpunkt. Utjämningen av barnkostnaderna blir i det närmaste total mellan hushållen. Vidare hålls de sammanlagda marginaleffekterna av skatter och bidrag under kontroll, eftersom avtrappningen alltid sker med samma bestämda andel av den behållna (disponibla) inkomsten. Slutligen skulle en avtrappning som sker mot disponibel inkomst ge möjligheter att på ett mer rättvist sätt ta hänsyn till de faktiska tillskott till sin bärkraft som många hushåll får genom transfereringar som inte är skattepliktiga.

De invändningar som kan resas mot ett sådant system är emellertid så kraftiga att det måste avvisas. Den främsta invändningen är att en behovsprövning som förutsätter en individuell beräkning av varje enskilt hushålls disponibla inkomst är omöjlig att administrera i större skala. Även om man skulle genomföra förenklingen att utföra behovsprövningen mot bruttointkomst med hjälp av sjunkande avtrappningsskalor gäller samma invändning. Beräkningen skulle för varje hushåll behöva utföras med olika reduktionstal för vart och ett av de sammanlagt 18 intervall som dagens skatteskala innehåller. Reduktionstalen skulle vidare i varje intervall vara olika för varje hushållstyp. Samtidigt förlorar man den möjliga fördel som systemet bjöd till en rättvis behandling av inte skattepliktiga inkomster.

För den enskilde bidragstagaren skulle ett system av denna typ bli helt oöverblickbart.

En andra invändning är att de snabbt sjunkande avtrappningstalen skulle leda till att bidragen för flertalet hushållstyper fortsätter att utgå upp i mycket höga inkomstslägen. Många hushåll som i dag inte har bostadsbidrag skulle komma in i systemet, trots att de redan har inkomster som ger dem möjligheter att täcka sina grundläggande behov. Därmed skulle kostnaderna för bostadsbidragen öka kraftigt, såvida inte stödets grundbelopp urholkas påtagligt i förhållande till idag.

Slutligen kan man från allmänna utgångspunkter ställa sig tvekan till att ett bidragssystem skulle användas till att minska den progression i beskattningen som ligger till grund för skattesystemets utformning.

Det andra alternativet för en avtrappning tar – som vi nämnde tidigare – sikte på att avtrappningen skall relateras till skillnaderna i den bärkraftsökning som en tillkommande inkomstkrona ger hushåll med olika försörjningsbördor. För ett hushåll med vikten 1 ökar bärkraften dubbelt så mycket som för hushållet med vikten 2. Det är då rimligt att avtrappningen för det lilla hushållet löper dubbelt så fort som avtrappningen för det stora hushållet.

Avtrappningen bör alltså ske med olika andel av den tillkommande inkomsten för olika hushållstyper. Den relativa skillnaden i bärkraftens ökning mellan två hushåll med olika sammansättning men lika inkomster är densamma i varje inkomstsläge, oavsett den skattesats som gäller i detta

inkomstläge. Avtrappningen kan därför ske mot bruttoinkomst. Sinsemellan bör reduktionstalen stå i omvänd proportion till de olika hushållens vikter.

Ett första steg blir då att välja det riktvärde kring vilket systemet bör centreras. Ett av de krav som ställs på oss är att våra förslag inte får försvåra en eftersträvad samordning mellan bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. och bostadstillägg till folkpension (KBT). KBT-systemet är det till volymen överlägset största av dessa system. En samordning mellan dem måste därför av resursskäl bygga på att en sådan samordning inte får förutsätta någon drastisk vidgning av förmånerna inom KBT-systemet. Och någon påtaglig försämring av dessa förmåner kan inte heller komma ifråga. Det är därför lämpligt att söka välja riktpunkten för bostadsbidragens avtrappningsregler så att man för den stora majoriteten av KBT-hushåll skulle få oförändrade förmåner vid en gemensam tillämpning av de regler som vi föreslår.

Avtrappningen inom KBT-systemet löper med 33 % av tillkommande inkomst. Väljer vi detta tal som riktvärde för hushåll med makar eller samboende utan barn (vilka har vikten 1,65) får vi avtrappningsfaktorn ($0,33 \times 1,65 =$) 0,55 vid vikten 1.

Detta skulle ge följande avtrappningstakt för de vanligaste hushållstyperna.

Hushållstyp		Vikt	Avtrappningsfaktor (%)
Makar eller samboende	0 barn	1,65	33
	1 barn	2,05	26
	2 barn	2,45	22
	3 barn	2,85	19
	4 barn	3,25	16
	5 barn	3,65	15
Ensamboende	0 barn	0,95	57
	1 barn	1,35	40
	2 barn	1,75	31
	3 barn	2,15	25

Mot en sifferserie av detta utseende finns flera praktiska invändningar, som kräver att den i vart fall modifieras.

En första är att den innehåller alltför många skilda tal. För att bli praktiskt hanterlig bör den förenklas. I huvudsak likvärdiga hushåll bör ges samma avtrappningstakt.

En andra invändning är att skattesystemet ger vissa mycket påtagliga begränsningar. Avtrappningen är avsedd att ske mot bruttoinkomst. Sker avtrappningen i ett intervall där marginalskattesatserna är låga får de små hushållen ett förhållandevis högre utbyte av en inkomstökning än det stora hushållet. Sker den däremot i lägen där skattesatserna är höga kommer tvärtom standardhöjningen inom det stora hushållet att vara högre än inom det lilla hushållet. Denna förskjutning sker gradvis, och var brytpunkten ligger bestäms bl. a. av hur högt riktvärdet för avtrappningen är.

Ett lågt ursprungligt riktvärde för avtrappningen ger det lilla hushållet alltför stora relativa fördelar framför det stora hushållet – samtidigt som

det förlänger avtrappningsintervallet för det stora hushållet upp i inkomstlägen där det blir meningslöst att över huvud taget längre hålla på med en inkomstprövning. Ett högt ursprungligt riktvärde ger det stora hushållet alltför stora relativa fördelar redan i början av avtrappningen – samtidigt som det riskerar att försätta båda hushållstyperna i en situation där de sammanlagda marginaleffekterna av beskattning och avtrappning blir över 100 %. Delar av dessa problem kan uppträda samtidigt. Detta kan mötas bara genom att man minskar spännvidden mellan de olika avtrappningsfaktorer som viktsystemet skulle ge för olika hushåll.

Stödets grundbelopp måste även fortsättningsvis vara högt för de största hushållen. Med de avtrappningsfaktorer som man får då riktvärdet sätts till 33 % för hushåll med vikten 1,65 kommer de stora hushållen att ha kvar sitt stöd i besvärande höga inkomstlägen. Avtrappningen bör därför höjas för dessa hushåll. Man slår då emellertid snabbt i det andra taket – marginaleffekter över 100 %. Vi förordar att avtrappningsfaktorn sätts till 19 % för alla hushåll med tre eller flera barn.

De viktade avtrappningsfaktorerna för de allra minsta hushållen är samtidigt för höga. Detta gäller särskilt för ensamboende med barn, som får del av det förhållandevis höga standardutjämnande stödet och för vilka avtrappningen därför sträcks ut över ett längre intervall. Strävandena till en harmonisering med KBT-reglerna medför vidare att avtrappningsfaktorn för ensamboende utan barn inte gärna bör sättas högre än de 33 % som nu gäller i KBT-systemet. Det kan då naturligtvis inte komma i fråga att ha en högre avtrappningstakt för andra hushåll med större försörjningsbörd. När det gäller ensamboende med barn tillkommer ytterligare en mycket praktisk restriktion: de har i dag förhållandevis stora bostadsbidrag även vid höga disponibla inkomster. De förändringar som vi föreslår på skilda punkter i systemet kommer att medföra att bidragen minskas för dem som har goda egna förvärvsinkomster. Man kan emellertid inte begära att sådana hushåll utan vidare skall kunna anpassa sig till regeländringar som kraftigt sänker de disponibla överskott som de har inrättat sin ekonomi efter. Det finns därför skäl att för ensamboende med barn hålla en mildare avtrappningstakt än som annars vore motiverad. Vi förordar att samma avtrappningsfaktor tillämpas för alla hushåll med samma antal medlemmar, oavsett om dessa är barn eller vuxna.

Vi förordar därför följande modifierade avtrappningsskala

Hushållstyp	Avtrappningsfaktor (%)
Hushåll med 1–2 medlemmar	33
3 medlemmar	26
4 medlemmar	22
5 eller fler medlemmar	19

7.3 Resurser som bör inverka på behovsprövningen

Vi har i det föregående sagt att bostadsbidragens uppgift bör vara att ge hushåll med vanliga inkomster det ekonomiska tillskott som anses nödvändigt för att de skall kunna bära kostnaderna för en fullvärdig bostad.

Hushållets möjligheter att på egen hand klara denna uppgift bestäms av hur stora resurser som det redan disponerar och vilka utgifter som kan anses nödvändiga för dess försörjning. Det är denna relation som vi har kallat hushållets bärkraft.

Att bärkraften från den ena sidan påverkas av alla ekonomiska resurser som kan utnyttjas för den löpande försörjningen är uppenbart. Bostadsbidragen bör därför så långt möjligt prövas mot alla typer av sådana resurser. Det finns emellertid en rad praktiska restriktioner som sätter gränserna för hur långt man kan beakta de resurser som hushållen faktiskt har. Främst gäller dessa vilka uppgifter som man rimligen kan begära att de sökande skall lämna samt vilken kontroll som kan genomföras för att säkra att alla sökande behandlas på ett likvärdigt och rättvist sätt.

I det följande under detta avsnitt kommer vi att redovisa vilka resurser som enligt vår mening är relevanta vid prövningen av behovet av bostadsbidrag och i vilken utsträckning som man med hänsyn till praktiska begränsningar också bör ta med dem vid behovsbedömningen.

Inkomster av förvärvsarbete

Hushållets samlade inkomster av förvärvsarbete tillhör naturligen de resurser som bör beaktas. Till denna kategori hör förutom inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete även en rad inkomstbortfallsersättningar av olika slag, såsom sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, pension m. m. För flertalet hushåll är inkomsten av förvärvsarbete den ojämförligt största delen av hushållets samlade resurser.

Att grunda behovsprövningen på uppgifter om inkomster av anställning medför normalt inga särskilda problem, vare sig i fråga om uppgiftslämnandet eller kontrollen. Motsvarande uppgifter redovisar anställda och arbetsgivare redan i andra sammanhang – och en kontroll av dessa uppgifter utförs både inom beskattningen och inom den allmänna försäkringen. Använder man något av de redan existerande inkomstmåtten får man också för flertalet inkomstagare ett relevant mått på de resurser som hushållen tillförs genom förvärvsarbete.

För dem som har sin försörjning av arbete i egen rörelse – jordbruk eller annat företag – är förhållandena annorlunda. De resurser som borde inverka på behovsprövningen är vad hushållet har kunnat tillgodogöra sig av rörelsen – dvs. rörelseöverskottet samt de eventuella uttag därutöver som har gjorts ur rörelsen. Det är emellertid svårt för den enskilde att beräkna den faktiska storleken av rörelseöverskottet annat än i efterhand. Den är samtidigt svår att kontrollera på annat sätt än genom direkta revisionsinsatser i varje enskilt fall. Det är uppenbart att behovsprövningen inom ett bostadsbidragssystem inte kan bygga på att beräkningar av detta slag skall utföras av bidragsmyndigheten. Samtidigt gäller emellertid att inte heller de uppgiftskällor som finns tillgängliga kan utnyttjas för att rutinmässigt inhämta eller kontrollera sådana uppgifter. Som vi återkommer till i kapitel 8 registreras inte uppgifter av detta slag inom den allmänna försäkringen. Och beskattningens inkomstmått ger inte en rättvisande information så länge som vad som där redovisas som nettointäkt av rörelse

påverkas av olika typer av avdrag som är avsedd att stimulera investeringar eller att i övrigt konsolidera rörelsen.

Beräkningen av företagens och andra rörelseidkares resurser är alltså ett problem, inte minst från rättvisesynpunkt. Vi har övervägt om man – bl. a. för att undvika att bostadsbidragen i praktiken blir ett näringsstöd till olönsamma rörelser – skulle förutsätta att alla rörelseidkare själva minst har en inkomst motsvarande medellönen exempelvis i industrin. Vi har emellertid inte funnit detta vara en framkomlig väg. En praktisk orsak till detta är att det inte är ovanligt att den som redovisar inkomst av rörelse samtidigt har inkomster av anställning. Det är i dessa fall inte möjligt att fastställa hur stor del av arbetstiden som har ägnats åt rörelsen. Därmed saknas också grund för att bestämma till vilken andel av en sådan schablon som man i varje enskilt fall bör beräkna den del av inkomsten som hänför sig till rörelsen.

Inkomster av annat än förvärvsarbete

Stadigvarande inkomster av annat än förvärvsarbete ger hushållen resurstillskott som i princip spelar samma roll i hushållsekonomin som förvärvsinkomster. De bör därför behandlas på samma sätt och således beaktas vid behovsprövningen. Svårigheterna för hushållen att beräkna dem i förväg är inte påtagligt större än för förvärvsinkomster. Möjligheterna att kontrollera dem genom utnyttjande av uppgifter från annat håll är förhållandevis goda – särskilt när det rör sig om inkomster som provas i samband med taxering eller som utbetalas genom offentliga organ. Detta gäller exempelvis livräntor och familjepensionsförmåner av olika slag, ränteinkomster samt bidragsförskott och – åtminstone delvis – mottagna underhållsbidrag.

I de fall där det är fråga om sociala förmåner som utgår lika till alla – t. ex. barnbidrag – är det dock onödigt att ta med dem i inkomstberäkningen, eftersom de lika väl kan beaktas i samband med att man bestämmer stödets grundbelopp.

I fråga om de *tillfälliga* inkomsterna är förhållandena något annorlunda. Exempel på sådana inkomster är realisationsvinster, arv, gåvor och lotterivinster samt stipendier, bistånd enligt socialtjänstlagen och annat tillfälligt understöd. För flera av dessa gäller att det redan av praktiska skäl är omöjligt att föra in dem i det inkomstunderlag som skall påverka bidragens storlek, eftersom de inte kan kontrolleras. Det gäller t. ex. spel- och lotterivinster. Arbetar man med ett inkomstmått som avser förväntad framtida inkomst tillkommer att inkomster av detta slag knappast kan förutses. Genom sin inverkan på hushållets förmögenhet kan de emellertid i vissa fall komma att påverka kommande års bidrag. Till detta återkommer vi i det följande.

I fråga om realisationsvinster finns dock ett så starkt samband med de löpande inkomsterna i samma förvärvskälla att vi av rättviseskäl anser det nödvändigt att ta med dem i underlaget för behovsprövningen. Detta gäller särskilt om de löpande inkomsterna mäts med ett inkomstmått som hämtas från beskattningen.

För resurser som tillförs hushållen efter en behovsprövning där man tar

hänsyn till de bostadsbidrag som faktiskt utgår gäller däremot att de naturligtvis inte bör inverka på den bidragsgrundande inkomsten. I första hand gäller detta om mottaget bistånd enligt socialtjänstlagen.

Underhållsbidrag

Samma förhållanden som i fråga om bistånd enligt socialtjänstlagen gäller för *utgivna underhållsbidrag*. Den belastning som de medför minskar visserligen bärkraften i utgivarens eget hushåll. De borde därför i princip beaktas som en negativ post. Föräldrabalkens regler om hur sådana bidrag skall fastställas medför emellertid att de bostadsbidrag som lämnas till utgivaren beaktas när man bestämmer underhållsbidragets storlek. Förekomsten av underhållsskyldighet bör därför t. v. inte i sin tur inverka på beräkningen av bostadsbidraget för utgivaren.

Enligt vad vi har inhämtat överväger ensamförälderkommittén (S 1977: 16) att föreslå ändringar i föräldrabalkens regler bl. a. på denna punkt. Om sådana ändringar genomförs att bostadsbidraget inte längre påverkar vad den underhållsskyldige skall utge i underhållsbidrag bör fortsättningsvis det utgivna underhållsbidraget i princip beaktas vid beräkningen av utgivarens bidragsgrundande inkomst.

För mottagaren är förhållandet ett annat. För flertalet ensamföräldrar har sambandet lösts upp mellan det stöd som de tar emot och det underhåll som den underhållsskyldige betalar. Genom bidragsförskotten är de tillförsäkrade ett stöd som ofta överstiger det eventuella underhållsbidraget och som inte heller påverkas av de bostadsbidrag som de tar emot.

Eftersom underhållsbidrag och bidragsförskott i betydande omfattning utgår till vårdnadshavare som har bildat nya familjer kan dessa stödformers inverkan på stödbehovet enligt vår mening inte beaktas genom att bostadsbidragens grundbelopp differentieras för hushåll av olika sammansättning. De mottagna underhållsbidragen eller bidragsförskotten bör i stället jämföras med andra resurser i bidragshushållet vid behovsprövningen.

Studiemedel

Hur studiemedel bör inverka på bedömningen av behovet av bostadsbidrag har diskuterats livligt. Studiemedlen är avsedda att täcka de nödvändiga levnadskostnaderna under terminstid för dem som studerar vid högskolor och andra eftergymnasiala utbildningar. För de studerandes konsumtionsförmåga spelar de samma roll som det utbyte som andra hushåll har av vanliga förvärvsinkomster. Det är mot denna bakgrund naturligt att behovet av ytterligare konsumtionsstöd i form av bostadsbidrag bedöms mot bakgrund av den bärkraft som redan studiemedlen ger.

Det vanligaste argumentet mot att studiemedel skall jämföras med andra resurser är att studiemedlen till övervägande delen är återbetalningspliktiga.

Man kan emellertid enligt vår mening inte bortse från att studiemedlen ger ett kraftigt tillskott till hushållets bärkraft under den tid som studiemedlen utgår. Skillnaden i villkor mot vad som gäller för konventionella

lån – vilka inte beaktas vid behovsprövningen – är också betydande. Nuvärdet av de återbetalningar som sker under 20 år på ett lånebelopp av 1 000 kr. är 535 kr., diskonterat efter 10 %. Nuvärdet av de årliga kapitalutgifterna för ett lika stort konventionellt banklån på 20 år med rak amortering och 14 % ränta skulle vara 1 230 kr., om en sådan konsumtionskredit alls kunde erhållas. Räknar man så med att räntekostnaderna för banklånet genom avdragsrätten reduceras med 50 % blir nuvärdet 828 kr. Kapitalkostnaderna för studielånet är alltså under dessa förutsättningar 65 % av kostnaderna för ett likvärdigt konventionellt lån, vilket kan ses som ett mått på subventionsgraden. Till detta kommer att bidragsdelen i studiemedlen i sig motsvarar en subvention av ca 9 %.

Samtidigt är det klart att studiemedlen till viss del måste utnyttjas för kostnader som andra hushåll normalt inte har. Vid en samlad bedömning anser vi det mot denna bakgrund motiverat att studiemedlen räknas in i den bidragsgrundande inkomsten med halva det faktiskt utgående beloppet, vilket också är den beräkningsgrund som tillämpas från och med bidragsåret 1982.

Man kan även diskutera vilken inverkan som studiemedelsavgifterna har på hushållens bärkraft – och därmed på deras behov av stöd – under den tid som återbetalningen pågår.

Reglerna för återbetalning av studiemedel är i korthet följande. Återbetalning sker från tredje året sedan studiemedlen först upphörde och pågår normalt fram till dess att låntagaren har fyllt 50 år. För dem som är över 35 år när återbetalningen påbörjas kan återbetalningarna pågå även efter 50 års ålder. Återbetalningen sker genom en avgift som läggs ut med lika belopp på varje år under återbetalningstiden. Avgiften är dock lägst 0,1 basbelopp. Ränta utgår inte. I stället räknas både avgiften och den återstående skulden årligen upp med 4,2 % – dock högst med vad som svarar mot utvecklingen av konsumentprisindex. Lånet fungerar alltså i praktiken som ett annuitetslån med i viss mån värdesäkrade annuiteter. Avgiften är inte i någon del avdragsgill.

Återbetalningsskyldigheten är emellertid endast villkorlig. Om den återbetalningsskyldiges inkomst understiger vissa basbeloppsanknutna gränser kan betalningen efter ansökan skjutas upp helt eller delvis. Sådana uppskov kan förekomma under en följd av år. De avgifter som inte har betalats före 66 års ålder avskrivs helt.

Vilken inkomst som ett hushåll högst får ha för att uppskov skall lämnas helt eller delvis beror av om det finns barn under 10 år i hushållet. Genom att den andra makens inkomst medräknas endast delvis vid denna prövning kommer frågan också att påverkas av hur hushållets inkomster är fördelade mellan två makar. I *tabell 7.1* ges några exempel på upp till vilken inkomstnivå som helt uppskov kan lämnas för 1982 års avgifter.

För att belysa hur detta skyddsnät fungerar redovisar vi i *tabell 7.2* vilken ekonomisk standard som olika hushåll har när återbetalningsskyldigheten över huvud taget sätter in. Siffrorna avser över- och underskott i disponibel inkomst på samma sätt som i avsnitt 4.2 och är givna i det prisläge vid årsskiftet 1980–1981 som vi har använt vid våra övriga beräkningar.

Tabell 7.1 Högsta inkomst som ger rätt till helt uppskov med återbetalning av studiemedel. År 1982

	Inkomstgräns under vilken ingen återbetalning sker			
	Endast låntagaren har inkomst	Endast låntagarens make har inkomst	Två inkomsttagare, makes inkomst = 37 000 kr.	Två inkomsttagare, låntagarens inkomst = 37 000 kr.
<i>Hushåll med barn under 10 år</i>				
Ensamstående	80 600	—	—	—
Makar	80 600	114 400	96 500	104 000
<i>Hushåll utan barn under 10 år</i>				
Ensamstående	62 800	—	—	—
Makar	62 800	96 600	78 700	78 900

Tabell 7.2 Hushållens ekonomiska standard vid gränsen för helt uppskov med återbetalning av studiemedel. Januari 1981

	Överskott/underskott vid gränsen för helt uppskov			
	Endast låntagaren har inkomst	Endast låntagarens make har inkomst	Två inkomsttagare, makes inkomst = 35 000 kr.	Två inkomsttagare, låntagarens inkomst = 35 000 kr.
<i>Hushåll med barn under 10 år</i>				
Ensamstående				
1 barn	+22 000	—	—	—
2 barn	+20 000	—	—	—
Makar				
1 barn	+ 6 000	+13 000	+13 000	+15 000
2 barn	+ 2 000	+ 7 000	+ 8 000	+10 000
3 barn	- 3 000	+ 0	+ 3 000	+ 5 000
<i>Hushåll utan barn under 10 år</i>				
Ensamstående				
utan barn under 18 år	+13 000	—	—	—
med 1 barn 10-17 år	+18 000	—	—	—
med 2 barn 10-17 år	+16 000	—	—	—
Makar				
utan barn under 18 år	+ 5 000	+18 000	+11 000	+11 000
med 1 barn 10-17 år	+ 1 000	+ 8 000	+ 7 000	+ 7 000
med 2 barn 10-17 år	- 3 000	+ 4 000	+ 2 000	+ 3 000
med 3 barn 10-17 år	- 9 000	- 1 000	- 3 000	- 3 000

Det är tydligt att hushållen i många fall har en jämförelsevis hög bärkraft vid de inkomstnivåer där återbetalningen av studiemedel först aktualiseras. Detta gäller främst för små hushåll och för hushåll med små barn. Om bostadsbidrag då fortfarande över huvud taget lämnas, så gör de det endast till följd av att avtrappningen sker mjukt, och inte för att något egentligt behov av fortsatt stöd föreligger. Sett från denna utgångspunkt finns det i dessa fall inga motiv att särskilt beakta faktiskt betalade studiemedelsav-

gifter vid prövningen av bostadsbidrag. För de större barnfamiljerna är situationen dock en annan. De är ännu inte bärkraftiga när de nått de inkomstnivåer där återbetalningsskyldigheten görs gällande. Detta är en effekt av att studiemedelssystemets uppskovsregler trots sin sociala motivering i praktiken fäster större avseende vid den enskilde låntagarens förvärvsförhållanden än vid hans försörjningsbörda. Obalansen i fråga om de uppskovsvillkor som gäller för hushåll av olika sammansättning bör enligt vår mening korrigeras i första hand genom åtgärder inom studiemedelssystemet, och inte med att vissa hushåll ges stöd via bostadsbidragen för att kunna bära bördan av dessa återbetalningar. Vi finner därför – mot bakgrund av våra direktiv – inte skäl att komplicera bostadsbidragssystemet med de särskilda regler och kontrollsystem som skulle krävas för att tillgodose dessa speciella behov.

Förmögenhet

I de hushåll som har likvida förmögenhetstillgångar påverkas bärkraften inte bara av den avkastning som kapitalet ger. Även kapitalet i sig är en tillgång som hushållet kan utnyttja för att hålla en tillfredsställande standard.

Skattepliktiga förmögenhetstillgångar är i dag fastigheter, värdepapper, banktillgodohavanden och andra fordringar, samtanta medel samt vissa kapitalvaror såsom bilar, båtar och smycken. De sammanlagda deklarerade bruttotillgångarna uppgick år 1975 till ca 350 miljarder kr. och skulderna till ca 150 miljarder kr. Hälften av bruttotillgångarna avsåg fastigheter. För de mer likvida tillgångarna är emellertid underdeklarationen betydande. En undersökning av Roland Spånt för samma år, redovisad i Löntagarna och kapitaltillväxten 2 (SOU 1978:9), tyder på att ca en tredjedel av hushållens bankmedel, ca 60% av alla obligationer och merparten av alla kontanter inte deklarerar. Det motsvarar omkring en fjärdedel av alla tillgångar i hushållen, exkl. fastigheter.

Värdena för både tillgångar och skulder har förändrats sedan denna undersökning gjordes – men bilden är med sannolikhet densamma. Den faktiska kontroll av förmögenhetstillgångarnas storlek som utförs vid taxeringen är svag. Möjligheterna att förbättra kontrollen är samtidigt små. Detta medför att det av rättviseskäl är principiellt tveksamt att ha regler som gör bostadsbidragets storlek beroende av den redovisade förmögenheten.

Samtidigt är det uppenbart att det från fördelningspolitiska utgångspunkter inte är acceptabelt att vid prövningen av bostadsbidragen bortse från de skillnader i stödbehov som faktiskt föreligger mellan hushåll med och utan förmögenhet. Sådana skillnader beaktas också inom i stort sett alla bärkraftsrelaterade stöd- och taxesystem. Detta gäller t. ex. för dagens bostadsbidrag och för studiemedel, barntillsynsavgifter, bistånd enligt socialtjänstlagen, bostadstillägg till folkpension, hustrutillägg samt i fråga om folkpensionärernas rätt till extra avdrag för nedsatt skatteförmåga. Reglerna för hur förmögenhet beaktas i dessa olika sammanhang varierar dock starkt.

I många fall är det emellertid inte möjligt för hushållen att ta i anspråk

sina förmögenhetstillgångar för att täcka sina löpande utgifter. Det gäller i första hand tillgångar i fastigheter. Möjligheterna att realisera sådana tillgångar utan en försäljning genom att utnyttja dem som säkerhet för konsumtionskrediter är starkt beroende av kreditläget och av bankmässiga bedömningar av annat slag. Samtidigt är det naturligtvis orimligt att för ett bostadsstöd ha regler som i praktiken förutsätter att den bidragssökande skall avyttra den fastighet som används som bostad.

Problemet med förmögenhetstillgångar som ligger låsta i bostadsfastigheter har man i flera av de nämnda stödsystemen sökt möta med särskilda värderingsregler som innebär att tillgångar i sådana fastigheter tas upp till ett reducerat värde. Enligt vår mening lider sådana lösningar av två svagheter. De som har illikvida tillgångar i fastighet riskerar fortfarande att få stödet beräknat utan tillräcklig hänsyn till de faktiska begränsningarna i sin betalningsförmåga. De som har kunnat utnyttja fastigheten som säkerhet för konsumtionskrediter gynnas å andra sidan på ett otillbörligt sätt. Redan det förmögenhetsvärde som kommer till uttryck i taxeringsvärdet ligger i många fall lägre än de skulder som belastar fastigheten. Detta gäller särskilt i slutet av den femårsperiod som normalt förflyter mellan fastighets-taxeringarna. Fastighetsförmögenheten är alltså ofta formellt sett negativ. Sänks det belopp med vilket fastigheten skall tas upp på tillgångssidan ökar det formella underskottet ytterligare. Det medför att den som därutöver har likvida medel av motsvarande storlek kan redovisa sin totala förmögenhet till noll. Den verkliga situationen är samtidigt en helt annan. Bostadsbidragen kommer därmed i vissa situationer att utgå ograverade till hushåll med betydande likvida förmögenhetstillgångar. De som vinner på en sådan ordning är de starkaste hushållen.

Vi förordar att man i stället väljer en lösning där riskerna för en sådan haltande värdering av tillgångar och skulder elimineras. Vid beräkningen av förmögenhet bör man i detta sammanhang helt bortse från både tillgångar och skulder i den fastighet som används för den bostad till vilken bostadsbidrag lämnas. Med skulder i fastigheten avser vi då inte enbart skulder för det kapital som har nedlagts i fastigheten, utan alla skulder för vilka fastigheten har utnyttjats som säkerhet och för vilka det således finns inteckningar i fastigheten.

Den som har en skuldfri bostadsfastighet som sin enda förmögenhetstillgång kommer vid en sådan värderingsregel att anses sakna bidragspåverkande förmögenhet. Fastighetsförmögenheten för den som har tagit upp lån för investeringar i fastigheten kommer likaledes att anses vara noll, och inte negativ. Och den som redan utan en försäljning har kunnat frigöra medel ur fastigheten för andra placeringar genom att ta upp lån med fastigheten som säkerhet kommer att anses ha en förmögenhet som svarar mot värdet av de placeringar som han faktiskt har gjort utanför fastigheten.

Den förordade värderingsregeln innebär således i praktiken att en bostadsfastighet alltid kommer att anses vara värd just det som den är belånad för. Detta är aldrig ett överdrivet tillgångsvärde – utan i stället ett uttryck för vad huset efter en bankmässig värdering minst är värt. Att fastigheten heller aldrig värderas högre än vad den är belånad för betyder samtidigt att ingen någonsin tvingas sälja sin fastighet för att få loss kapital nog för att fylla ut ett mot förmögenheten reducerat bidrag.

En sådan värderingsregel där skulder och tillgångar i fastigheten anses ta ut varandra bör tillämpas i första hand för schablonbeskattad annan fastighet som används för bidragsmottagarens bostad. Regeln kommer därmed att omfatta alla permanentbebodda egna hem – men inte fritidshus. Den kan vidare också låtas omfatta den andel av nettoförmögenheten i en äkta bostadsrättsförening som faller på bostadsrättshavaren. Och den bör slutligen kunna utsträckas till att gälla den andel av tillgångar och skulder i en jordbruksfastighet som enligt gällande regler för förmögenhetsbeskattningen skall anses falla på bostaden med tillhörande tomt. För tillgångar och skulder i fastigheter i övrigt bör däremot de nuvarande värderingsreglerna gälla även för framtiden.

De tankar som vi här har utvecklat om hur tillgångar och skulder i den egna bostaden bör värderas har i huvudsak kommit att omsättas i de nya bestämmelser som statsmakterna har beslutat för SBB:s och SKBB:s del med verkan fr. o. m. år 1983 (prop. 1981/82:124, CU 1981/82:26, rskr 1981/82:350).

Vi förutsätter att förmögenhet i övrigt skall beräknas efter de regler som gäller vid taxering, t. ex. i fråga om hur rörelseförmögenhet värderas. Den särskilda värderingsregeln för fastighet medför emellertid att taxeringens förmögenhetsuppgifter inte kan utnyttjas. Sådana uppgifter måste i stället hämtas in direkt från sökanden. Uppgifterna kan av praktiska skäl inte kontrolleras annat än stickprovvis eller annars då det finns särskild anledning. Som vi tidigare har påpekat är dock i realiteten kontrollen knappast bättre för de uppgifter som redovisas till beskattning. Den stora osäkerhet som – oavsett hur förmögenhetsbegreppet utformas – vidlåder förmögenhetsuppgifterna och de svårigheter som sökanden själv kan ha att rätt beräkna dessa motiverar enligt vår mening att man tillämpar särskilda avrundningsregler när man skall fastställa hur förmögenheten skall påverka de ingående bidragen. Vi förordar att uppgiften om beräknad förmögenhet avrundas nedåt till närmaste hela tiotusental kronor. Därmed underlättas också avsevärt kommunikationen med den enskilde i de fall som bidragsmyndigheten efter kontroll vill avvika från den förmögenhetsuppgift som sökanden har redovisat.

Tillämpar man en särskild värderingsregel av det slag som vi har förordat för tillgångar och skulder i den egentliga bostaden finns inte några sociala motiv som talar för att förmögenhetsgränserna läggs högre än tidigare. De hittillsvarande gränserna inom de olika bostadsbidragssystemen bör tvärtom kunna sänkas och göras enhetliga. Även här bör en samordning ske mellan de olika bidragssystemen. Det finns inte heller skäl att vara mer restriktiv än i dag när det gäller hur stor andel av förmögenheten ovanför förmögenhetsgränsen som skall läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Vi förordar att 20% av hushållets samlade förmögenhet ovanför denna gräns läggs till den bidragsgrundande inkomsten. Tillsammans med den tidigare föreslagna avrundningsregeln medför detta att för hushåll utan barn minskar bostadsbidragen i jämna steg om ca 50 kr. per månad för varje 10000-tal kr. som förmögenheten överstiger förmögenhetsgränsen. För barnfamiljerna blir reduktionen normalt lägre.

7.4 Olika hushållsmedlemmars resurser

Till grund för behovsprövningen ligger att bostadsbidragen skall avvägas efter hushållets konsumtionsbehov och egna resurser. Hushållets egna resurser bestäms av dess inkomster och tillgångar i övrigt. Eftersom det är hushållets konsumtionsbehov som bör bestämma storleken av det oreducerade bidraget är det också hushållets samlade egna resurser som bör beaktas vid inkomstprövningen.

Ett nyckelbegrepp blir i detta sammanhang vad som skall avses med hushåll. Av skäl som vi återkommer närmare till i det särskilda kapitlet om hushållsbegreppet (avsnitt 9.1) har vi funnit att man i bostadsbidragssammanhang bör utgå från ett hushållsbegrepp som i huvudsak tar sin utgångspunkt i hushållsgemenskapen. I bostadsbidragshushållet ingår med denna definition i första hand de som har ett allmänt försörjningsansvar gentemot varandra, dvs. makar och samboende med barn.

7.4.1 *Barns resurser*

Försörjningsansvarets omfattning regleras i föräldrabalken (FB 7 kap.). Föräldrar har ett allmänt och till beloppet inte preciserat försörjningsansvar gentemot sina barn fram till dess att de fyller 18 år. Gentemot barn som då går i grundskola eller gymnasium eller annan jämförlig grundutbildning (eller återupptar skolgången före 19 år) fortsätter försörjningsansvaret så länge skolgången pågår, men längst intill det att barnet har fyllt 21 år. Detta ansvar gäller dels föräldrar som har vårdnaden om barnet, dels den som varaktigt bor tillsammans med barnet och dess förälder och samtidigt är gift med föräldern eller har eget barn tillsammans med denne förälder.

För en förälder som inte har vårdnaden om barnet eller inte varaktigt bor tillsammans med barnet begränsas försörjningsansvaret till det underhåll som fastställs genom dom eller avtal.

Försörjningsansvaret sträcker sig i båda fallen så långt som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Därvid skall hänsyn tas till barnets egna inkomster, tillgångar och sociala förmåner. Barnet har alltså ett eget försörjningsansvar gentemot sig självt. Däremot har ett barn inte längre något försörjningsansvar gentemot sina föräldrar, och inte heller gentemot syskon.

För den unge gäller därvid att han själv råder över vad han har förvärvat genom eget arbete efter det han har fyllt 16 år. I övrigt – dvs. andra tillgångar samt inkomster som förvärvas före 16 år – gäller att vårdnadshavaren får använda medlen för barnets försörjning i den utsträckning som detta är skäligt med hänsyn till avgränsningen av föräldrarnas eget försörjningsansvar.

En mycket strikt tillämpning av gällande regler innebär således att ett omyndigt barns egna tillgångar inte kan användas för annat än dess egen försörjning – och då inte heller i vidare mån än som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas försörjningsansvar. Intresset av att begränsa möjligheterna att genom förmögenhetsdispositioner inom familjen påverka storleken av utgående bidrag talar dock för en annan ordning i detta sammanhang: barnets förmögenhet samt avkastningen av denna förmögenhet (dvs. in-

komster av kapital och fastighet) bör alltid läggas samman med föräldrarnas tillgångar vid prövningen av bostadsbidrag. Som vi återkommer till i specialmotiveringen (bilaga 2) bör dock delvis andra regler tillämpas i fråga om barn som är fosterbarn.

Något annorlunda förhåller det sig med den unges inkomster av eget förvärvsarbete. Barn som är 16 år eller äldre disponerar således själva över sådana inkomster. Om dessa inkomster i sin helhet läggs samman med föräldrarnas vid inkomstprövningen kan bidraget minska så mycket att delar av barnets inkomst i realiteten kommer att behöva tas i anspråk för systons försörjning. Detta är inte förenligt med det försörjningsansvar som vilar på det halv vuxna barnet – ett ansvar som inte kan gå utanför vad som krävs för hans egen försörjning. Barnets egna inkomster bör därför som mest kunna ta ut den del av det oreducerade bostadsbidraget som avser hans behov.

Regler av detta slag blir aktuella först om barn räknas med i bostadsbidragshushållet även efter 16 års ålder. Drar man gränsen vid 16 år förekommer å andra sidan normalt inte förvärvsarbete av någon nämnvärd omfattning. Man kan då av förenklings skull helt bortse från barns inkomster av eget förvärvsarbete och i övrigt direkt lägga samman barnens inkomster med föräldrarnas.

Skälet till att vi förordar att inkomster av annat än förvärvsarbete – t. ex. kapitalinkomster – alltid skall läggas direkt till föräldrarnas inkomster är att vi vill minska möjligheterna att kringgå inkomstprövningen. Sådana möjligheter finns normalt inte i fråga om förvärvsinkomster. I en viss situation ges emellertid sådana möjligheter även beträffande förvärvsinkomster. Förälder som driver rörelse kan minska sin egen redovisade inkomst genom att föra över en del av inkomsten på barnet såsom ersättning för utfört arbete. I princip gäller därvid att ersättningen inte får överstiga vad som kan anses vara en marknadsmässig ersättning för arbetet. I praktiken torde det emellertid vara svårt att kontrollera omfattningen av det uppgivna arbetet. Om man samtidigt har en övre gräns för hur långt barnets förvärvsinkomster räknas med – eller inte alls räknar in dem – kan rörelseöverskottets fördelning mellan familjens medlemmar få direkt betydelse för storleken av det bostadsbidrag som hushållet får. Det kan därför finnas skäl att i bostadsbidragssammanhang alltid utan någon begränsning uppåt lägga samman barnets och föräldrarnas inkomster i de fall som barnet har inkomster från arbete i företag eller jordbruk som drivs av någon av föräldrarna eller i fåmansföretag där någon av föräldrarna är företagsledare.

7.4.2 Andra hushållsmedlemmars resurser

Andra medlemmar av bostadshushållet - vuxna barn, andra släktingar eller inneboende av annat slag - påverkar inte försörjningsbördans storlek eller fördelning. Deras inkomster och resurser i övrigt bör därför med ett hushållsbegrepp som definieras i huvudsak efter försörjningsansvarets omfattning inte tillmätas någon betydelse vid inkomstprövningen. Att förekomsten av andra medlemmar i bostadshushållet i vissa fall bör inverka på rätten till högkostnadsskydd är sedan en annan sak, som vi återkommer till i det särskilda kapitlet om hushållsbegreppet (avsnitt 9.1).

8 Inkomstprövningen

8.1 Kraven på ett inkomstprövningssystem

Inkomstprövningen – avvägningen av stödet mot hushållens egna resurser – kan utföras på många olika sätt. Varje modell måste värderas mot hur väl den svarar mot en rad krav som från olika utgångspunkter ställs på ett sådant system.

Tre krav kan härledas ur medborgarnas anspråk på en rättfärdig fördelning av samhällets stöd:

1. Kravet på att inkomstprövningen sker efter *relevanta grunder* – att hushållens resurser värderas på ett sätt som svarar mot de olika hushållens möjligheter att svara för sin försörjning. Det innebär bl. a. att alla slag av resurser som faktiskt inverkar på hushållens konsumtionsförmåga måste beaktas vid inkomstprövningen, och att de därvid måste värderas efter den standardhöjning som de gör möjlig. Detta har vi behandlat i kapitel 7.

2. Kravet på *rättvisa* vid inkomstprövningen – att de hushåll som har lika stora resurser och behov också får lika stöd. Det innebär bl. a. att de uppgifter som läggs till grund för inkomstprövningen måste på ett riktigt sätt redovisa de resurser som man har ansett relevanta för inkomstprövningen och att dessa uppgifter också måste kunna kontrolleras.

3. Kravet på *aktualitet* – att de försörjningsbrister som hushållen har fylls ut när de föreligger, så att hushållen ges möjligheter att fortlöpande hålla den konsumtionsstandard som stödet är avsett att säkra. Det innebär bl. a. att inkomstprövningen måste ske mot inkomstuppgifter som gäller hushållens situation under bidragsperioden.

Andra krav riktar sig mot de rutiner som används för inkomstprövningen i olika modeller:

4. Kravet på *enkelhet vid uppgiftslämnandet* – att inkomstbegreppet är så uppbyggt att de sökande kan utnyttja uppgifter som de lätt har tillgång till och att de kan fullgöra sin uppgiftsskyldighet utan risk för oavsiktliga misstag.

5. Kravet på *integritet* för dem vars förhållanden granskas vid inkomstprövningen. Det innebär bl. a. att de uppgifter som tas in om enskilda personer måste kunna skyddas mot obehörigt utnyttjande, att uppgifter inte tas in om fler än dem som berörs av stödet, att ny information inte får "skapas" genom sammanlagring av data som har samlats för annat ända-

mål samt att beslut inte får grundas på uppgifter om den enskilde som han själv inte har haft tillfälle att ta del av och yttra sig över.

Dessa fem krav styr delvis i olika riktning. Möjligheterna att uppfylla dem är olika i olika modeller. Valet av modell för inkomstprövningen bestäms därför till inte ringa del av vilka av dessa krav som man anser vara viktigast.

En av de väsentligaste byggstenarna i ett inkomstprövningssystem är det inkomstmått som man väljer. I det närmast följande avsnittet av detta kapitel (avsnitt 8.2) diskuterar vi utförligt de olika inkomstmått som finns tillgängliga och hur väl de svarar mot de krav som vi nu har ställt upp. Slutsatserna av denna genomgång sammanfattas i det efterföljande avsnittet 8.3, där våra förslag i fråga om det framtida inkomstmåttets utformning redovisas. Det är således möjligt att gå förbi avsnitt 8.2.

8.2 De olika inkomstmått

8.2.1 *Sjukpenninggrundande inkomst*

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) är enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring "den inkomst i pengar eller naturaförmåner, i form av kost, bostad eller bil, som en försäkrad kan antas för år räknat komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst eller på annan grund".

De två karaktäristiska dragen i SGI är att den mäter framtida inkomst och att den enbart mäter inkomst av förvärsarbete.

De inkomster som räknas in i SGI är alltså i huvudsak de som i samband med taxering hänförs till inkomst av tjänst samt delar av vad som redovisas som inkomst av rörelse och jordbruksfastighet. Av *tabell 8.1* här nedan ser man att dessa inkomstslag visserligen dominerar bland de inkomster som tas upp till beskattning. Men man ser också att de inkomstslag som inte ingår i SGI – inkomst av kapital, annan fastighet och tillfällig förvärsverksamhet – kan ha betydande vikt för de personer som har sådana andra inkomster. Tabellen visar hur stor andel av inkomsttagarna som år 1979 hade positiva bruttoinkomster under de olika inkomstslagen samt medelinkomsten för dem med som hade sådan inkomst.

Tabell 8.1 Antal inkomsttagare och medelinkomster år 1979

Inkomstslag	Antal (1 000-tal)	Andel (%)	Medelinkomst (kr.)
Totalt	5 999	99	50 180
av tjänst	5 950	95	48 520
av kapital	1 868	30	3 170
av annan fastighet	934	15	2 040
av tillfällig för- värsverksamhet	100	2	15 220
av jordbruk	244	4	14 340
av rörelse	270	4	35 190

Alla inkomster av eget förvärvsarbete beaktas emellertid inte när SGI fastställs.

En förutsättning för att inkomst av eget förvärvsarbete skall beaktas är att den uppgår till minst 6000 kr. per år och är stadigvarande eller regelbundet återkommande. Retroaktivt utbetalade lönebelopp beaktas inte.

Vidare fastställs SGI inte till högre belopp än vad som svarar mot 7,5 gånger det basbelopp som gäller vid årets början. Denna begränsning gällde vid 1978 års utgång för 270 000 personer – eller för 6% av alla försäkrade i aktiva åldrar.

I underlaget för SGI inräknas inte heller pensionsinkomster. Det innebär att en betydande del av de inkomster som hushållen disponerar för sin försörjning i form av inkomstbortfallsersättningar och familjepensionsförmåner inte mäts genom den sjukpenninggrundande inkomsten. För dem som har hel förtidspension eller hade detta omedelbart innan de fick ålderspension är över huvud taget ingen inkomst sjukpenninggrundande. Dessa inskränkningar berörde år 1978 ca 28% av alla försäkrade – eller mer än 1,8 milj. personer.

Slutligen gäller att för dem som har inkomster av arbete för egen räkning får SGI inte beräknas högre än vad som svarar mot en skälig avlöning för en anställd som utför liknande arbete. Denna begränsning träffar dem som arbetar som jordbrukare eller egna företagare i övrigt. Å andra sidan kan SGI beräknas efter samma grunder under ett företags uppbyggnadsskede, trots att den taxerade inkomsten då kan vara väsentligt lägre. Även därefter bortser man från en onormalt låg taxerad inkomst som hänför sig till ett enstaka år.

Med ledning av tillgänglig taxerings- och försäkringsstatistik kan man överslagsmässigt uppskatta betydelsen av dessa undantaganden från vad som inräknas i SGI. Den sammanräknade inkomsten för fysiska personer inkomståret 1978 har vid skattekontrollen beräknats till ca 271 miljarder kr. Därav hänför sig strax över 9 miljarder kr. till sådana inkomster som aldrig kan ingå i SGI – skattepliktigt periodiskt understöd samt inkomster av kapital, annan fastighet och tillfällig förvärvsverksamhet. Ytterligare nära 41 miljarder kr. kan uppskattas hänföra sig till sådana inkomster för pensionärer som inte beaktas när SGI fastställs. De inkomster av tjänst i övrigt som inte inräknas i SGI därför att inkomsten överstiger 7,5 basbelopp kan uppskattas till något över 8 miljarder kr. Tillsammans utgör detta mer än 20% av den totala inkomstsumman för fysiska personer. Till detta kommer så inkomster som inte inräknas vare sig i SGI eller i den sammanräknade inkomst som fastställs vid taxering – bidragsförskott, familjepensioner under skattepliktsgränsen, vissa livräntor etc.

När det gäller jordbrukare och övriga företagare tyder det tillgängliga siffermaterialet däremot på att dessas förvärvsinkomster totalt sett inte värderas lägre inom SGI än vid taxeringen, snarare tvärtom. Den vid taxeringen sammanlagt redovisade inkomsten av jordbruk och rörelse för dem som över huvud taget redovisade positiva inkomster och inte var pensionärer kan för inkomståret 1978 uppskattas till något över 10 miljarder kr. Detta svarar mycket nära mot den sammanlagda sjukpenninggrundande inkomsten samma år enbart för dem som uteslutande hade inkomster av annat förvärvsarbete än anställning. Till detta kommer så en

inte närmare känd del av en sammanlagd sjukpenninggrundande inkomst på nära 2 miljarder kr. för dem som hade inkomster av både anställning och annat förvärvsarbete.

Man har många gånger varit inne på frågan om den sjukpenninggrundande inkomsten skulle kunna utnyttjas som grund för inkomstprövning av bostadsbidrag.

Familjepolitiska kommittén diskuterade den i slutbetänkandet Familjestöd (SOU 1972: 34). Den stora fördelen med SGI som prövningsgrund var enligt kommittén att SGI i princip avspeglar en aktuell inkomst, eftersom den bygger på en bedömning av den försäkrades förväntade inkomst under de närmaste 12 månaderna. Däri ligger samtidigt att SGI inte är en lika tillförlitlig mätare på en persons inkomst som den i efterhand fastställda taxerade inkomsten. Man kunde inte utesluta att den förväntade inkomsten medvetet skulle komma att underskattas i relativt många fall. Följden skulle kunna bli ett för högt bostadsbidrag och ett försämrat försäkringskydd.

Svagheterna med SGI låg dock enligt kommitténs mening främst i att sjukpenningen är avsedd att kompensera bortfall av arbetsinkomster och att SGI därför inte inkluderar andra inkomster, att inkomsten för jordbrukare och andra företagare beräknas efter andra grunder än för anställda, att det dåvarande sjukpenningklasssystemet skulle ge besvärande tröskeleffekt och att den högsta sjukpenninggrundande inkomsten var lägre än den inkomst vid vilken bostadsbidrag fortfarande utgick i många fall.

SGI kunde därför enligt kommittén inte anses tillfredsställande som underlag för prövning av bidrag av bostadsbidragens typ.

Flera av remissinstanserna – som avstyrkte den inkomstprövningsgrund som utredningen förordade – ansåg att man borde överväga andra inkomstbegrepp ytterligare. Föredraganden tog fasta på detta och uttalade att man i första hand borde undersöka möjligheterna att, sedan man hade gått över till en beskattad sjukpenning, använda den sjukpenninggrundande inkomsten för inkomstprövning av bostadsbidragen (prop. 1973: 1 bil. 7, s. 53).

Denna uppgift uppdrogs åt den s. k. *bostadstilläggsgruppen* som redovisade sina överväganden i betänkandet Bostadstillägg – inkomstprövning och administration (Ds B 1974: 1).

Gruppen pekade på att man vid den just genomförda övergången till beskattad sjukpenning hade genomfört flera ändringar som var ägnade att minska frekvensen av missöverensstämmelser mellan SGI och verklig inkomst. Vid sidan om de försäkrades egna uppgifter får kassorna en lång rad av impulser att fastställa en aktuellare SGI. I och med att de ganska grovt graderade sjukpenningklasserna slopades kunde man vänta sig att ändringsfrekvensen och därmed aktualiteten skulle öka. En mer fingrad registrering skulle därmed komma att ske. Genom att förmånerna och avgifterna frikopplades från varandra undanröjdes slutligen den risk för spekulation i låg SGI som följde av att man tidigare därigenom också fick en låg avgift.

Gruppen redovisade material om tillförlitligheten av anmälda sjukpenninggrundande inkomster i det dittillsvarande systemet. Frekvensen av fel var hög. Gruppen påpekade att vissa av undersökningarna hade riktats

särskilt mot grupper där sannolikheten för missöverensstämmelser mellan sjukpenningklassplacering och verklig inkomst var större än normalt. Andelen för lågt inplacerade var dock påfallande lika i de olika undersökningarna. 10–20% hade varit för högt placerade och mer än 40% hade varit för lågt placerade i sjukpenningklass. Omkring 20% hade varit placerade mer än en klass för lågt. Sjukpenningklassplaceringen i det dittills tillämpade systemet motsvarade därför enligt gruppen i påtaglig utsträckning inte den verkliga inkomsten.

Även om rutinerna för hur man fastställer SGI sedan hade ändrats saknade man erfarenhet av i vilken omfattning detta skulle leda till en större säkerhet. Tillsammans med de övriga svagheter hos SGI som redan familjepolitiska kommittén hade pekat på innebar detta att SGI skulle vara ett osäkert underlag för prövningen av bostadsbidragen.

När nu SGI dessutom endast avsåg att mäta den försäkrades inkomstbortfall vid sjukdom och inte hans inkomster av annat än förvärvsarbete, skulle SGI inte heller vara ett rättvisande underlag för prövningen. De korrigeringar som skulle bli nödvändiga skulle enligt gruppen bli administrativt betungande. Gruppen avvisade därför det alternativ som innebar att SGI lades till grund för prövningen av bostadsbidrag.

Frågan om SGI kan användas för inkomstprövning av bidrag har däremot senast prövats av den *socialpolitiska samordningsutredningen* i betänkandet En allmän socialförsäkring (SOU 1979: 94).

Utredningen nämner att den i samarbete med riksförsäkringsverket har gjort en undersökning, där de försäkrades SGI har jämförts med den taxerade inkomsten. Några siffror redovisas inte, men undersökningen uppges visa att det för många försäkrade alltså finns ganska stora skillnader mellan SGI och taxerad inkomst. Utredningen pekar på att i inkomstunderlaget för olika *inkomstrelaterade ersättningar* (dvs. det som vi har kallat inkomstbortfallsersättningar) ingår traditionellt endast förvärvsinkomst. I inkomstunderlaget för de *inkomstprövade bidragen* ingår däremot alla inkomstslag. Denna skillnad är naturlig, eftersom bara förvärvsinkomsten och inte t.ex. kapitalinkomster faller bort i samband med försäkringsfall av olika slag. För prövningen av behovet av inkomstprövade bidrag är det däremot rimligt att samtliga inkomster räknas in i inkomstunderlaget. Även inom en framtida allmän socialförsäkring måste man därför enligt utredningen räkna med två huvudformer av inkomstunderlag – en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag. En ytterligare skillnad mellan inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag som man måste förutsätta blir bestående är att de förra är helt individrelaterade medan i fråga om de senare samtliga inkomster i hushållet bör räknas samman vid inkomstprövningen.

Trots dessa grundläggande skillnader bör det enligt utredningen vara möjligt att – åtminstone för anställda – åstadkomma enhetliga regler om vad som skall räknas in i de olika inkomstslagen. Det skulle vara önskvärt att man här också nådde enhetlighet med skattereglerna, så att t.ex. begreppet inkomst av tjänst helt kom att svara mot begreppet anställningsinkomst inom socialförsäkringslagstiftningen.

En summering ger då enligt vår mening följande om möjligheterna att utföra inkomstprövningen mot en sjukpenninggrundande inkomst:

Inkomstuppegften är så *aktuell* som en sådan över huvud taget kan bli. Den är också rimligt *långsiktig* genom att den avser den förväntade inkomsten under den närmaste 12-månadersperioden. Därigenom fångar den upp och utjämnar säsongmässiga eller andra förutsebara kortsiktiga fluktuationer i inkomsten. Den har *administrativa fördelar* däri att den redan finns tillgänglig för alla i yrkesverksam ålder över 16 år – och lämpar sig därigenom väl för ett bostadsbidragssystem där behovet av bidrag avvägs mot summan av förvärvsinkomsterna för alla dem som ingår i hushållet.

SGI som enda underlag har dock samtidigt stora svagheter i det att den inte mäter individens eller hushållets samlade möjligheter att med egna inkomster svara för sin försörjning. Skillnaderna är därvid stora mellan olika medborgargrupper. För många löntagare är *arbetsinkomsten* det helt dominerande inkomstslaget. För andra grupper däremot svarar *andra inkomster* för en betydande del av den totalt disponibla inkomsten, även om man bortser från icke skattepliktiga transfereringar. *Pension* inräknas inte i SGI. Därigenom försvåras en samordning mellan bostadsbidrags- och bostadstilläggssystemen.

SGI kan därför enligt vår mening inte ensam användas för en behovsprövning som avser en individs eller ett hushålls samlade möjligheter att med egna inkomster svara för sina nödvändiga utgifter. Vill man utnyttja sjukförsäkringens inkomstuppegifter i en sådan behovsprövning måste dessa uppgifter i så fall kompletteras med uppgifter från annat håll om de resurser av annat slag som de enskilda hushållen faktiskt disponerar. Till frågan om en på så vis kompletterad sjukpenninggrundande inkomst i praktiken kan svara mot de krav på ett framtida inkomstprövningssystem som vi ställde upp i inledningen återkommer vi i nästa avsnitt (avsnitt 8.2.2).

Till sammanfattningen hör också att den registrerade sjukpenninggrundande inkomsten erfarenhetsmässigt är ganska *osäker*. Utförda undersökningar tyder på att underskattningar är mycket vanliga, även när det gäller i och för sig registrerade inkomstslag. Den totala sammanräknade inkomsten för fysiska personer inkomståret 1978 uppgick till ca 271 miljarder kr. Efter korrigeringar för inkomstutvecklingen under året och för effekterna av avdrag för arbetsresor kan skillnaden mellan denna sammanräknade inkomst och det sammanlagda registrerade inkomstunderlaget inom sjukförsäkringen för samma tid uppskattas till ca 70 miljarder kr. Som vi redovisade tidigare kan sammanlagt ca 58 miljarder kr. av denna skillnad hänföras till olikheter i fråga om vilka inkomster som skall räknas in i de båda inkomstmåten. Därmed återstår ca 12 miljarder kr. som inte kan förklaras av mycket annat än skillnader i de inkomster som redovisas.

Utgår man från att beskattningen i vart fall inte övervärderar hushållets verkliga förvärvsinkomster – vilket många undersökningar ger stöd för – så skulle således den registrerade sammanlagda sjukpenninggrundande inkomsten vara åtminstone 12 miljarder kr. för låg. Detta motsvarar en underredovisning på i medeltal minst 6%. Är denna underredovisning jämnt fördelad saknar den naturligtvis betydelse. Nu är det inte så. I de enskilda fallen kan avvikelserna vara betydligt större. Antar vi exempelvis mot bakgrund av de tidigare nämnda undersökningarna att det är ca 40% av de försäkrade som har för låg SGI blir felet då för dessa 15% –

fortfarande i medeltal. Vid en inkomst som motsvarar den genomsnittliga industriarbetarlönen skulle ett sådant fel vid i övrigt oförändrade inkomstprövningsregler medföra att bostadsbidraget lämnas med ett ca 2 500 kr. för högt belopp.

Vad vi har velat belysa med dessa siffror är att SGI i sin nuvarande utformning knappast heller skulle tillgodose det krav på *rättvisa* i fördelningen av stödet som vi ställde upp inledningsvis.

8.2.2 En kompletterad sjukpenninggrundande inkomst

En av de stora fördelarna med SGI är dess aktualitet. Samma aktualitet skulle också finnas hos varje annan form av självuppgiven uppskattad framtida inkomst. Det är givetvis fullt möjligt att tänka sig att behovsprövade bidrag prövas mot en uppgiven inkomst som innehåller inkomster även av annat slag än de som ingår i SGI. Därmed skulle man ges frihet att utforma inkomstmättet på just det sätt som man anser relevant för bedömningen av individens eller hushållets förmåga att svara för sina grundläggande utgifter. Ett sådant inkomstmått som består av det självuppgivna värdet av beräknade framtida inkomster bör kunna utformas på ett sådant sätt att det kan läggas till grund för prövningen av alla generella inkomstprövade förmåner. Det finns rimligen liten grund för att värdera inkomster eller naturaförmåner av skilda slag olika i olika bidragssystem. I själva verket är en sådan likformighet ett krav, inte minst sett från mottagarens synpunkt.

Socialpolitiska samordningsutredningen har som vi har nämnt redovisat förslag till riktlinjer för en samordning av de regler som styr det ekonomiska trygghetssystemet. För behovsprövningens del innebär de att inkomstunderlaget för olika inkomstberoende förmåner bör göras enhetligt så att i princip bara två inkomstbegrepp behöver användas i framtiden. För alla inkomstrelaterade ersättningar bör enligt utredningen användas ett inkomstunderlag av i huvudsak samma innehåll som nuvarande SGI. För de inkomstprövade bidragens del bör användas samma inkomstunderlag som för de inkomstrelaterade ersättningarna, kompletterat med sådana inkomster som inte är att anse som inkomster av arbete samt sociala förmåner och del av förmögenhet. För de inkomstprövade bidragens del innebär utredningens principmodell följande.

Förvärvsinkomster skall ingå med samma belopp som i inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar. Underlaget utgörs där av den beräknade förvärvsinkomsten ett år framöver. Egenföretagarna har därvid berett utredningen särskilda problem. När det gäller de inkomstprövade bidragen bör inkomster för dessa enligt utredningen sannolikt helst beräknas som nettointäkten av rörelsen. De utgifter som en egenföretagare lämnar om framtida inkomst bör då jämföras med de senaste årens taxerade inkomst. Är avvikelserna stora bör ett genomsnitt av de senaste årens taxerade inkomst med vissa schablon tillägg bilda inkomstunderlag i den mån annat inte kan visas.

Kapitalinkomster bör beräknas efter en schabloniserad ränta på det verkliga kapitalet. För aktieinkomster kan någon form av schablonberäkning bli aktuell.

Avkastningen av *andra tillgångar än kapital* – t. ex. fastighet – beräknas till den faktiska nettoavkastningen. Hur denna skall beräknas för t. ex. en villa går utredningen inte in på. Är nettoavkastningen svår att bedöma kan man enligt utredningen tänka sig en schablonberäkning, t. ex. genom att en viss procent av taxeringsvärdet på en hyresfastighet läggs till inkomsten.

Inkomster av *tillfällig förvärvsverksamhet* kan knappast uppskattas i förväg. Ett alternativ är därför att till den beräknade inkomsten av övriga inkomstslag lägga inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet enligt senaste taxering. Då träffar man emellertid inkomstunderlaget under fel år. Utredningen är med hänsyn till svårigheterna tveksam till det meningsfulla i att över huvud taget ta med sådana inkomster i inkomstunderlaget. Utredningen pekar på att åtminstone större realisationsvinster i stället kan komma att inverka på underlaget genom reglerna om reduktion mot förmögenhet.

Utredningen är ambivalent i frågan om man bör medge *avdrag från bruttoinkomsten*. Det blir visserligen enligt utredningens uppfattning mer rättvist, men också mer svårhanterligt. I den mån avdrag alls skall medges bör det i så fall i första hand gälla

- ett schablonavdrag för *utgifter för inkomstens förvärvande* för anställda, i syfte att öka rättvisan gentemot företagare som nettoredovisar sina inkomster
- avdrag för *underhållsbidrag till barn* med högst det belopp som medges vid taxering
- underskottsavdrag* med begränsat belopp.

Del av *förmögenheten* – t. ex. en femtedel av den del som överstiger sex basbelopp – bör läggas till inkomstunderlaget. Gränsen bör vara högre för två makar än för en ensamstående. Fastigheter bör tas upp till taxeringsvärdet och värdepapper till börsvärdet vid ansökningstidpunkten. Fastighet som används för egen bostad eller i rörelse skulle möjligen kunna värderas efter gynnsammare regler.

Vissa *sociala förmåner* bör ingå i inkomstunderlaget. Kortvariga inkomstbortfallsersättningar bör inte tas med, eftersom där i stället den normala förvärvsinkomsten ingår. Långvariga inkomstbortfallsersättningar – t. ex. pension eller livränta – bör däremot ingå. Samma gäller underhållsbidrag och bidragsförskott.

Inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag bör utgöra summan av inkomstunderlagen för alla som ingår i hushållet. Om bidraget utges även till barn bör dessas inkomst och förmögenhet medräknas.

Administrationen skulle skötas av försäkringskassorna. Dessa registrerar uppgifter som årligen lämnas av de försäkrade. De försäkrade bör få en blankett med förtryckta uppgifter om tidigare inkomstunderlag, taxerad inkomst, förmögenhet samt utbetalade sociala förmåner som påverkar inkomstunderlaget. De försäkrade bekräftar uppgifterna samt lämnar uppgifter om aktuell och förväntad inkomst av förvärvsarbete, om kända inkomstförändringar i övrigt samt om förmögenhet. Försäkringskassan kontrollerar uppgifterna mot tidigare underlag och senast taxerade inkomst. Inkomstkontroll hos arbetsgivare kan bli nödvändig om avvikelserna är stora.

Inkomstunderlaget omprövas vid löpande förändringar som är stora nog för att påverka de bidrag som lämnas. Omprövning sker också om underlaget har visat sig vara oriktigt till följd av felaktiga eller bristfälliga inkomstuppgifter.

Det är svårt att fullständigt värdera utredningens ganska löst skissade förslag. När det gäller inkomst av tjänst torde det nära svara mot nuvarande SGI, utom för företagare. Framtagandet av övriga inkomstuppgifter lägger en rätt stor börda på uppgiftslämnaren genom att de föreslagna inkomstbegreppen inte svarar mot något annat nu använt begrepp. De försäkrade kan därför inte utnyttja underlag som de har räknat fram för andra ändamål, t. ex. för självdeklarationen. De beräkningsgrunder som man föreslår är inte heller lätta att tillämpa för den som vill vara samvetsgrann. Uppgiftslämnaren måste ta fram nya uppgifter om sina tillgodohavandens värde vid uppgiftsdagen. Har han fastighet eller rörelse skall han göra bedömningar av nettoavkastningen för framtiden.

Ett system med självuppgiven framtida inkomst som grund för behovsprövning har dock sin främsta svaghet i *kontrollmöjligheterna*. Behovet av kontroll ökar i de delar där den uppgivna inkomsten inte innehåller en inbyggd intressemotvikt av det slag som SGI tagen för sig skulle få för lönedelen – där en hög uppgiven inkomst har positiv betydelse för sjukpenningens storlek men skulle få negativ betydelse för storleken av de inkomstprövade bidrag för vilka inkomstuppgiften samtidigt utnyttjas. En självuppgiven framtida inkomst på en bredare bas än SGI, avsedd endast för prövningen av inkomstprövade förmåner, löper naturligtvis stora risker att bli utsatt för medveten undervärdering, särskilt om kontrollfunktionen är svag.

Kontrollen kan knappast ske på annat sätt än att man utnyttjar sådant material som redan finns hos myndigheterna. Att man skulle samla in ett särskilt underlagsmaterial för efterhandskontroll torde vara uteslutet.

Om man som utredningen väljer att inte i någon del knyta an till befintliga uppgifter och i annat sammanhang utförda inkomstbedömningar skapar man inte bara olägenheter för uppgiftslämnarna. Man försvårar också kontrollen. Både genom att välja en annan värderingstidpunkt, andra värderingsmetoder (schabloner för räntor, avkastningsvärdering av fastigheter) och en annan sammansättning av inkomstbegreppen (bruttoinkomster inom inkomstslagen) undanröjer man effektivt alla möjligheter att kontrollera uppgifterna mot de uppgifter som redovisas från taxeringen. Den enda kontroll som kan göras av andra inkomster än inkomst av anställning är en rimlighetskontroll mot föregående års uppgifter, som då inte har högre kvalitet. Detta kan enligt vår mening inte tillfredsställa ens lågt ställda krav på en rimlig säkerhet hos de uppgifter som läggs till grund för utbetalningar av bidrag.

Vi anser att det ligger ett stort värde i att använda ett inkomstunderlag som avser förhållandena under samma tid som bidragen avser. Ett framtida inkomstprövningssystem måste enligt vår mening kunna tillgodose det krav på *aktualitet* som vi formulerade i inledningen av detta kapitel. Det innebär att inkomstprövningen måste grundas på någon form av uppgiven förväntad framtida inkomst. Men de uppgifter som lämnas måste också kunna kontrolleras. Även om det så kallade bidragfusket i verkligheten

inte har de proportioner som det har givits i debatten är det ett faktum att uppfattningen att utbetalningar i betydande omfattning sker på felaktiga grunder är vitt spridd. Det är skäl nog för att kravet på att bidragen lämnas på *rättvisa* grunder måste tillmätas stor vikt när man konstruerar ett framtida inkomstprövningssystem. Saknar medborgarna tilltro till att stödet fördelas på det sätt som är avsett så urholkas snabbt solidariteten med stödets syften som sådana. För de hushåll som till följd av sin försörjningsbörda är beroende av ett väl utbyggt och väl fungerande fördelningspolitiskt stöd vore en sådan utveckling förödande.

Den enda praktiskt framkomliga väg som står till buds för att kontrollera uppgifter om annat än löneinkomster är att använda resultatet av den granskning som görs av skattemyndigheterna i samband med taxeringen. Så länge som de uppgifter som skall kontrolleras inte avser samma tidpunkt eller är indelade på samma sätt som kontrollmaterialet kan en sådan kontroll dock aldrig ge annat än *indikationer* på att den granskade uppgiften kan vara fel. En sådan på indicier byggd kontroll är resurskrävande och förutsätter specialkompetens inom skatte- och redovisningsområdet hos dem som utför granskningen men ger ändå en bristande säkerhet. Vi avvisar därför sådana kontrollsystem.

Därmed återstår enligt vår mening bara sådana alternativ där det föreligger en samstämmighet i fråga om tidsperiod och indelning efter inkomstslag mellan de uppgifter som granskas och de uppgifter som utnyttjas för kontrollen. Detta innebär att de inkomstmått som används för avvägningen av inkomstprövade bidrag måste ansluta direkt till något av de inkomstmått som används i *beskattningen*.

Det är fullt möjligt att i bidragsunderlaget ta med också inkomster som ligger helt utanför inkomstunderlaget vid taxering — t. ex. bidragsförskott. Däremot kan inkomster som helt eller delvis redan ingår i beskattningens skilda inkomstslag inte värderas på annat sätt i underlaget för behovsprövade bidrag — t. ex. förmåner av fri bostad etc.

Vi har övervägt inkomstprövningssystem där uppgifter om *sjukpenninggrundande inkomst* kompletteras med uppgifter om inkomst av kapital, fastighet och tillfällig förvärvsverksamhet som hämtas från eller kontrolleras mot beskattningen. Eftersom SGI inte avgränsas på samma sätt som inkomstlagen tjänst, rörelse och jordbruksfastighet inom beskattningen skulle ett sådant inkomstmått emellertid inte bli heltäckande. Vi har därför inte ansett det vara möjligt att för de inkomstprövade bidragens del konstruera ett inkomstmått där redan befintliga uppgifter om den sjukpenninggrundande inkomsten kompletteras med inkomstuppgifter av annat slag.

Vår slutsats är således att SGI inte kan utnyttjas för prövningen av inkomstprövade bidrag. Den principmodell som socialpolitiska samordningsutredningen har utvecklat kommer därmed att behöva modifieras så att inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag blir helt fristående från varandra. Vi vill framhålla att redan socialpolitiska samordningsutredningen har pekat på att det är svårt att konstruera ett acceptabelt gemensamt inkomstunderlag för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag för dem som är egna företagare. Enligt vår mening finns inte så stora värden i ett delvis gemensamt inkomstunderlag att de väger över de mycket påtagliga

olägenheter som en sådan samordning skulle ge när det gäller möjligheterna att nå en både formellt och materiellt riktig fördelning av samhällets olika inkomstprövade stöd.

8.2.3 Beskattningens inkomstmått

Mot bakgrund av vad vi har utvecklat i de närmast föregående avsnitten återstår enligt vår mening bara att bygga upp inkomstprövningen kring något av de inkomstmått som används inom beskattningen.

På inget annat område lägger samhället ner så omfattande resurser på att nå en formellt och materiellt riktig värdering av de resurser som medborgarna disponerar. På inget annat område är heller arbetet lika inriktat på att successivt undanröja brister i de värderingsmetoder som används. Från kvalitativa utgångspunkter är därför inkomstuppgifter som hämtas från beskattningen de bästa som kan erhållas, trots de brister som även dessa uppgifter inte sällan har.

Vad som kännetecknar beskattningens inkomstmått är att de avser *förflytningen*. De tillgodoser alltså inte det krav på aktualitet som vi ställde upp inledningsvis. Att basera samhällets kontanta stöd till hushållens omedelbara försörjning på behovsbedömningar som på en väsentlig punkt avser hushållens förhållanden vid en annan tid än den då stödet lämnas är naturligtvis i grunden oacceptabelt. Som vi återkommer till senare anser vi därför att de löpande utbetalningarna inte kan grundas på en inkomstprövning mot uppgifter som hämtas från skatteområdet. De löpande utbetalningarna bör i stället grundas på hushållens egna uppgifter om förväntad inkomst. Men de bidrag som betalas ut bör vara *preliminära*. En *slutlig avstämning* bör sedan göras mot de uppgifter om faktisk inkomst under bidragsåret som har granskats vid beskattningen. Därmed tillgodoses både kraven på aktualitet och kraven på rättvisa vid fördelningen.

Om beskattningens inkomstuppgifter skall kunna användas för en sådan slutlig avstämning mot vad hushållen själva i förväg har uppgivit som förväntad inkomst under samma tid måste två förutsättningar vara uppfyllda. Den ena är att den tid som uppgifterna om förväntad inkomst skall avse måste sammanfalla med beskattningens inkomstår och således normalt avse kalenderår. Den andra är att den uppgift om förväntade inkomster som hushållen lämnar måste vara uppbyggd av i princip samma komponenter som den inkomstuppgift från beskattningen som används för avstämningen. Inget hindrar att man både vid den preliminära beräkningen och vid den slutliga avstämningen beaktar också inkomster av annat slag. Men – som vi har nämnt tidigare – sådana inkomster som beaktas vid beskattningen måste behandlas på samma sätt också i det preliminära inkomstunderlaget. Vid grupperingen och värderingen av olika inkomstelement är man alltså bunden av de regler som tillämpas vid beskattningen.

Taxeringen bygger på en inkomstberäkning netto inom ett antal skilda *inkomstslag* – inkomst av tjänst, rörelse, jordbruksfastighet, annan fastighet, kapital och tillfällig förvärvsverksamhet. Nettot under varje sådant inkomstslag (eller – om det finns flera förvärvskällor under samma inkomstslag – nettot inom varje förvärvskälla) summeras i den mån det är positivt till vad som kallas *sammanräknad inkomst*. När därefter under-

skotten i de förvärvskällor som har ett negativt netto har dragits av får man det som kallas *sammanräknad nettoinkomst*. Sedan även *övriga allmänna avdrag* och eventuella *förlustavdrag* hänförliga till tidigare beskattningsår har räknats från får man den *taxerade inkomsten*.

Skillnaden mellan de olika inkomstmått som kommer fram som ett resultat av taxeringen är alltså i vilken omfattning som olika typer av avdrag tillåts inverka på den inkomst som man mäter. Men redan på den lägsta nivån – de skilda inkomstlagen – redovisas inkomsten netto. Det innebär att sådana utgifter eller omkostnader som inte överstiger intäkterna i samma förvärvskälla alltid slår igenom i den registrerade inkomsten, oavsett vilket inkomstmått man väljer. Diskussionen om i vilken mån som *avdrag* av olika slag bör få påverka den bidragsgrundande inkomsten kommer alltså att gälla bara den del av avdragen som överstiger intäkterna i samma förvärvskälla samt sådana *avdrag* som redovisas fristående från de olika inkomstlagen.

Till *inkomst av tjänst* hänförs alla inkomster av eget arbete som inte redovisas som inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet – oavsett om de utförs såsom anställd eller inte. Avdrag görs för utgifter som är nödvändiga för intäkternas förvärvande.

Inkomst av tjänst svarar för flertalet nära mot vad som redovisas såsom underlag för SGI, med undantag för dem som är egna företagare med inkomster under inkomstlagen rörelse eller jordbruksfastighet. Till inkomst av tjänst hänförs vidare vissa inkomster som inte inräknas i SGI. Detta gäller pensionsinkomster, inkomster av livräntor samt ev. periodiskt understöd, i den mån detta är skattepliktigt hos mottagaren. Detta gäller bl. a. underhåll från förutvarande make, men inte underhåll från förälder till barn. Också värdet av naturaförmåner behandlas såsom inkomst, om än efter särskilda värderingsregler.

För det stora flertalet inkomstagare är inkomst av tjänst det helt dominerande inkomstslaget. Och av alla inkomster för fysiska personer är också inkomst av tjänst den överväldigande delen. De avdrag som görs under inkomst av tjänst avser främst utgifter för arbetsresor. I övrigt består de till stor del av utgifter för ökade levnadskostnader i samband med tjänsten. Totalt uppgår avdragen inte till mer än ca 4% av den samlade intäktssumman. Underskott kan inte förekomma under detta inkomstslag.

Inkomster av jordbruksfastighet och av *rörelse* skiljer sig på en grundläggande punkt från andra inkomster. Inkomsterna redovisas nämligen enligt bokföringsmässiga grunder. Detta gäller sedan gammalt för inkomstslaget rörelse och numera också i sin helhet för inkomstslaget jordbruksfastighet. Det innebär att det inte här som under övriga inkomstslag är fråga om ett saldo mellan inkomster och utgifter, utan mellan intäkter och kostnader i egentlig mening. Inkomster och utgifter periodiseras och svarar inte med nödvändighet mot några havda inkomster eller gjorda utgifter.

Inkomsterna kan därmed utjämnas över tiden med hänsyn till vad som är lämpligast sett från den skattskyldiges synpunkt.

Systemet ger goda möjligheter att konsolidera verksamheten, vilket också är avsikten. Så länge som pengarna arbetar i rörelsen behöver de endast i begränsad omfattning tas fram till beskattning. Därigenom kan en

latent förmögenhet byggas upp. Den likaledes latent skatteskulden aktiveras i samma ögonblick som förmögenheten realiserar genom uttag ur rörelsen eller genom att rörelsen helt avvecklas. Förr eller senare kommer således inkomsten fram till beskattning. När detta sker är i princip likgiltigt från beskattningssynpunkt. För ett bidragssystem som har sin utgångspunkt i de resurser som hushållen vid varje tidpunkt reellt disponerar för sin försörjning medför detta dock att hushållens taxerade inkomster blir ett dåligt mått på deras aktuella ekonomiska styrka.

Detta problem blir mest accentuerat i de fall där rörelsen eller jordbruket redovisar underskott i samband med beskattning. Det finns två situationer där detta typiskt förekommer under längre tid. I den ena situationen handlar det om en rörelse under uppbyggnad, där det till beskattning redovisade resultatet inledningsvis är negativt, bl. a. till följd av olika former av investeringsavdrag. I den andra situationen rör det sig om fall där jordbruket eller rörelsen inte bedrivs i förvärvssyfte utan huvudsakligen i syfte att bereda bostadsförmåner eller att för fritids- eller hobbyaktiviteter dra nytta av de skattemässiga fördelar som rörelseformen erbjuder. I denna senare situation kan det röra sig om kontinuerliga underskott under i stort sett obegränsad tid.

Genom underskottsavdragen håller skattesystemet i båda fallen en kanal öppen för resultatutjämning mellan två egentligen i princip oförenliga redovisningssätt - bokföringsmässig redovisning under inkomstlagen rörelse och jordbruksfastighet och redovisning enligt kontantprincipen i övriga inkomstslag. Trots att rörelsen eller jordbruksfastigheten inte själv genererar några intäkter kan resultatet utjämnas till noll och rörelsen eller jordbruksfastigheten konsolideras eller förbättras genom att obeskattade medel förs över från ägarens egentliga förvärvskälla - vanligen under inkomstslaget tjänst - genom vägen över underskottsavdrag.

Kontinuerliga underskott är främst till glädje för den som använder egendomen i annat än förvärvssyfte och som därvid kan nå gynnsamma skattemässiga effekter för inkomster under andra inkomstslag. Det omedelbara utbytet av inkomsten under dessa andra inkomstslag förbättras genom att beskattningen av de inkomstbelopp som har utjämnats mot underskottsavdragen skjuts långt på framtiden. En bieffekt är att eventuella inkomstprövade bidrag ökar om prövningen sker mot ett inkomstmått som påverkas av sådana underskottsavdrag. Den sänkta bidragsgrundande inkomsten är i dessa fall mer ett resultat av skatteplanering än en följd av försämrade försörjningsförmåga.

Effekten för bostadsbidragens del blir densamma även i de fall där det är fråga om en nyetablerad rörelse som inledningsvis ger underskott. Ägaren klarar av uppbyggnadsperioden genom att övergångsvis ha sidoinkomster från annat förvärvsarbete, mot vilka underskotten kan utjämnas. De ökade inkomstprövade förmåner som kan utgå till följd härav kommer i realiteten att fungera som ett näringspolitiskt stöd, vilket inte är avsikten. Det skulle i stor utsträckning kunna undvikas om särskilda investeringsavdrag och andra näringspolitiskt motiverade stimulansavdrag inte togs upp direkt under varje förvärvskälla utan redovisades på i huvudsak samma sätt som övriga allmänna avdrag.

Med hänsyn till vad vi nu har redovisat talar mycket för att underskotts-

avdrag från inkomstslagen rörelse och jordbruksfastighet inte bör få påverka den bidragsgrundande inkomst som används för prövningen av bostadsbidrag. För den som har sin huvudsakliga utkomst från inkomstskällor under dessa inkomstslag har detta praktiskt sett ringa betydelse. Saknar han nämligen helt bidragsgrundande inkomster i sin huvudsakliga försörjningsskälla torde hans samlade inkomster vara så låga att det aldrig blir aktuellt att reducera förekommande bidrag mot inkomst.

I princip samma resonemang kan föras i fråga om den som redovisar underskott av *konventionellt beskattade fastigheter* under inkomstslaget annan fastighet.

Begränsningar i rätten att tillgodoräkna sig underskottsavdrag under inkomstslagen rörelse och jordbruksfastighet träffar främst dem som inte har rörelsen eller jordbruket som sin huvudsakliga försörjningsskälla. Som vi har redovisat tidigare i kapitlet om stödets målgrupper (avsnitt 5.1.1) är emellertid den taxerade inkomsten en dålig mätare på hushållets ekonomiska styrka även för dem som i egentlig mening är företagare eller jordbrukare.

En latent förmögenhet som finns nedplöjd i förvärvskällor av detta slag ger en ökad kreditvärdighet redan innan förmögenheten har realiserats och därmed tagits fram till beskattning. Den vägen kan hushållet få utrymme för en ökad konsumtionsstandard som i inflationstider till stora delar finansieras genom värdeurholkning av det lånade kapitalet.

De nyttigheter som hushållet tillgodogör sig ur rörelsen är ofta värderade efter försiktiga schabloner. Dessa hushåll kommer därigenom att nå en högre standard inom de redovisade inkomsterna än vad som är möjligt för andra hushåll i motsvarande inkomstlägen.

De är emellertid svårt att finna praktiskt användbara metoder att mäta och värdera hur fördelar av detta slag inverkar på det enskilda hushållets försörjningsförmåga.

Vi fann dock tidigare i avsnitt 8.2.1 att mycket tyder på att jordbrukare och övriga företagare i enskilda fall inte sällan har en sjukpenninggrundande inkomst som är högre än den inkomst som beskattningens inkomstmått registrerar i motsvarande inkomstslag. Skälet till att vi i avsnitt 8.2.2 avvisade alternativet där den bidragsgrundande inkomsten byggs upp delvis på den registrerade sjukpenninggrundande inkomsten var att man inte alltid kan utgå från att SGI täcker hela den inkomst som vid beskattning skall tas upp under inkomstslagen tjänst, jordbruksfastighet och rörelse. Men i de fall som den registrerade sjukpenninggrundande inkomsten är högre än den sammanräknade inkomsten under dessa inkomstslag bör man kunna utgå från att SGI bättre svarar mot den faktiska inkomsten i denna del än det värde som beskattningens mått ger. Som vi återkommer till i avsnitt 8.3 anser vi därför att det bör finnas möjligheter att tillämpa en sådan alternativ beräkning av den bidragsgrundande inkomsten för dem som redovisar intäkter under inkomstslagen jordbruk och rörelse.

Sin volymmässigt största betydelse har underskottsavdragen under inkomst av kapital och inkomst av annan fastighet.

Till *inkomst av kapital* hänförs all avkastning av penningmedel, aktier, obligationer och andra värdehandlingar som inte är att hänföra till inkomst av rörelse, samt vidare inkomster av fastigheter och rörelser i utlandet.

De sammanlagda bruttoinkomsterna under inkomstslaget kapital för år 1979 redovisades till 9,5 miljarder kr. och de sammanlagda skuldräntorna till 4,3 miljarder kr. Extra avdrag utnyttjades med 2,4 miljarder kr. I alla inkomstlägen över 50 000 kr. var andelen med underskott av kapital större än andelen med överskott. Totalt redovisade ca 22% av de taxerade underskott. De sammanlagda underskotten uppgick till ca 3,1 miljarder kr.

Till *inkomst av annan fastighet* förs alla inkomster av fastigheter som inte är taxerade som jordbruksfastighet och heller inte ingår i rörelse.

1,5 miljoner inkomsttagare hade år 1979 villafastighet i hemortskommunen. 29% av dessa redovisade överskott med i medeltal ca 1 420 kr. eller totalt ca 0,6 miljarder kr. 68% redovisade underskott med i medeltal ca 8 720 kr. eller totalt 9,2 miljarder kr. Av de ingående inkomstelementen uppgick avdragen för räntor och tomträttsavgälder till ca 11,6 miljarder kr., de extra avdragen till ca 1,2 miljarder kr. och – som motvikt – schablonintäkterna till ca 4,3 miljarder kr.

Ytterligare ca 670 000 inkomsttagare ägde fritidshus. Av dessa hade ca 210 000 både villa och fritidshus. De sammanlagda underskotten för de fastigheter som redovisade underskott uppgick till ca 340 milj. kr. Dessförinnan hade schablonintäkter om sammanlagt ca 120 milj. kr. konsumerats.

En av de mest diskuterade punkterna vid inkomstprövningen av bostadsbidrag har gällt hur man skall behandla effekterna av *ränteavdrag* för villaägare. Familjepolitiska kommittén förordade i princip att dessas inverkan på det inkomstunderlag som användes för behovsprövningen skulle begränsas. Man borde utgå från begreppet sammanräknad inkomst, varvid underskottsavdrag inte skulle komma att inverka på den bidragsgrundande inkomsten. Flera av remissinstanserna med uppgifter inom beskattningsområdet avvisade förslaget med motiveringen att taxerad inkomst torde vara det bästa måttet på ekonomisk bärkraft och att en begränsning av rätten att räkna av ränteavdrag skulle minska många villaägares möjligheter att tillgodogöra sig bostadsbidrag. Samma motiv anfördes som grund för statsmakternas dåvarande beslut att tillåta underskottsavdrag upp till 4 000 kr. Den socialpolitiska samordningsutredningen har anfört i huvudsak samma skäl för sitt förslag att SGI som underlag för prövningen av inkomstprövade bidrag skall få korrigeras med ett begränsat avdrag av samma storleksordning.

Det andra av argumenten – att man begränsar många villaägares möjligheter att utnyttja bostadsbidragen – är korrekt som beskrivning av en effekt. Men frågan är naturligtvis i vad mån det är en berättigad effekt eller inte.

Bakom det första argumentet ligger ett resonemang som inte beaktar hur bostadsfinansieringssystemet har utformats just mot bakgrund av existerande skatteregler och som därför inte heller uppmärksammar sambandet mellan bostadskostnad, bostadsbidrag och inkomstmått.

Bostadsfinansieringssystemet har utformats i avsikt att ge lika nettokostnader för kapital i lika bostäder för hushåll i normala inkomstlägen, oberoende av den besittningsform med vilken bostaden innehas. Därvid har skattesystemet fått betraktas som en given förutsättning.

Småhusägaren får dra av utgifter för räntor på de lån som ligger i fastigheten. Den fördel detta ger honom framför dem som bor i det scha-

blonbeskattade flerbostadshuset, där i stort sett inga ränteavdrag kan utnyttjas, har fått balanseras med större räntebidrag till dessa flerbostadshus.

Antag att finansieringssystemet är uppbyggt för att ge en sådan balans för hushåll i inkomstlägen där villaägarens ränteavdrag genomsnittligt ger honom en skattereduktion med 40% av ränteavdragets belopp. Antag vidare att vi har två likvärdiga bostäder, där den ena är en hyreslägenhet och den andra ett småhus som innehas med äganderätt. Andra bostadsutgifter än ränteutgifter för vi åt sidan, eftersom de saknar betydelse för resonemanget. De som bor i bostäderna har samma bruttoinkomst – 64 000 kr. Låt oss sedan utgå från att den bruttoränta som småhusägaren betalar sedan räntebidraget har räknats av är 25 000 kr.

Småhusägarens skattereduktion blir då 40% av 25 000 kr. = 10 000 kr. Räntebidraget till hyreslägenheten behöver alltså vara 10 000 kr. högre än räntebidraget till småhuset för att kapitalkostnaderna netto skall bli lika.

	Hyresgäst	Småhusägare
Bruttoinkomst	64 000	64 000
Ränteavdrag	–	(–25 000)
Taxerad inkomst	(64 000)	(39 000)
Skatt 0–39 000	–10 000	–10 000
39–64 000	–10 000	–
Inkomst efter skatt	44 000	54 000
Bostadsutgift brutto	–15 000	–25 000
Disponibel inkomst sedan bostaden är betald	29 000	29 000

Den disponibla inkomsten är alltså lika. Den taxerade inkomsten är däremot 64 000 kr. för hyresgästen och 39 000 kr. för villaägaren. Om nu bostadsbidrag lämnas till båda hushållen och tar sikte på bostadsutgiften netto – 15 000 kr. för båda – blir också det ännu oreducerade bostadsbidraget lika för båda. Men om man sedan utför en inkomstprövning av bidragen med den taxerade inkomsten som mätare på behovet kommer villaägaren att få ett helt annat och mycket större bostadsbidrag än hyresgästen. Detta trots att bostäderna är lika, deras nettokostnader före bostadsbidrag likaså, och trots att båda hushållens inkomster är lika, uttryckt både i bruttoinkomst och i disponibel inkomst innan bostadsbidraget har beaktats.

Finansieringssystemet balanserar på en – och endast en – punkt. I räkneexemplet ligger denna där ränteavdragen ger en skattereduktion med 40%. I verkligheten ligger den något högre. För hushåll vars skattereduktion blir än högre gäller att kapitalkostnaden för en bostad som innehas med äganderätt blir lägre än kapitalkostnaden i hyran för samma bostad som innehas med hyresrätt.

Slutsatsen av det som vi har visat med dessa räkneillustrationer är att i ett bostadsfinansieringssystem av den typ vi har i dag är ränteavdragen en nödvändig förutsättning för kostnadsjämsällhet i fråga om kapitalkostnader för nyproducerade lägenheter med olika upplåtelseformer vid den balanspunkt som systemet är avvägt efter. Men därmed har också ränteavdragen fyllt sin uppgift. Skulle ränteavdragen också påverka den inkomst

mot vilken bostadsbidragen avvägs slår man helt undan grunden för den kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna som det statliga bostadslånesystemet är uppbyggt för att åstadkomma.

Ränteavdrag för bostadslån och andra bostadskrediter borde således inte få påverka den bidragsgrundande inkomsten. Vilka ränteutgifter som hänför sig till lån som har tagits i och för fastigheten kan emellertid inte säkert urskiljas. Det är inte ovanligt att makar sinsemellan fördelar ägaransvaret för fastigheten och ansvaret för lånen på så vis att den ene står som ägare medan den andre står för hela betalningsansvaret för lånen och redovisar dem som enskild gäld, varvid ränteutgifterna hänförs till inkomstslaget kapital. Mellan inkomstslagen kapital och annan fastighet finns alltså kanaler som inte går att stänga av. Dessa inkomstslag måste därför behandlas samtidigt och på samma sätt.

Vi har tidigare pekat på att om vi vill använda beskattningens inkomstmått också inom bostadsbidragssystemet så är vi av administrativa skäl bundna till den gruppering av skilda inkomstelement som är gjord inom beskattningen. Vi kan inte skilja ut ränteavdrag, utan bara underskottsavdrag. Underkänner vi underskottsavdrag i de delar de härrör från en typ av utgifter inom ett inkomstslag måste vi också underkänna underskottsavdrag i övrigt som härrör från samma inkomstslag. Det innebär att underskottsavdrag från inkomstslagen annan fastighet och kapital inte i någon del bör få avräknas från den bidragsgrundande inkomsten. Materiellt är detta inte stötande. Tvärtom skulle en annan ordning vara mer uppseendeväckande. Den skulle nämligen innebära att konsumtionskrediter till vilket annat ändamål som helst gavs en mer gynnad ställning i bostadsbidragssammanhang än krediter till den bostadskonsumtion som samhället i övrigt söker prioritera – bl. a. just genom bostadsbidragen.

Underskott kan vidare uppkomma under inkomstslaget *tillfällig förvärvsverksamhet*. Det handlar då som regel om realisationsförluster. Dessa motsvaras i sin tur som regel inte av någon utgift under inkomståret. Tvärtom är det snarare så att den skattskyldige har tillförts en inkomst. Förlusten består i att denna inte har varit tillräckligt stor för att kompensera en ursprunglig utgift som har gjorts något tidigare år, inte sällan ganska långt tillbaka i tiden. Förlusten har därför inte i sig minskat hushållets disponibla inkomst för inkomståret. Redan av det skälet finns det liten anledning att låta förlusten inverka på bedömningen av vilken bärkraft som hushållet har genom sina löpande inkomster. Förlusten kan naturligtvis minska hushållets likviditet i situationer där förlusten har uppstått i ett led av en ersättningsanskaffning. Men eftersom man aldrig låter den likviditetspåfrestning som är förenad med en förstagångsanskaffning påverka värderingen av hushållets inkomstsituation finns det knappast skäl att inta en annan ställning när det är fråga om en ersättningsanskaffning.

Summan av vad vi hittills har sagt under detta avsnitt är således att den bidragsgrundande inkomsten inte i någon del bör få påverkas av underskott i förvärvskälla. Detta motsvarar också vad som från och med år 1981 gäller i det bostadsbidragssystem som vi nu har. Därmed faller också det sista argument som har kunnat anföras för att underskottsavdrag åtminstone delvis har fått avräknas: det att en bestående ordning i sig är ett hinder

för ändringar, eftersom bidragsmottagarna har inrättat sig efter gällande förmånsregler.

Den taxerade inkomsten påverkas av ytterligare ett antal allmänna avdrag av sinsemellan något olika typ och syfte. I redovisningen av uppgifterna från taxeringen hålls de samman under gemensam rubrik – *övriga allmänna avdrag*. Av administrativa skäl kan man alltså inte heller här välja fritt mellan om vissa av dem bör få påverka den bidragsgrundande inkomsten och andra inte. Man får välja mellan att ha med dem alla eller att inte ha dem med alls. I det senare fallet finns dock alltid möjligheten att låta någon eller några av dem ersättas av uppgifter från annat håll eller av generella schabloner.

Frågan om de övriga allmänna avdragen bör få avräknas i sin helhet bestäms av hur man ställer sig till den grupp av avdrag som främst har karaktären av frivilliga inkomstdispositioner som av skilda skäl ges en förmånlig skattemässig behandling. Det gäller i första hand avdrag för premier för pensionsförsäkringar och – i många fall – avdrag för periodiskt understöd.

Avdragsrätten för *premier för pensionsförsäkringar* har ursprungligen kommit till för att stimulera till ett ökat pensionssparande. Sedan de allmänna och avtalsmässiga pensionsförmånerna har byggts ut till en nivå som garanterar flertalet en fullt tillfredsställande ålderdomstrygghet har avdragen alltmer uttalat kommit att utnyttjas för att omfördela tillfälliga inkomsttoppar över tiden.

De sammanlagda avdragen för premier till pensionsförsäkringar uppgick år 1979 till något mer än 1 miljard kr. De utnyttjades av ca 210 000 personer, varav nära hälften med bruttoinkomster över 90 000 kr. Avdragen uppgick i medeltal till nära 4 800 kr. per person.

Avdragen för *periodiskt understöd m. m.* är en mycket heterogen grupp. Dels får avdrag göras med utbetalat belopp, dock högst 3 000 kr. per barn, på grundval av underhållsskyldighet gentemot barn i tidigare äktenskap (motsvarande). Dels får avdrag göras med obegränsade belopp för s. k. legala understöd. I denna grupp ingår bl. a. fastställt underhåll till tidigare maka, understöd till tidigare anställd samt understöd som utgör livränta eller liknande ersättning vid förvärv av egendom. Egendomsivräntor är avdragsgilla för förvärvaren inte bara i den del de motsvarar ränta på kapitalet, utan också i den del de motsvarar amorteringar på kapitaldelen. För säljaren är de löpande livränteinkomsterna skattepliktiga, men konstruktionen ger honom möjligheter att undvika en annars utfallande realisationsvinstbeskattning. Fram t. o. m. inkomståret 1982 har avdrag vidare fått göras för s. k. frivilliga understöd till vem som helst som inte tillhör givarens hushåll och inte är barn under utbildning.

Avdrag för periodiska understöd utnyttjades år 1979 av 4% av deklaranterna eller ca 275 000 personer med i medeltal nära 4 000 kr. Både andelen som utnyttjade avdragen och avdragens storlek ökade mycket påtagligt i inkomstlagen över 100 000 kr. Den totala avdragssumman uppgick år 1979 till nära 1,1 miljarder kr.

Enligt vår mening är det inte rimligt att dispositioner från hushållens sida som syftar till att omfördela inkomster till framtiden skall kunna ge ökade möjligheter att få kompenserande bidragsinkomster i nutiden. Detta gäller

oavsett om de omfördelade inkomsterna när de väl tas fram kommer att utsättas för beskattning eller ej. Man kan med hänsyn till försörjningsansvarets utformning inte heller godta att den som har inkomst minskar sitt bidrag till det egna hushållets försörjning genom inkomstöverföringar av det slag som representeras av de frivilliga och vissa av de s. k. legala understöden, om resultatet blir att samhället i samma mån får ta över försörjningsansvaret för hans hushåll genom bostadsbidrag och andra socialt motiverade stödformer. Det bör vara uteslutet att avdrag av dessa slag skall få påverka den bidragsgrundande inkomsten.

Med hänsyn till vad vi sade inledningsvis kommer därmed vår diskussion av de s. k. övriga allmänna avdragen att få ske från en annan utgångspunkt: är det i något fall motiverat att de förlorade effekterna av de övriga allmänna avdragen i stället kompenseras genom särskilda individuella eller schablonmässiga avdrag från den bidragsgrundande inkomsten?

Av de avdrag som vi just har gått igenom skulle detta kunna gälla i fråga om de avdrag som avser fastställda och utbetalade *underhåll till make och barn* i förutvarande äktenskap (motsvarande). Förutsättningarna har på denna punkt dock ändrats betydligt genom de regler om förbehållsbelopp som infördes i föräldrabalken år 1979. Enligt dessa har underhållsskyldigheten gentemot barn i tidigare äktenskap (motsvarande) gjorts helt beroende av den underhållsskyldige förälderns försörjningsbörda i övrigt. Underhållet fastställs mot bakgrund av den inkomst som finns kvar sedan vissa belopp har förbehållits för hans egen försörjning och bostadskostnad och – om han är omgift och den nya maken saknar egna inkomster – den nya familjens försörjning. Vi har tidigare i avsnitt 7.3 framhållit att så länge som bostadsbidragen påverkar storleken av det utgivna underhållet bör inte de utgivna underhållsbidragen i sin tur inverka på bostadsbidraget. Det skulle annars medföra att bostadskostnaden dubbelkomparerades.

I sammanhanget bör nämnas att de förbehållsbelopp som får tas undan i samtliga fall är betydligt högre än vad som beräknas inom ramen för de existensminimiregler som vi har använt för att bedöma hushållens bärkraft. Den bostadskostnad som får avräknas överstiger kraftigt nu gällande övre hyresgränser inom bostadsbidragssystemet. Detta innebär att den underhållsskyldige inte behöver betala något underhåll förrän det nya hushållet har nått en försörjningsstandard som ligger gott och väl över den nivå som bostadsbidragen enligt våra förslag primärt avses säkra.

Förbehållsregler av denna typ gäller inte i fråga om underhåll till förutvarande make. Å andra sidan görs där en fri prövning av de tidigare makarnas behov och ekonomiska förutsättningar. Vidare finns vissa möjligheter till omprövning av fastställda underhållsbidrag om förhållandena har ändrats. Oavsett hur detta faller ut i praktiken torde det vara mindre lämpligt att ha olika regler om avdragsrätten för två till sin funktion - om än inte till sin konstruktion - så likartade familjerättsliga bidragsformer. Övervägande skäl talar därför enligt vår mening för att inte heller utbetalat underhåll till förutvarande maka bör inverka på utgivarens bidragsgrundande inkomst.

Bland de övriga allmänna avdragen ingår också avdrag för s. k. *egenavgifter*, dvs. avgifter enligt lagen om allmän försäkring. Det är främst fråga om de folkpensionsavgifter, sjukförsäkringsavgifter och avgifter till tilläggspensioneringen som egenföretagare, jordbrukare och fria yrkesutöva-

re har att erlægga själva och som för löntagarnas del erläggs direkt av arbetsgivaren.

Från inkomståret 1977 infördes ett särskilt schablonavdrag varigenom dessa avgifter omedelbart påverkade resultatet i alla förvärvskällor som redovisas enligt bokföringsmässiga grunder. Även den mellanskillnad som kan uppkomma när den slutliga avgiften fastställs återförs till den berörda förvärvskällan. Från inkomståret 1982 ersätts schablonavdraget av en rätt till skattefria avsättningar för sådana avgifter. När avgiften sedan debiteras året efter inkomståret skall dessa avsättningar återföras till beskattning, samtidigt som de faktiskt debiterade avgifterna får dras av i förvärvskällan. Redan i och med att numera också inkomst av jordbruksfastighet skall redovisas enligt bokföringsmässiga grunder förlorade det hittillsvarande allmänna avdraget för egenavgifter i huvudsak sin betydelse. De sammanlagda avdragen för detta ändamål vid 1980 års taxering uppgick till mindre än 50 milj. kr. Egenavgifterna har nu slopats från inkomståret 1982 för uppdragsinkomster under inkomstslaget tjänst även för den som från olika arbetsgivare har fått arvoden som var för sig uppgår till belopp under 500 kr. Därmed kommer i praktiken avdragen för egenavgifter under övriga allmänna avdrag att försvinna. De är därefter alltså inte längre något problem i samband med inkomstprövningen av bostadsbidrag.

I hushåll med barn under 16 år med ensamstående förälder eller där båda föräldrarna förvärsarbetar får den förälder som har den lägsta inkomsten tillgodoräkna sig ett *förvärsavdrag* om 2000 kr. dock högst 25 % av inkomsten. Avdraget utnyttjades år 1979 av ca 930 000 personer med i medeltal 1920 kr. De totala avdragen uppgick till nära 1,8 miljarder kr.

Om avdraget behålls i nuvarande form – vilket övervägs av bl.a. familjeekonomiska kommittén – kan i och för sig dess effekter för den bidragsgrundande inkomstens del ersättas av någon form av schablonavdrag som görs direkt från den sammanräknade inkomst som läggs till grund för inkomstprövningen.

De behovsberäkningar som vi tidigare har redovisat för hushåll med skilda sammansättningar tyder emellertid på att den behovstäckning som bostadsbidragen ger hushåll av olika typ skulle komma i bättre jämvikt om inkomstprövningen sker mot inkomster där förvärsavdragen inte har räknats av. Hushåll med två föräldrar med endast en inkomst visar enligt dessa beräkningar i alla inkomstlägen där inkomstprövningen har betydelse genomgående större inkomstbrister (eller lägre överskott) än hushåll med två förvärsarbetande föräldrar eller hushåll med en ensamboende förälder med samma bruttoinkomst av förvärsarbete.

8.3 Den bidragsgrundande inkomsten i ett nytt inkomstprövningssystem

Slutsatsen av vår genomgång tidigare i detta kapitel är att det inkomstmått som bör användas för att avväga stödet efter hushållens individuella förhållanden bör byggas upp kring begreppet *sammanräknad inkomst* inom beskattningen. Därigenom kommer större delen av den bidragsgrundande inkomst som hushållen disponerar att kunna kontrolleras mot uppgifter

som granskas vid taxering. Enligt vad vi har sagt i det föregående (avsnitt 7.3) bör härutöver också vissa resurser som inte beaktas vid taxering inverka vid inkomstprövningen. Det gäller ekonomiska tillskott av längre varaktighet som är avsedda för hushållets eller dess enskilda medlemmars försörjning – studiemedel, underhållsbidrag och bidragsförskott samt, i vissa fall, barns inkomster under deklaraionspliktsgränsen, exempelvis barnpension. Vidare bör en del av den förmögenhet som inte är bunden i bostaden förutsättas kunna disponeras för hushållets försörjning, och således räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

Bostadsbidragen bestäms enligt den modell som vi har föreslagit till sina grundbelopp med hänsyn till det samlade hushållets behov. Det är då nödvändigt att också det samlade hushållets resurser beaktas när stödbeloppet avvägs mot inkomsten. Våra förslag om hur långt olika hushållsmedlemmars resurser bör medräknas har vi redovisat i avsnitt 7.4. Inkomstprövningen behöver därvid utföras något olika för olika grupper av hushållsmedlemmar.

Föräldrars inkomster

Prövningen av föräldrarnas inkomster bör utgå från summan av vars och ens sammanräknade inkomst. För den som har sjömansskatt ingår inte sjöinkomsten i de inkomster som prövas vid taxering. Även inkomster som avses i lagen (1958: 295) om sjömansskatt bör därför räknas in i bidragsunderlaget.

Till föräldrarnas sammanräknade inkomst bör vidare läggas 50 % av de studiemedel som någon av dem har uppburit under bidragsåret.

Inkomster för barn som har fyllt 16 år

Också för barn som är 16 år eller äldre bör prövningen i princip utgå från deras sammanräknade inkomst. Deklaraionsplikten inträder normalt först vid en bruttoinkomst av 7000 kr. Deklaraionspliktig utan undre gräns är bara den som har att ta upp garantibelopp för fastighet samt den som har beskattningsbar förmögenhet. Det innebär att någon uppgift om sammanräknad inkomst i flertalet fall inte kommer att finnas för dem med inkomster under denna gräns. Vi föreslår därför att en sammanräknad inkomst som inte överstiger deklaraionspliktsgränsen inte skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

Flertalet ungdomar i dessa åldrar går fortfarande i skolan. Tillfälliga arbeten av begränsad omfattning är vanliga. Många kommer därför att ha inkomster just kring det belopp där deklaraionsplikten inträder. I syfte att undvika en kraftig tröskeeffekt när inkomsten når över detta belopp föreslår vi att frigränsen görs till ett fribelopp. Ett sådant fribelopp kan också ses som en form av kompensation till de svagaste hushållen för det just bortfallna barnbidraget. Regeln bör alltså vara att för ungdomar som är 16 år eller äldre får 7000 kr. räknas bort från den bidragsgrundande inkomsten, dock högst vad de har tagit upp som sammanräknad inkomst.

I inkomst av tjänst – och därmed också i den sammanräknade inkomsten – inräknas även barnpension. För att nå en ökad likställdhet mellan

barn som av olika orsaker får stöd som avser att kompensera för en frånvarande förälders försörjningsinsats bör även underhållsbidrag eller bidragsförskott som har betalats ut till sådana ungdomars försörjning läggas samman med den unges bidragsgrundande inkomst. Förslaget ger ingen exakt jämställdhet – men någon sådan kan inte uppnås så länge som barnpension och underhållsbidrag eller bidragsförskott behandlas olika i skattehänseende.

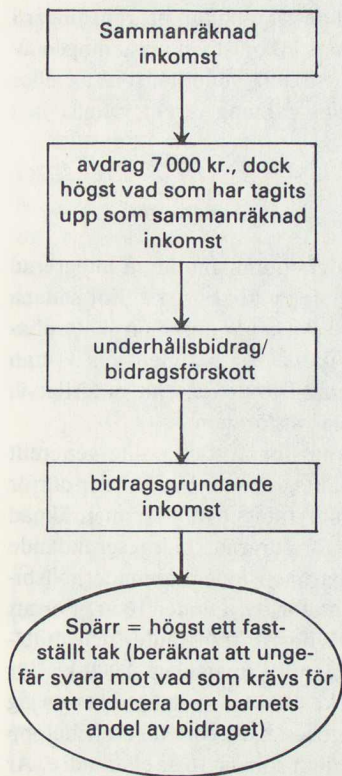
Däremot bör olika former av behovsprövad studiehjälp till sådana ungdomar kunna hållas utanför beräkningen av bidragsgrundande inkomst, eftersom sådant studiestöd prövas mot hushållets inkomst på liknande sätt som bostadsbidragen. Likaså bör man kunna bortse från det generella studiebidraget till dem som går i gymnasieskolan och från det förlängda barnbidraget till dem som alltjämt går i grundskolan.

Summan av den unges sammanräknade inkomst – minskad med 7 000 kr. – och vad som har mottagits i underhållsbidrag eller bidragsförskott för honom blir hans bidragsgrundande inkomst.

Mot bakgrund av att barn som har fyllt 16 år har rätt att själva råda över sina arbetsinkomster samt av hur försörjningsansvaret mellan hushållets medlemmar har utformats har vi tidigare förordat att det sätts en gräns för hur långt ett sådant barns inkomster skall räknas in i hushållets bidragsgrundande inkomst. De bör räknas in med högst det belopp som medför att det standardutjämnande stöd som hänför sig till honom reduceras till noll. Det innebär att ett tak sätts för vad som skall anses vara hans bidragsgrundande inkomst.

Var detta tak ligger skulle komma att variera med hushållets storlek. Det är en följd av att bidragen enligt våra förslag trappas av i olika takt för olika stora hushåll. Samma effekt följer om bidragens grundbelopp ökar med olika antal kronor för varje tillkommande barn i bidragshushållet. Detta kan bli komplicerat att administrera och samtidigt svårt att förstå för dem som är berörda. Vi förordar därför att en förenkling genomförs, så att taket kommer att ligga på samma nivå för alla ungdomar, oavsett hushållets storlek. Taket bör enligt vår mening bestämmas till ett fast belopp. Detta bör beräknas så att det ungefär svarar mot vad som i medeltal skulle gälla för alla sådana ungdomar om någon förenkling inte hade genomförts. Avtrappningsfaktorn ligger i vårt förslag i genomsnitt omkring 25 %. Det belopp som skall utgöra taket bör beräknas så att det, avrundat till närmaste hela tusental kronor, motsvarar fyra gånger det belopp varmed det standardutjämnande stödets grundbelopp ökas för det andra barnet. Är barnets bidragsgrundande inkomst högre bortser man alltså från den överskjutande delen.

Beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten för ungdomar som är 16 år eller äldre kan sammanfattas i följande figur.



Den modell för avtrappning av stödet som vi här har föreslagit innebär att ett barn som är 16 år eller äldre fortfarande betraktas som en del av försörjningshushållet: avtrappningens totala storlek beräknas mot bakgrund av hans, hans föräldrars och syskons gemensamma bidragsgrundande inkomst. Men han betraktas samtidigt som en individ med självständig ekonomi: den omfattning i vilken hans ekonomiska resurser påverkar hushållets bostadsbidrag begränsas till högst vad som svarar mot den andel av det standardutjämnande stödet som kan anses hänförlig till honom. Den överstigande delen av hans inkomster skall inte behöva tas i anspråk för att fylla ut inkomstbrister hos hushållet i övrigt.

Vi har emellertid tidigare pekat på att det finns fall då ungdomars ekonomi är så integrerad med föräldrarnas att en sådan formell uppdelning knappast kan försvaras. Vi avser de fall då den unge får lön eller ersättning för arbete som han utför för föräldrarnas räkning. I sådana fall är också risken för skentransaktioner påtaglig. Vi förordar därför att en fristående beräkning av denna typ inte skall göras för den som har lyft lön eller annan ersättning för arbete som han har utfört åt föräldrar som redovisar inkomster av rörelse eller jordbruksfastighet eller för arbete som han har utfört åt fåmansföretag där en förälder är företagsledare. Inte heller bör en sådan separat beräkning utföras för den som har inkomster av en jordbruksfastighet eller en rörelse som han äger tillsammans med föräldrar eller hemmavarande syskon. Hans sammanräknade inkomst i den del som den

överstiger fribeloppsgränsen 7 000 kr. bör i dessa fall utan begränsningar i övrigt direkt läggas samman med föräldrarnas inkomst vid beräkningen av stödets storlek. På samma sätt bör i dessa fall underhållsbidrag eller bidragsförskott som har uppburits för hans räkning direkt räknas in i hushållets bidragsgrundande inkomst.

Inkomster för barn under 16 år

Även barn under 16 år måste anses ha en ekonomi som är så integrerad med föräldrarnas att en direkt sammanläggning alltid bör ske. För sådana yngre barn lämnas sällan självdeklaration. Likaså har de sällan skattepliktiga inkomster av tjänst – utom i de fall då de har barnpension – utan främst inkomster av kapital, fastighet, etc. Därutöver kan naturligtvis underhållsbidrag eller bidragsförskott betalas ut för dem.

Vi anser det inte motiverat att för inkomster av detta slag generellt bortse från inkomster under deklaraionspliktsgränsen. Vi förordar därför att man för barn under 16 år släpper anknytningen till sammanräknad inkomst inom beskattningen. I stället bör föräldrarnas bidragsgrundande inkomst ökas med de räntor, utdelningar, barnpensioner och underhållsbidrag eller bidragsförskott som har uppburits för barn under 16 år. För att förenkla hanteringen bör man dock kunna bortse från ränte- och utdelningsinkomster i de fall som de inte uppgår till sammanlagt 1 000 kr. för varje barn. Eftersom inga nämndvärda tröskeeffekter uppstår vid en så låg värdegräns finner vi inte skäl att föreslå att frigränsen görs till ett fribelopp på det sätt som vi har föreslagit i fråga om dem som är 16 år eller äldre. Är barnet deklarationsskyldigt – t. ex. för att det äger garantibesattad fastighet – bör dess sammanräknade inkomst alltid i sin helhet läggas till föräldrarnas.

Hushållets bidragsgrundande inkomst

Vad vi nu har sagt om barn under och över 16 år avser barn som försörjs i hushållet. Och vad vi har sagt om sammanläggning med föräldrarnas inkomst bör i fråga om ensamstående föräldrar gälla den förälder som har vårdnaden om barnet eller – vid gemensam vårdnad – den som har rätt att uppbära barnbidrag för barnet. Med förälder bör vidare i vissa fall jämställas den som sammanlever med den förälder som har sådan vårdnad om barnet samt den som eljest utan att vara förälder har vårdnaden om barnet. Till dessa frågor återkommer vi i kapitel 9 om hushållsbegreppet.

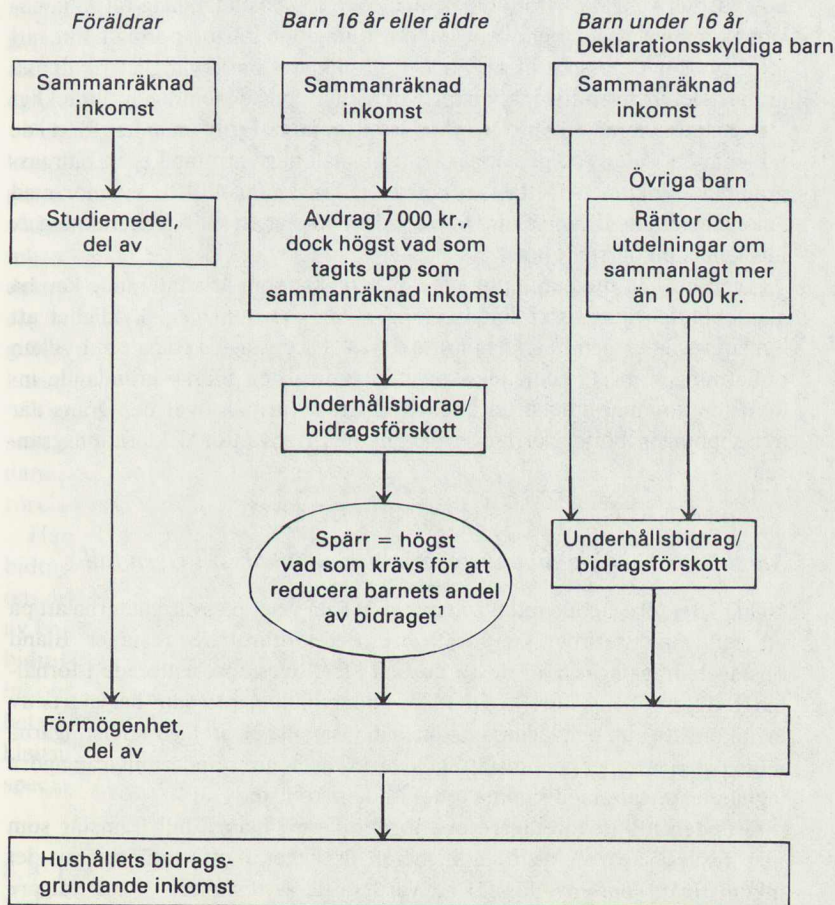
I hushållets bidragsgrundande inkomst kommer således att ingå tre delar:

1. Föräldrarnas bidragsgrundande inkomst, som i sin helhet kan kontrolleras mot register – nämligen skattelängd och studiemedelsregister.
2. Bidragsgrundande inkomst för barn som är 16 år eller äldre, vilken också kan kontrolleras mot register – nämligen skattelängd samt register över utbetalade bidragsförskott – utom i den del som avser underhållsbidrag som utgår med lika eller högre belopp än bidragsförskott.
3. Bidragsgrundande inkomst för barn under 16 år, vilken kan kontrolleras mot register över bidragsförskott i samma omfattning som för äldre

barn samt mot skattelängd i de fall som barnet är deklarationsskyldigt. Ränte- och utdelningsinkomster under gränsen för deklarationsplikten kan däremot normalt inte kontrolleras annat än genom direkta undersökningar, som får utföras när särskilda skäl gör sådana motiverade.

Slutligen bör liksom i dag en viss del av hushållets sammanlagda förmögenhet anses som bidragsgrundande inkomst. Denna beräkning bör utföras för bidragshushållets alla medlemmar gemensamt. Våra förslag om i vilken omfattning som förmögenhet bör beaktas har redovisats i det föregående under avsnitt 7.3. Som har framgått där är också möjligheterna att kontrollera uppgifter om förmögenhet i stor utsträckning inskränkta till undersökningar som får utföras när det är motiverat.

Våra förslag om vad som skall ingå i hushållets bidragsgrundande inkomst kan sammanfattas i följande figur:



¹ För barn i åldern 16 år eller äldre med inkomst från jordbruk eller företag som drivs av förälder läggs sammanräknad inkomst (efter avdrag) och underhållsbidrag eller bidragsförskott i sin helhet till hushållets bidragsgrundande inkomst, utan spärr.

Icke deklarationsskyldiga hushåll

Uppgifter om sammanräknad inkomst – eller snarare om den inkomst som motsvarar vad som ingår i sammanräknad inkomst – finns inte tillgängliga för dem som inte deklarerar. Detta gäller först folkpensionär vars make inte är deklarationsskyldig och som själv inte har haft högre inkomst än vad som i princip svarar mot ålderspension plus pensionstillskott. Har han inte garantibesattad fastighet eller skattepliktig förmögenhet över visst belopp behöver han inte avge självdeklaration och taxeras därmed inte heller. I avsikt att underlätta en samordning mellan bostadsbidrag och KBT har vi föreslagit behovsprövningsregler som innebär att avtrappningen av stödet till hushåll utan barn börjar vid samma inkomstnivå och sker i samma takt som avtrappningen av KBT. Det innebär att den som inte har högre inkomst än vad som svarar mot ålderspension inom folkpensioneringen samt pensionstillskott alltid får ett helt oreducerat bostadsbidrag. Skulle framdeles en samordning ske mellan de skilda regelsystemen för bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. och för bostadstillägg till folkpension kommer något behov av inkomstuppgifter därför normalt inte att föreligga för dem som är befriade från deklarationsskyldighet på denna grund. Det är även för inkomstprövningen av bostadsbidragen tillräckligt att veta att taxerad inkomst inte har åsatts honom. Problem möter först i de fall som en sådan folkpensionär i sitt hushåll har barn med egen bidragsgrundande inkomst. Detta kan tänkas gälla framför allt för kvinnor med änkepension, men även andra fall. I sådana fall får en särskild beräkning av hushållets inkomster göras.

Även hushåll med ensamboende eller makar som är studerande kan ha skattepliktiga inkomster under gränsen för vad som ger skyldighet att deklarerar. Med den begränsning som vi har föreslagit i fråga om i vilken omfattning som studiemedel skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten kommer emellertid inte heller dessa hushåll över den gräns där avtrappningen börjar förrän de har inkomster ovanför deklarationsgränsen.

Särskild beräkning av bidragsgrundande inkomst i vissa fall

Vi har i det föregående redovisat material som visar på svårigheterna att på ett rättvisande sätt beräkna företagares och jordbrukares resurser. Bland bostadsbidragstagarna är dessa hushåll klart överrepresenterade i förhållande till gruppens storlek. De olika undersökningarna som har gjorts av låginkomsttagare och låginkomsthushåll visar alla på att låginkomsttagarna inom dessa grupper genomsnittligt lever på en högre standardnivå än andra låginkomsttagare med samma redovisade inkomster.

Grunden till att företagare och jordbrukare i många fall framstår som mer resurssvaga än de i verkligheten är ligger i utformningen av det inkomstmått som används för att värdera deras resurser. Vi har tidigare pekat på att de gällande skattereglerna är utformade så att det skall vara möjligt att konsolidera rörelsen genom att skjuta beskattningen på framtiden. När rörelsens ekonomi är integrerad med ägarens – vilket är vad som gäller för dem som vi nu talar om – blir det svårt att skilja ut vad som vid

varje tidpunkt verkligen förs åter till rörelsen och vad som tas ut för ägarens löpande konsumtion. Ett behovsprövat stöd som avvägs efter den till beskattning redovisade inkomsten riskerar då att på ett inte avsett sätt främja en ytterligare höjning av ägarens privata konsumtion.

Redan i dagens bostadsbidragssystem finns en regel av innebörden att om det är uppenbart att den sökande inte är i behov av bostadsbidrag så skall stöd inte lämnas, oavsett att han skulle vara berättigad till bidrag. Enligt vad vi har inhämtat har emellertid möjligheterna att med den nuvarande regeln vägra stöd i praktiken varit små.

Vi menar att det måste öppnas praktiskt tillämpbara vägar att, när så är motiverat, grunda bedömningen av de sökandes behov av bidrag också på annat än beskattningens inkomstuppgifter. Behovet är mest uttalat när det gäller just stödet till jordbrukare och företagare. Vi vill dock samtidigt stryka under att det här inte – som i de fall som avses med dagens undantagsregel – får bli fråga om att företa en rent skönsmässig bedömning. Jordbrukare och företagare måste givetvis kunna ställa samma krav som alla andra på att få sina behov bedömda efter objektiva grunder och på grundval av uppgifter som de själva lämnar. Vad det gäller är att öppna en möjlighet för bidragsmyndigheterna att få grunda sin bedömning på ett annat inkomstmått än det som beskattningen tillhandahåller.

Vi nämnde tidigare (avsnitt 8.2.1) att den sjukpenninggrundande inkomsten i vissa fall torde ge ett riktigare mått på jordbrukares och företagares faktiska arbetsinkomster. Skälet är att SGI beräknas utan hänsyn till sådana bokföringsmässiga dispositioner som inverkar på det skattemässiga inkomstbegreppet. Genom att även de uppgifter som läggs till grund för den sjukpenninggrundande inkomsten kommer från de försäkrade själva skulle det enligt vår mening vara möjligt att utnyttja dessa inkomstuppgifter för prövningen av bostadsbidragen utan att dessa bidragssökande kommer i en sämre ställning än andra.

Vi föreslår därför att bidragsmyndigheten ges rätt att i vissa fall grunda sina beslut om bidragsgrundande inkomst på uppgift om sjukpenninggrundande inkomst när denna överstiger den redovisade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet. Detta bör gälla för dem som har B-skatt.

Härutöver bör – då givetvis med generell tillämpbarhet – villkoret att bidrag lämnas i mån av behov även framdeles tolkas så att stöd skall vägras om det av omständigheterna är uppenbart att den sökande inte är i behov av bostadsbidrag. Det bör även vara möjligt att vid prövningen av bostadsbidraget ta hänsyn till andra resurser än de som fångas upp av det normala inkomstmättet, om det är uppenbart att sådana resurser har en väsentlig betydelse för hushållets försörjning. Vad som avses med en sådan general-klausul – som måste tillämpas med försiktighet – återkommer vi till i specialmotiveringen.

8.4 Förfarandet vid inkomstprövning och utbetalning av bidrag

Med ett inkomstmått som ges den utformning som vi har förordat i avsnitt 8.3 tillgodoser man två av de krav som vi angav i inledningen till detta

kapitel: att det mått som man använder mäter de resurser som är relevanta och att det också på ett rättvist sätt mäter det som det säger sig mäta.

Men också ett annat krav har stor tyngd: att behovsprövningen utgår från de resurser och behov som hushållen har under den tid som bostadsbidragen faktiskt betalas ut. Prövar man behoven mot uppgifter som kommer fram som ett resultat av inkomstkontrollen inom beskattningen tillgodoser man dåligt kravet på aktualitet. Uppgifterna kommer att avse inkomsterna ett till två år bakåt i tiden. Vill man mäta mot en aktuell inkomst måste man bygga på hushållens egna uppgifter om förväntade inkomster under den närmast framförliggande tiden.

Det är fullt möjligt att förena dessa två tekniker inom ramen för ett sammanhållet inkomstprövningssystem. Lika väl som den enskilde i dag själv uppskattar sin framtida inkomst efter vissa givna definitioner inom sjukpenningssystemet kan han uppmanas att själv uppskatta en framtida inkomst definierad efter ett skattemässigt inkomstbegrepp. Till skillnad från vad som gäller i fråga om den sjukpenninggrundande inkomsten kan då en avstämning göras i efterhand mot utfallet av taxeringen.

Den inkomstprövning som grundas på sökandens egna uppskattningar skulle i ett sådant system endast bli preliminär. Den definitiva inkomstprövningen skulle ske i efterhand, sedan taxeringen för bidragsårets inkomster har genomförts. De utbetalningar som grundas på den preliminära inkomstprövningen skulle få karaktären av förskott, som avräknas mot det bidrag som sedermera fastställs slutligt på grundval av den då kända inkomsten under bidragsåret.

I återstoden av detta kapitel kommer vi först att utveckla hur ett sådant inkomstprövningssystem kan utformas. Det är också vårt huvudförslag. Förslaget ställer bestämda krav på bidragsmyndighetens förmåga att hantera förhållandevis stora mängder med inkomstuppgifter. Vi har emellertid inte närmare studerat de tekniska förutsättningarna för detta hos de myndigheter som kan komma att svara för den fortsatta administrationen av bostadsbidragen. Denna uppgift har övertagits av en särskild tillkallad utredare (Bo 1982: 01). Vi har därför valt att också utveckla en förenklad modell för inkomstprövningen, som inte förutsätter en slutlig avräkning. Denna modell bygger på samma inkomstbegrepp och tillgodoser i lika mån kravet på aktualitet. Den ger emellertid en väsentligt lägre säkerhet. Kontroller är fortfarande möjliga att utföra, men till skillnad från vad som gäller i huvudförslaget ingår de inte som en normal rutin i hanteringen.

De allmänna grunderna för inkomstprövningen och de bestämmelser som rör mottagarens ansvar för de bidrag som betalas ut bör enligt vår mening ges i lag. Ett förslag till lag med vissa bestämmelser om bostadsbidrag, byggt på huvudförslaget, finns intaget i *bilaga 1*. Den detaljerade motiveringen till lagförslaget återfinns i *bilaga 2*. I *bilaga 3* finns slutligen en alternativ lagtext, som bygger på den förenklade modellen för inkomstprövning, där ingen slutlig avräkning genomförs.

8.4.1 Huvudförslaget – preliminära bidrag med slutlig avräkning

Förslagets huvuddrag

I sina huvuddrag bör ett system där man bygger på preliminära inkomst-uppgifter som senare stäms av mot faktisk inkomst innebära följande.

Bostadsbidragen betalas ut som preliminära bidrag på grundval av hushållens uppgivna förväntade inkomster under bidragsåret.

Bidragsmyndigheten prövar slutligt redan vid ansökan de bidragsförutsättningar som gäller hushållets sammansättning samt bostaden. På grundval av dessa bestäms vilket grundbelopp som hushållet skall vara berättigat till. Prövningen av i vilken omfattning som grundbeloppet skall reduceras med hänsyn till hushållets bidragsgrundande inkomst är däremot endast preliminär. I huvudsak grundas beslutet i denna del på sökandens egna uppgifter, utan egentlig kontroll.

På grundval av främst den vid taxeringen fastställda inkomsten för bidragsåret görs senare en slutavräkning. Vid slutavräkningen prövas endast avtrappningen mot inkomst. De förutsättningar som bestämmer grundbeloppets storlek prövas således inte om i detta sammanhang.

För mycket utbetalade bidrag återkrävs och för litet utbetalade bidrag betalas ut i de fall som beloppen överstiger en bagatellbeloppsgräns. Återkraven sprids över viss tid och regleras i första hand genom kvittning mot då löpande utbetalningar av preliminära bidrag.

Genom att bidragens grundbelopp fastställs redan vid prövningen av om preliminärt bidrag skall utgå kan ändringar i de faktorer som bestämmer grundbeloppets storlek – familjesammansättningen, bostadens storlek eller kostnadsläge – slå igenom redan efterföljande månad.

För avvägningen mot inkomst är förutsättningarna däremot andra. Genom att avstämningen sker mot den fastställda sammanräknade inkomsten för bidragsåret kan variationer inom detta bidragsår inte beaktas när slutavräkningen genomförs. Förutsättningarna blir i denna del alltså desamma som gäller exempelvis vid fastställandet av slutlig skatt eller vid inkomstprövningen av studiemedel.

Beslut om preliminärt bidrag

Beslut om preliminärt bostadsbidrag fattas av bidragsmyndigheten på grundval av sökandens uppgifter. Dessa behöver avse hushållets sammansättning samt sökandens och övriga hushållsmedlemmars preliminärt beräknade inkomster och förmögenhet. Avser ansökan också kostnadsutjämnande stöd behövs därutöver uppgifter om bostaden samt om vilka personer utanför bidragshushållet som bor i denna bostad.

Bidragsmyndighetens beslut gäller dels vilka som skall anses ingå i bidragshushållet och efter vilket grundbelopp som stödet till hushållet därmed skall beräknas, dels i vilken omfattning som detta grundbelopp skall reduceras med hänsyn till hushållets beräknade inkomster m.m. under bidragsåret. Grundbeloppet utgörs av summan av det standardutjämnande och det kostnadsutjämnande stöd som maximalt kan utgå till ett hushåll med denna sammansättning i den aktuella bostaden. Den del av

beslutet som avser hur bidragshushållet avgränsas och grundbeloppets storlek gäller alltså de bidragsförutsättningar som sedan inkomstprövningen utgår från.

Beslutet om bidragsförutsättningarna bör vara slutligt. Det praktiska motivet till detta är att det inte finns något behov av att hålla denna fråga öppen till slutavräkningen, och att det knappast heller finns förutsättningar att då styrka vilka förhållanden som tidigare gällde. Någon omprövning i denna del förutsätts således inte ske i samband med slutavräkningen. Den som anser att beslutet om bidragsförutsättningarna är fel måste alltså ha rätt att direkt besvära sig över denna del av bidragsmyndighetens beslut.

I den del som beslutet gäller avvägningen mot hushållets inkomster bör det däremot endast vara preliminärt, i avvaktan på den slutliga prövning som görs sedan taxeringen av bidragsårets inkomster har slutförts. Det preliminära beslutet förutsätts i denna del normalt kunna grundas direkt på sökandens egna uppgifter, utan någon självständig prövning från bidragsmyndighetens sida. Mot bakgrund av båda dessa omständigheter finns det inte skäl att tillåta besvär över beslutet i den del som det gäller inkomstprövningen. Att mottagaren slutligt får rätt bidrag kommer att regleras vid slutavräkningen.

Att besluten grundas helt på sökandens uppgifter medför risker för att bidragen utnyttjas som en kredit. Det kan medföra olägenheter också för bidragstagaren när väl en återbetalning aktualiseras. Som vi återkommer till senare i detta avsnitt bör avgifter utnyttjas på samma sätt som vid beskattningen för att minska intresset av sådan krediter. Bidragsmyndigheten bör dessutom ha möjligheter att mot bakgrund av kända uppgifter om tidigare års inkomstförhållanden begära in en förklaring från sökanden och att vid fastställandet av det preliminära bidragsbeloppet avvika från sökandens uppgifter. Inte heller i dessa fall finns skäl att tillåta besvär över beslutet. Anser sökanden att hans inkomstförhållanden är andra än de som de löpande utbetalningarna av de preliminära bidragen grundas på har han alltid möjligheter att få frågan omprövad för den återstående delen av bidragsåret genom att anmäla nya inkomstuppgifter.

Liksom i dag bör en gräns sättas för det lägsta belopp som utbetalas som preliminärt bidrag. Avsikten är att undvika utbetalningar av belopp som saknar egentlig betydelse för sökandens bärkraft och som huvudsakligen skulle vålla administrativa olägenheter för bidragsmyndigheterna.

Som vi återkommer till bör bidrag inte lämnas retroaktivt för tid före ansökan. Detta gäller även när det slutliga bostadsbidraget fastställs. Den omprövning som görs då skall således utgå från de grundbelopp som tidigare har fastställts. Man ställs då inför frågan hur man skall se på de fall där sökanden har ansökt om bidrag men där något preliminärt bidrag inte har betalats ut till följd av att inkomsten då har befunnits vara för hög.

Det finns enligt vår mening goda praktiska skäl för att vid slutavräkningen jämställa dem som har ansökt om men inte fått preliminära bidrag med dem som inte har ansökt om bidrag. Det finns annars en risk att även de som med säkerhet vet att de f. n. har för höga inkomster ändå ger in en ansökan för att hålla dörren öppen för retroaktiva bidrag i den händelse inkomsten senare skulle sjunka. Bidragsmyndigheterna bör befrias från bördan att bevaka sådana vilande ansökningar för att sedan ompröva dem

på nytt i samband med slutavräkningen. I flertalet fall skulle detta arbete sannolikt vara helt meningslöst. Risken för fel är vidare betydande. Sannolikheten är nämligen låg för att sådana sökande skulle komma i håg att i rätt tid anmäla förändringar som har negativ betydelse för det bidrag som de ännu inte har fått.

Vi förordar således att man begränsar rätten till retroaktivt ändrade bidrag vid ändrade inkomstförhållanden till att avse endast de månader för vilka preliminärt bidrag faktiskt har betalats ut. Då blir det emellertid nödvändigt att ge dem som får sina bidrag reducerade till noll en rätt att besvära sig över bidragsmyndighetens beslut även i denna del. För dem medför ju det preliminära beslutet i inkomstprövningsfrågan att någon korrigering inte kan ske genom ett slutligt fastställt bostadsbidrag, grundat på den faktiska inkomsten under bidragsåret. Till den tekniska lösningen i denna fråga återkommer vi i specialmotiveringen.

Omprövning till följd av ändrade inkomstförhållanden

Det är ett starkt intresse för bidragsmyndigheterna - och normalt också för de sökande - att återkraven i samband med slutavräkningen minimeras. Bidragsmottagaren bör därför som i dag vara skyldig att anmäla inkomst-ändringar. Bidragstagarnas möjligheter att bevaka detta bör underlättas med att avierna för de månatliga utbetalningarna förses med uppgifter om på vilka inkomstuppgifter som utbetalningarna grundas, uppdelade på dem som ingår i hushållet.

När bidragstagaren anmäler ändrade inkomstförhållanden skall inkomstprövningen av det preliminära bidraget göras om för den återstående delen av bidragsåret. Om bidragsmottagaren åtminstone för de tyngsta inkomstslagen - vanligtvis inkomst av tjänst - fortlöpande anmäler den framskrivna inkomsten för den närmaste 12-månadsperioden blir bidraget för varje enskild månad materiellt mest riktigt. Samtidigt ökar sannolikheten för att summan av vad som har betalats ut i preliminärt bidrag kommer att nära svara mot det bidragsbelopp som fastställs vid slutavräkningen. Vidare öppnas därmed möjligheten till att även för bostadsbidragens del införa ett rullande förfarande av den typ som f. n. gäller för KBT, där ansökan inte behöver göras på nytt vid en bestämd tidpunkt varje år. Denna senare fråga tar vi dock inte upp vidare i detta sammanhang, eftersom den hänger nära samman med de administrativa förutsättningarna hos den myndighet som har hand om bostadsbidragen.

Systemet med en slutavstämning mot bidragsårets verkliga inkomst begränsar i viss mån möjligheterna att vid varje tidpunkt under året lämna hushållen just det stöd som vore det rätta med hänsyn till hushållets då aktuella inkomstförhållanden. Inkomster tidigare och senare under året kommer att inverka också på det stöd som hänförs sig till den då aktuella perioden. Detta är en nödvändig följd av att vi väljer att utnyttja inkomstuppgifter från taxeringen för att slutligt bestämma stödets storlek. Detta gynnar de hushåll vilkas inkomster under året varierar kring den nivå där avtrappningen av stödet sätter in. Det missgynnar de hushåll vilkas inkomster varierar kring den nivå där stöd inte längre lämnas. Det saknar

betydelse för de hushåll vilkas inkomster stadigt ligger inom det intervall där avtrappning sker.

Vi vill dock peka på att samma effekt accepteras inom andra fördelnings-system – exempelvis vid beskattningen och vid inkomstprövningen av studiemedel.

Omprövning till följd av ändrade bidragsförutsättningar

Även sådana ändringar i hushållets sammansättning eller bostadsförhållanden som inträffar under bidragsåret skall självfallet anmälas till bidragsmyndigheten. De ändrade bidragsförutsättningarna påverkar inte bara storleken av de preliminära utbetalningarna, utan också bidragets grundbelopp. Besluten om grundbeloppens storlek bör som vi tidigare har sagt vara slutliga och gälla för månad och tills vidare. Ett ändringsbeslut bör påverka bidraget fr. o. m. månaden efter den då förändringen anmäldes. Retroaktiva utbetalningar för tiden dessförinnan bör således inte heller i detta fall kunna komma i fråga. Anmälan förutsätts ske då bidragsmottagaren fick kännedom om de ändrade förhållandena.

Genom att ett nytt grundbelopp kan fastställas att gälla från och med efterföljande månad kommer förändringar i bidragsförutsättningarna att kunna fångas upp direkt. Till skillnad från vad som gäller för inkomständringar kommer den slutavräkning som sedan genomförs inte att utjämna de variationer i bidragsbeloppen som växlande bidragsgrunder ger upphov till.

Detta innebär samtidigt att om bidragsmyndigheten till följd av bidragstagarens anmälan eller av andra skäl finner att redan gjorda utbetalningar har skett på oriktiga bidragsgrunder så bör – precis som i dag – det för mycket utbetalade beloppet krävas tillbaka direkt, utan någon koppling till de återbetalningsrutiner som gäller för slutavräkningen.

Slutavräkningen

Slutavräkningens syfte är att säkra att avvägningen av stödet mot hushållens egna resurser sker på ett rättvist sätt efter de grunder som statsmakterna har fastställt. Vi har tidigare framhållit att den enda rimliga metod som finns tillgänglig för att kontrollera bidragshushållens inkomstförhållanden är att utnyttja resultatet av taxeringsmyndigheternas arbete. Genom att inkomstprövningen inom bostadsbidragssystemet knyts direkt till resultatet av taxeringen behöver bidragsmyndigheten aldrig självständigt pröva inkomstuppgifterna i denna del, vilket innebär en avsevärd lättnad i förhållande till vad som nu gäller.

Vi har emellertid också förordat att i den bidragsgrundande inkomsten skall ingå inte bara den vid taxeringen bestämda sammanräknade inkomsten för bidragsåret. Vid fastställandet av den bidragsgrundande inkomsten skall enligt våra förslag också beaktas vad bidragsmottagaren har mottagit i form av underhållsbidrag och bidragsförskott samt hälften av uppburna studiemedel och viss del av bidragshushållets förmögenhet. Vidare skall också, med vissa begränsningar, hemmavarande barns odeklarerade inkomster läggas till hushållsinkomsten. Den kontroll som behöver utföras

av vad bidragsmottagarna har uppgivit i dessa delar måste bidragsmyndigheten själv svara för. Endast i viss utsträckning kommer registeruppgifter att kunna utnyttjas för denna kontroll. I övrigt är bidragsmyndigheten här hänvisad till att genomföra särskilda utredningar när anledning därtill finns och att i övrigt utgå från bidragsmottagarens uppgifter.

Bland annat av det skälet att inkomstprövningen bygger på mer än den fastställda sammanräknade inkomsten har vi funnit att det inte nu är möjligt att samordna slutavräkningen och den efterföljande regleringen av överskjutande bidragsbelopp med regleringen av den slutliga skatten för bidragsåret. Ansvar för avräkningen och för debitering eller utbetalning av överskjutande belopp får därför t. v. vila på bidragsmyndigheten. Uppgifter om sammanräknad inkomst för dem som ingår i bidragshushållen får på samma sätt som inom dagens tillfälliga kontrollsystem lämnas över från skattemyndigheten till de skilda bidragsmyndigheterna i samband med att skattelängden upprättas.

Bidragsmyndigheten kommer att kunna utföra slutavräkningen kring årsskiftet ett år efter bidragsåret. Beslutet kommer att bestå av tre delar: fastställandet av bidragsgrundande inkomst, beräkningen av med vilket belopp som bidrag skall lämnas samt avstämningen av det så beräknade stödets storlek mot vad som har betalats ut i form av preliminärt bidrag.

När bidragsmyndigheten beräknar med vilket belopp som bidrag skall lämnas bör den slutliga bidragsgrundande inkomsten anses vara fördelad lika på årets månader. Reduktionen bör därefter utföras mot varje månads grundbelopp för sig. Därmed når man bl. a. att den som har haft bostadsbidrag under endast en del av bidragsåret inte får de månatliga bidragen reducerade med större belopp än om han hade haft bostadsbidrag under hela året.

Återkrav och utbetalning av överskjutande bidrag

Det tredje ledet i det beslut som rör slutavräkningen – avstämningen mellan slutligt fastställt och preliminärt utbetalat stöd – kommer i stort sett alltid att leda till att återkrav eller utbetalningar av överskjutande belopp aktualiseras. För att så långt som möjligt undvika en administrativt besvärlig och kostsam hantering av småbelopp bör en gräns fastställas, under vilken en omreglering inte genomförs. Gränsen bör bestämmas under hänsyn till dels vad som är en normal löneutveckling under ett inkomstår, dels vilka minimigränser som gäller för att de månatliga utbetalningar av preliminärt bidrag.

Om man exempelvis sätter gränsen för den lägsta månatliga utbetalningen till 50 kr. bör gränsen för omreglering vid slutavräkningen sättas till åtminstone antalet bidragsmånader gånger 50 kr., eller för helår 600 kr. Vid dagens lönenivåer och med en avtrappning om i medeltal ca 25% motsvarar detta effekten av en löneutveckling på i årstakt ca 6–7%.

Leder omräkningen till en större differens än vad som ryms inom detta bagatellbelopp bör beloppet återkrävas eller utbetalas i efterskott. Har det preliminära bidraget varit för lågt bör det överskjutande beloppet utbetalas direkt. Är det i stället fråga om ett återkrav bör betalningen kunna spridas över en längre period – beroende bl. a. på beloppets storlek. Har den

återbetalningsskyldige alljämt bostadsbidrag bör återbetalningen normalt ske genom kvittning mot det preliminära bidrag som då lämnas. Har han däremot inte längre bostadsbidrag måste ett direkt inbetalningskrav kunna ställas. Vid utebliven betalning bör fordringen vara direkt utmätningsbar utan föregående beslut av domstol. Makar eller samboende bör ha ett solidariskt betalningsansvar, oavsett om endast en av dem står som bidragsmottagare.

Ett överskjutande belopp som skall betalas ut bör kunna kvittas mot tidigare bidragsskulder samt mot kvarstående debiterade skatter eller allmänna avgifter.

Det kan naturligtvis inträffa att en bidragsmottagare när återbetalningen aktualiserar lever under sådana omständigheter att den betalningsbörda som ett återkrav orsakar blir obillig. Det bör därför finnas möjligheter för bidragsmyndigheten att helt eller delvis efterge en sådan fordran om synnerliga skäl föreligger.

Kravet kan också vara tvistigt i den meningen att bidragsmottagaren inte godtar de inkomstuppgifter som myndigheten har grundat sin avräkning på. Myndighetens beslut måste därför kunna överklagas. Risken för sådana tvister minskar i och med att prövningen till största delen grundas på resultatet av den slutförda taxeringen. Har emellertid även taxeringen överklagats kan det komma att förflyta mycket lång tid innan ett slutligt inkomstunderlag kan fastställas. I likhet med vad som gäller vid uppbörd av slutlig skatt bör det förhållandet att besvär har anförts över taxeringen eller över bidragsmyndighetens beslut inte hindra att en slutavräkning tills vidare grundas på det överklagade beslutet.

Slutavräkningen inträffar först 1–2 år efter det att de preliminära bidragen utbetalades. För att minska riskerna för att de preliminära bidragen utnyttjas som en billig kredit bör en avgift tas ut på det återbetalningspliktiga beloppet, på samma sätt som en kvarskatteavgift. För tiden från den normala förfallodagen för återbetalning fram till dess att betalning sker kan dröjsmålsränta tas ut enligt normala regler.

Till en mer detaljerad diskussion av vilka regler som bör gälla för slutavräkning, återkrav och utbetalning av återstående bidrag återkommer vi i specialmotiveringen till den föreslagna lagen med vissa bestämmelser om bostadsbidrag (bilaga 2 till detta betänkande).

Samordning mellan kommuner

Vi förutsätter att bostadsbidragen i framtiden skall vara en kommunal angelägenhet, till vilken statsbidrag utgår. Det är alltså kommunen som har anspråk på att återfå för mycket utbetalade bidrag. Frågan om hur ett återbetalat eller för litet utbetalat belopp skall fördelas när bidragsmottagaren under bidragsåret har lyft bostadsbidrag i flera kommuner är i första hand en interkommunal angelägenhet. Vi förutsätter att den kan lösas på ett sätt som inte leder till en administrativt betungande detaljreglering.

Det är naturligtvis väsentligt för bidragstagaren att slutavräkningen hålls samman, oavsett att han har fått bidrag från flera kommuner. Även detta är en praktisk fråga av den art att den bör lösas av dem som svarar för tillämpningen av regelsystemet. Vi har emellertid funnit att frågan bör

kunna lösas på ett smidigt sätt under förutsättning att kommunerna under- rättar sig om huruvida en bidragssökande tidigare har uppburit bostadsbidrag i avflyttningskommunen samt om vilka grundbelopp som därvid har fastställts och vilket preliminärt bidrag som har betalats ut. En förutsättning för att frågan skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt torde dock vara att det generellt krävs att en bidragssökande är kyrkobokförd på den bostad till vilken han söker bostadsbidrag. Ett sådant krav torde inte vålla några olägenheter av annat slag. Tvärtom skulle det bidra till att minska en del av de missbruksrisker som har samband med familjebegreppets utformning.

Författningsregleringen av bostadsbidragen

En ordning där den enskilde bidragsmottagaren förutsätts kunna krävas på återbetalning av bidrag som han har uppburit i god tro och där återbetalningskravet grundas på en inkomstprövning i efterhand förutsätter enligt vår mening att grunderna för när ett krav på återbetalning kan göras gällande regleras i lag. Lagen bör inskränkas till att behandla de frågor som gäller bidragsmottagarens uppgiftsskyldighet samt förfarandet kring inkomstprövning, avräkning och återbetalning. Lagen bör däremot inte innehålla de materiella bestämmelser som rör grundbeloppens storlek, med vilka belopp som olika hushållsmedlemmars inkomster eller andra resurser skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten eller inom vilka intervall och med vilken andel som denna skall inverka på bostadsbidragets storlek.

Vi kommer i det följande att förorda att bostadsbidragen även i fortsättningen ses som ett frivilligt kommunalt stöd, på samma sätt som i dag gäller i fråga om SKBB. Det bör alltså ankomma på kommunerna att besluta om grundbeloppens storlek inom såväl den standardutjämnande som den kostnadsutjämnande delen av stödet. Till kommunernas kostnader förutsätts statsbidrag lämnas enligt de regler som statsmakterna beslutar i samband med budgetregleringen (se vidare kapitel 11). Statens intentioner med stödet bör då främjas genom villkor knutna till statsbidragen.

De materiella reglerna om inkomstprövningen behöver också fortlö- pande kunna ses över av statsmakterna inom ramen för budgetprövningen. Lagen bör i denna del kompletteras genom föreskrifter i förordning, som preciserar vad som skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten och som innehåller de beloppsgränser och avtrappningstal som gäller för bidragsåret. I den del som sådana materiella föreskrifter inte kan återföras på riksdagens beslut i samband med budgetregleringen bör – till följd av regeringsformens krav – omfattningen av de bemyndiganden som lämnas regeringen anges i lagtexten. Där bör också anges i vilka fall som regeringen skall kunna överlämna till myndigheterna att utfärda sådana bestämmelser. Däremot krävs inget särskilt lagstöd för att regeringen – eller den myndighet som regeringen bestämmer – skall kunna utfärda verkställighetsföreskrifter till den föreslagna lagen. Vi förutsätter att regeringen, i den mån som sådana behövs, uppdrar åt den centrala bidragsmyndigheten – f. n. bostadsstyrelsen – att utfärda sådana ytterligare föreskrifter.

8.4.2 *Alternativet utan slutavräkning*

Förslagets huvuddrag

Syftet med ett alternativ utan slutavräkning är främst att nå administrativa förenklingar. Så länge som frågan om hur administrationen skall skötas i framtiden inte är löst kan vi inte med säkerhet säga att bidragsmyndigheten klarar av att hantera den mängd av hushålls- och inkomstuppgifter som en heltäckande kontroll och ett till denna kopplat avräkningsförfarande förutsätter. Genom att ge efter på kravet på rättvisa i fördelningen kan vi minska kraven på myndigheterna. Bortsett från rutinerna för kontroll och avräkning skiljer sig emellertid alternativet inte från huvudförslaget.

Bostadsbidragen utbetalas på grundval av hushållens uppgivna förväntade inkomster under bidragsåret.

Bidragsmyndigheten prövar slutligt vid ansökan de bidragsförutsättningar som gäller hushållets storlek samt bostaden. På grundval av dessa bestäms vilket grundbelopp som hushållet skall vara berättigat till. Även prövningen av med hur mycket som bidraget skall reduceras med hänsyn till hushållets bidragsgrundande inkomst är slutlig. Detta medför att kraven på myndigheterna att utföra en självständig bedömning av uppgifterna i ansökan ökar i förhållande till huvudalternativet.

Inkomstbegreppet är oförändrat gentemot huvudalternativet. I och med att den rutinmässiga kontrollen mot taxeringsutfallet faller bort kunde man i och för sig tänka sig en mindre strikt anknytning till beskattningens inkomstbegrepp. Att kontrollrutinerna ändras bör emellertid inte också leda till att kontrollmöjligheterna försvinner. Genom att hålla fast vid ett oförändrat inkomstbegrepp bevarar man möjligheterna att utföra en efterhandskontroll när så bedöms motiverat. Snarare skärper den minskade rutinkontrollen kravet på att tillfredsställande kontrollmöjligheter finns tillgängliga.

Genom att avräkningsförfarandet slopas försvinner hushållens möjligheter att få för litet utbetalade bidrag korrigerade genom utbetalningar i efterhand. Däremot bör mottagarna alltså vara skyldiga att betala in vad som har uppburits för mycket, om det vid kontroll visar sig att utbetalningarna har berott på att bidragsmottagarna har lämnat felaktiga uppgifter eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Möjligheterna till kvittning mot löpande utbetalningar av bidrag bör också behållas.

På samma sätt som i huvudalternativet kommer sådana ändrade bidragsförutsättningar som påverkar grundbeloppets storlek – dvs. familjesammansättningen och bostadens storlek eller kostnadsläge – att slå igenom redan påföljande månad.

Även i fråga om verkan av ändrade inkomster bör reglerna vara desamma som i huvudalternativet. Det starka intresset av att en kontroll skall kunna utföras mot taxeringen medför att det är det sammanhållna inkomst-årets inkomster som bör bestämma de löpande bidragens belopp. En inkomständring under bidragsåret bör därför påverka bidragets storlek endast så långt som inkomständringen förväntas påverka den sammanlagda inkomstsumman under inkomståret.

9 Hushållsbegreppet

Frågan om vilka personer som skall anses ingå i hushållet har betydelse såväl när det gäller vilkas inkomster som skall beaktas vid inkomstprövningen av bidragen som när det gäller vilka barn som bidragen skall avse. Vi tar först upp frågan om hur samboende bör definieras, vilket främst har betydelse för inkomstprövningen. Därefter går vi över till att diskutera under vilka förhållanden och upp till vilken ålder som barn bör räknas in i hushållet.

9.1 Samboende

9.1.1 *Problem med nuvarande regler*

Enligt dagens regler sammanläggs inkomsterna för samboende makar samt för samboende ogifta som tidigare har varit gifta med varandra eller som har eller har haft barn tillsammans. Inkomstsammanläggning sker även för ogift man och kvinna som i annat fall lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden om de har gemensamt hushåll. Inkomsterna för de övriga personer som ingår i hushållet eller har lägenheten som sin bostad beaktas däremot inte. Denna avgränsning av vilka personers inkomster som skall beaktas fungerar av flera skäl inte tillfredsställande.

Reglerna om vilka som skall anses ingå i bidragshushållet kan kringgås på två vägar. Den ena utgår från förhållandet att samboende utan gemensamma barn jämställs med makar endast om de har ekonomisk hushållsgemenskap. Personer som är reellt sammanlevande men inte är gifta eller har gemensamma barn kan då söka framstå som ensamstående med inneboende. Den andra vägen förutsätter att den ene av två makar eller samboende lämnar felaktiga uppgifter – eller underlåter att anmäla rätta uppgifter – om sin bosättning till folkbokföringen. Detta kallas vanligen skenskrivning. Enligt uppgifter från dem som administrerar bostadsbidragen är skenskrivningen det vanligaste sättet att kringgå gällande regler om sammanläggning av inkomster.

De nuvarande reglerna om när de som inte tidigare har varit gifta med varandra och inte heller har eller har haft barn tillsammans skall jämföras med makar leder till problem i tillämpningen. Det är ofta svårt för förmedlingsorganen att avgöra om ett samboende är äktenskapsliknande och om därvid en ekonomisk hushållsgemenskap föreligger. Bevisbördan i dessa

avseenden ligger i praktiken på bidragsmyndigheten. Detta innebär i sin tur att tidskrävande kontroller kan bli nödvändiga och att det inte sällan finns risker för intrång i de sökandes personliga integritet. Bedömningen blir slutligen lätt subjektiv.

De nuvarande reglerna innebär vidare att olika samlevnadsformer inte behandlas på samma sätt. Inkomster för makar som lever ihop och för samboende som har eller har haft gemensamma barn räknas alltid samman, oavsett vilka inbördes ekonomiska förhållanden de har. För ogifta samboende utan gemensamma barn sker således en sådan inkomstsammanläggning först om de också kan anses ha ekonomisk hushållsgemenskap.

9.1.2 *Olika möjligheter att definiera hushållet*

Vi har strävat efter att få fram sådana regler för inkomstsammanläggning som så långt som möjligt minskar de svagheter som vi nu har pekat på. Vi har därvid prövat flera alternativ.

Ett sätt att komma runt svårigheterna att definiera hushållet vore att *individualisera bostadsbidragen*. Bidragen skulle då prövas enbart mot den vuxne individens förhållanden och inte mot hushållets. Därmed skulle man tillämpa samma synsätt som i huvudsak präglar inkomstbeskattningen. Ett sådant alternativ skulle ge full neutralitet mellan olika samlevnadsformer och göra avgränsningsregler onödiga. Vi har emellertid tidigare framhållit att en av bostadsbidragens främsta uppgifter är att utjämna sådana skillnader i bärkraft som beror av skillnader i hushållens försörjningsbörd. Denna uppgift kan inte fullgöras om bidragen individualiseras.

Problemet skulle också kunna tänkas minska om *bidragen differentieras*. Man skulle då ta hänsyn till det faktum att de hushåll som består av makar eller samboende har en person mer att försörja än ensamförälderhushållen vid lika antal barn. Vi har emellertid bedömt det som tveksamt om en ökad differentiering skulle få den eftersträvalda effekten. De skillnader i bidragens grundbelopp, som skulle kunna motiveras av skillnaderna i försörjningsbörd mellan hushåll med en och två vuxna, är inte större än att det redan vid en låg inkomst för den samboende vuxne åter är intressantare för hushållet att söka framstå som ett hushåll med samboende förälder. Dessutom skulle en sådan differentiering leda till att det självförsörjningskrav som riktas mot faktiskt ensamboende föräldrar riskerar att bli högre än det krav som riktas mot envar av två samboende makar. Vi har därför funnit att inte heller detta är någon framkomlig väg att lösa problemet.

Den utväg som därmed står till buds har varit att komma fram till en mera otvetydig definition av "försörjarhushållet". Problemet med sken-skrivning kommer då att finnas kvar, oavsett vilken definition man väljer. Detta problem måste alltså hanteras på annat sätt. Vi återkommer till detta i avsnitt 9.1.3.

Ett sätt att komma bort från behovet av att pröva om äktenskapsliknande samlevnad föreligger vore att ta fasta enbart på de faktiska bostadsförhållandena och därvid betrakta alla som bor i samma bostad som ett *bostadshushåll*. Vilka samlevnadsrelationerna är skulle därvid sakna betydelse. Detta skulle innebära att hushållets bidragsgrundande inkomst skul-

le bestå av de sammanlagda inkomsterna för alla personer som ingår i bostadshushållet. Fortfarande skulle liksom nu bara antalet barn, inte antalet vuxna, inverka på grundbeloppets storlek.

Denna lösning har dock också en rad negativa konsekvenser, som hänger samman med att inkomsten läggs samman för samtliga i bostaden. Det skulle i praktiken motverka ett flergenerationsboende, vilket från social synpunkt snarare är något som borde främjas. Vuxna barn med förvärvsarbete skulle få press på sig att flytta hemifrån tidigare än vad de annars skulle ha gjort. Bidragshushållens intresse av att hyra ut till inneboende med egna inkomster skulle samtidigt inskränkas.

De negativa konsekvenserna skulle till en del undvikas om man för varje vuxen tillämpade ett fribelopp av i princip samma storlek som inom KBT. Alla med inkomster över detta belopp skulle emellertid i praktiken komma att få ett försörjningsansvar för övriga personer i hushållet. Det gemensamma betalningsansvaret kan emellertid i detta fall enligt vår mening inte gärna sträckas ut längre än till kostnaderna för själva bostaden. Vi har därför ansett att vi måste hålla fast vid en definition som mer strikt knyter an till *försörjningsansvaret*.

En given utgångspunkt för en sådan definition är de regler som används i skattelagstiftningen och i lagen om allmän försäkring. De innebär att med samboende makar jämställs andra samboende som har eller har haft gemensamma barn eller som tidigare har varit gifta med varandra. Problemet begränsas därmed till hur man skall göra med ogifta samboende som varken har eller har haft barn tillsammans.

Begränsar man sig till att använda beskattningens hushållsbegrepp klar görs det på ett enkelt sätt när ogift man och kvinna som bor i samma bostad skall jämföras med makar. Samlevnadens art behöver inte utredas närmare. Risken för intrång i den personliga integriteten blir därigenom väsentligt mindre. Från administrativa utgångspunkter är detta således en tilltalande definition.

Emellertid skulle en sådan regel knappast bli materiellt riktig. Konsekvenserna skulle i en del fall bli direkt stötande. Hushållens bostadsbidrag skulle i de fall det inte finns gemensamma barn bestämmas uteslutande av vilka civilrättsliga former som de vuxna har valt för sin samlevnad. För många sökande skulle en sådan ordning framstå som märklig.

En tillämpning av skattelagstiftningens hushållsdefinition i bostadsbidragssammanhang skulle medföra en ännu större ojämlikhet mellan olika samlevnadsformer än den nuvarande och de från fördelningssynpunkt negativa effekterna skulle bli minst lika stora som idag. Dessa invändningar måste anses väga tyngre än möjligheterna till en förenklad administration av bidragen.

Vi anser därför att inkomsterna också i fortsättningen bör läggas samman för samboende, oavsett om de har eller har haft gemensamma barn eller om de tidigare har varit gifta med varandra eller inte. Definitionen av vilka som skall anses tillhöra samma hushåll bör emellertid i fortsättningen utgå från folkbokföringen. Man och kvinna som är kyrkobokförda på samma bostad bör anses tillhöra samma bidragshushåll

- när de har eller har haft gemensamma barn,
- när de är eller tidigare har varit gifta med varandra, eller

□ i övrigt när de inte är nära släkt, såvida de inte visar att de saknar ekonomisk hushållsgemenskap.

Bidragsmyndigheten skall således inte i något fall pröva om sammanlevnaden är äktenskapsliknande, utan endast utgå från den faktiska kyrkobokföringen. Vidare blir i det tredje fallet den sökandes, inte myndighetens sak, att visa att ekonomisk hushållsgemenskap inte föreligger. Den sökande måste då kunna påvisa att den andre som också är skriven i lägenheten antingen är nära släkt med den sökande eller inneboende. I realiteten innebär detta att bestämmelserna anpassas till det förfaringssätt som i dag faktiskt tillämpas i många kommuner.

Genom kyrkobokföringsvillkoret elimineras de fall där den inneboende använder bostaden endast under arbetsveckan och har fast bostad på annan ort. I övriga fall bör praktiska hjälpregler komma till användning, främst för att hålla nere de administrativa insatserna. Ett krav bör exempelvis vara att de som hävdar att de saknar ekonomisk hushållsgemenskap kan visa upp ett ömsesidigt skriftligt kontrakt med normala upplåtelsevillkor. Den sistnämnda hjälpregeln skulle dessutom tjäna syftet att ge den inneboende större trygghet genom att upplåtelsevillkoren reglerades.

I kapitel 6 om stödets former föreslog vi en fastare bostadsanknytning av det kostnadsutjämnande stödet. Detta skall enligt förslaget lämnas bara till hushåll som har bostäder som uppfyller trångboddhetsnormens krav. En inneboende måste förutsättas disponera eget sovrum. Att någon är inneboende i bostaden kan därför i vissa fall medföra att rätten till kostnadsutjämnande stöd påverkas. Under sådana omständigheter minskar naturligtvis risken för att reellt samboende redovisas som inneboende.

Vuxna barn som bor i bostaden bör inte i detta hänseende betraktas som inneboende. I dessa fall måste det vara tillräckligt att bostaden svarar mot utrymmeskraven för familjen i dess helhet, med de vuxna barnen inräknade.

9.1.3 *Skenskrivning*

Bidragsmyndigheten har i dag begränsade möjligheter att upptäcka att en sökande som uppger sig vara ensamboende i realiteten är samboende. Om bidragsmyndigheten skall kunna komma åt skenskrivningar måste dess undersökningsrätt bli påtagligt mer långtgående än den är idag. Vi anser oss inte kunna förorda detta.

Skenskrivningsproblemet varken kan eller bör lösas isolerat inom bostadsbidragssystemet. Företeelsen är inte bara ett problem för bostadsbidragen. Samhället har också av andra skäl intresse av att människor är skrivna ihop med de hushåll i vilka de faktiskt ingår och på de fastigheter där de verkligen bor. Främst gäller det kanske kommunerna för vilka skenskrivningar kan betyda väsentligt minskade skatteintäkter och avgifter samt ökade krav på förturer vid olika former av service – exempelvis barntillsyn.

Det är enligt vår mening olämpligt att olika kommunala och statliga myndigheter var för sig med olika medel söker skaffa sig upplysningar om en persons verkliga samlevnadsförhållanden. Det är både ineffektivt och resurskrävande. Och det är mycket äventyrligt från integritetsskyddssyn-

punkt. Uppgiften att komma åt skenskrivningar måste vila på den myndighet som har till uppgift att se till att enskilda personer är kyrkobokförda på de adresser där de faktiskt bor, dvs. kyrkobokföringsmyndigheten.¹ Vi anser det nödvändigt att denna myndighet bedriver en mera aktiv bosättningskontroll än i dag. Folkbokföringen skulle kunna förbättras om ett nära samarbete etableras mellan kyrkobokföringsmyndigheten och de övriga myndigheter som har intresse av att uppgivna boendeförhållanden är korrekta, bl. a. då bostadsbidragsmyndigheten. Vi förutsätter att ett sådant samarbete etableras i de fall som det inte förekommer redan idag.

Vi har i det föregående förordat att bidragsmyndigheten vid sin prövning alltid skall utgå från kyrkobokföringens uppgifter. Finner bidragsmyndigheten skäl att anta att dessa är oriktiga bör kyrkobokföringsmyndigheten underrättas om de uppgifter som man har fått fram. Det blir därefter den senare myndighetens sak att undersöka förhållandena och att fatta beslut var vederbörande skall vara skriven. Bidragsmyndigheten har sedan att rätta sig efter vad kyrkobokföringsmyndigheten har kommit fram till.

Kyrkobokföringsmyndighetens beslut saknar retroaktiv verkan. Bidragsmyndigheten bör därför ha möjlighet att pröva om de förhållanden som har föranlett den ändrade kyrkobokföringen har förelegat redan tidigare. De preliminära bidrag som har utbetalats tidigare under året kan därvid visa sig ha utgått på felaktiga grunder. Bidragsmyndighetens tidigare beslut skall då omprövas, och vad som har utbetalats för mycket skall betalas tillbaka direkt, utan att slutavräkningen avvaktas (se avsnitt 8.4.1).

9.1.4 Påföljder vid felaktiga uppgifter

Bostadsbidragen i den utformning som vi har föreslagit bygger i väsentliga avseenden på uppgifter som de sökande själva lämnar. Det förutsätter enligt vår mening att de sökande ges ett ökat ansvar för att uppgifterna är riktiga.

Om det kan styrkas att bidragsmottagaren uppsåtligen har vilselett bidragsmyndigheten och om även övriga rekvisit är uppfyllda kan han visserligen redan i dag dömas för bedrägeri enligt bestämmelserna i brottsbalken 9 kap. 1 §. Vi anser emellertid att kraven på sökanden måste ställas högre än att han inte medvetet söker vilseleda myndigheten. Även grov vårdslöshet vid uppgiftslämnandet bör bli straffbar under vissa förutsättningar. För ansvar bör emellertid krävas att det har funnits en verklig fara för att bidraget skulle komma att lämnas till honom med ett för högt belopp. Det innebär att en felaktig uppgift som lätt kan kontrolleras med de rutiner som står myndigheten till buds inte kan föranleda straff. Med stor sannolikhet skulle det komma att gälla om flertalet av de ekonomiska uppgifter som också återfinns i andra myndigheters register. Ett exempel på det motsatta förhållandet är just uppgifter om samboende. Om någon underlåter att anmäla det rätta förhållandet föreligger helt klart en fara för att bidraget lämnas med fel belopp. Myndigheten kan först med extraordinära kontrollinsatser själv upptäcka det rätta förhållandet.

Ett stadgande av denna innebörd har förts in i den föreslagna lagen med vissa bestämmelser om bostadsbidrag. Påföljden föreslås bli dagsböter. Vi hänvisar i övrigt till specialmotiveringen i bilaga 2.

¹ Kyrkobokföringen handhas av pastorsämbetena utom i Stockholm och Göteborg där den ombesörjs av de lokala skattemyndigheterna.

9.2 Barn som inverkar på rätten till bidrag

9.2.1 *Barn som försörjs inom hushållet*

Nuvarande regler för hur länge som barn skall räknas in i bidragshushållet har kritiserats i flera avseenden. Den nuvarande möjligheten till SKBB för studerande barn som har fyllt 17 år har gjort det nödvändigt att fortlöpande kontrollera om barnet alltså går i skolan. Denna kontroll har berett kommunerna stora svårigheter. Vidare har reglerna ansetts missgynna föräldrar med icke gymnasiestuderande barn. Slutligen har man kritiserat förhållandet att de 17-åringar som inte studerar faller helt utanför bostadsbidragssystemet, eftersom de ännu inte har rätt till bostadsbidrag för egen del. Mot denna bakgrund har många ansett att åldersgränsen för hur länge barn skall få räknas med för bostadsbidrag generellt bör sättas vid 18 år.

Vi har funnit det naturligt att knyta rätten att själv få bostadsbidrag till de regler som gäller för när en person får ta ansvaret för sitt hushålls ekonomi. Detta inträffar som regel vid 18 års ålder. Den som får egna barn före fyllda 18 år får dock enligt föräldrabalken 9 kap. 2a § själv besluta i frågor som gäller sitt hushåll och kan också enligt dagens regler få bostadsbidrag. Vi anser att nu gällande regler för när man själv kan söka bostadsbidrag är väl avvägda och inte bör ändras.

Omvänt anser vi att de barn, för vilka sökanden har vårdnadsansvaret, bör kunna påverka bostadsbidragens grundbelopp så länge som de ingår i bostadshushållet. Också detta är naturligt, eftersom grundbeloppen är relaterade till försörjningsbördan. Åldersgränsen för hur länge barn får medräknas för bostadsbidrag bör således generellt sättas vid 18 år.

Detta innebär vissa ändringar i förhållande till nuvarande regler.

- Alla hemmavarande barn upp till 18 år som inte själva har rätt att söka bostadsbidrag blir bidragsgrundande. Det finns därmed inte längre något behov av stöd i andra former till de kostnader som grundbeloppen är avsedda att täcka. Detta får konsekvenser t. ex. för det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpen. Till detta återkommer vi i avsnitt 10.3.
- Inga barn blir bidragsgrundande sedan de har fyllt 18 år. Bostadsbidrag kommer alltså inte längre att kunna lämnas till föräldrarna för sådana barn i grundskola eller gymnasium som har fyllt 18 år och inte heller för de utvecklingsstörda ungdomar som har fyllt 18 år och som får undervisning i särskola eller specialskola. Som vi återkommer till i det följande (kapitel 10) förutsätter vi att de stödbehov som alltså kan finnas tillgodoses inom ramen för andra stödformer.

För att ett barn skall räknas in i hushållet bör det förutsättas att barnet försörjs i huvudsak inom hushållet. Därmed avses att det ekonomiska försörjningsansvaret för barnet åvilar förälder eller fosterförälder som ingår i hushållet. Det är däremot ingen nödvändig förutsättning att barnet också bor i hemmet under större delen av året. Också att barn som exempelvis är inackorderat på skolorten under läsåret skall således anses ingå i hushållet. Motivet till detta är att föräldrarnas försörjningsbörda – som är det som bestämmer hushållets behov av stöd – i ett sådant fall kvarstår oförminskad även under den tid som barnet bor på annat håll.

En generell åldersgräns vid 18 år tillgodoser såväl önskemålen om en

förenklad administration som kravet på lika behandling av alla hemmavara-
rande barn oavsett sysselsättning. Den skulle emellertid vid i övrigt oför-
ändrade regler innebära att bidrag skulle komma att lämnas också till
föräldrar med helt eller i huvudsak självförsörjande barn. Att barnet har
egna inkomster medför att föräldrarnas försörjningsansvar minskar i sådan
omfattning att det påverkar behovet av stöd. Som vi har utvecklat i avsnitt
7.4.1 bör därför även barns och ungdomars inkomster beaktas vid pröv-
ningen av hushållets behov av stöd. I frågan om vilka begränsningar som
därvid bör gälla hänvisar vi till vad vi där har anfört.

9.2.2 Övriga barn

Som har framgått av redovisningen under kapitel 2 kan bostadsbidrag f. n.
lämnas även för barn som vistas i familjen bara en mindre del av året. Det
största antalet fall gäller vad vi här kallar umgängesrättsbarn, dvs. barn
vars föräldrar inte sammanlever och där den förälder hos vilken barnet inte
bor har rätt till umgänge med barnet under vissa delar av året. Denna
förälder kan få räkna med barnet för SKBB, förutsatt att umgängesrätten
utnyttjas i viss omfattning. Vidare kan föräldrar få bostadsbidrag för så-
dana barn som normalt vistas på institution eller i fosterhem.

En allmän strävan är att reglerna för ett reformerat bostadsbidrags-
system bör vara mer generella än idag och att administrationen bör göras
enklare. Speciella behov hos vissa grupper kan inte alltid beaktas om dessa
strävanden skall tillgodoses samtidigt. Detta talar för en renodling av
bostadsbidragssystemet så att bidrag lämnas bara för sådana barn som
försörjs inom hushållet. En sådan reform innebär dock att stödbehovet för
dem som i så fall skulle förlora sitt bostadsbidrag normalt måste tillgodoses
på andra vägar.

Vi anser att det också fortsättningvis finns anledning att inom bostadsbi-
dragssystemet beakta de merkostnader som en umgängesberättigad föräl-
der har för att hålla sig med en bostad som är tillräckligt stor för att barnet
skall kunna vistas hos denne förälder. Det standardutjämnande stöd som vi
har föreslagit är emellertid avsett inte bara att täcka de normala kostna-
derna för en bostad, utan även att ge det konsumtionsstöd som är nödvän-
digt. Sådant konsumtionsstöd bör kunna utgå bara till den förälder som har
vårdnadsansvaret för barnet. Vi förordar därför att det standardutjäm-
nande stödet för den umgängesberättigade förälderns del beräknas efter ett
reducerat grundbelopp som för varje barn ungefärligen motsvarar halva
medelhyran för ett tillkommande rum. Vid beräkningen av den kostnadsut-
jämnande delen av stödet – som enbart avser bostadskostnaden – bör
umgängesrättsbarn däremot i båda föräldarnas hushåll fullt ut jämnas
med andra barn. I de fall där föräldrarna utan att bo ihop har gemensam
vårdnad om barnet bör bostadsbidragen beräknas på vanligt sätt för den
förälder hos vilken barnet har sin huvudsakliga bostad – dvs. den förälder
som har rätt att lyfta barnbidrag för barnet – och den nu förordade
beräkningsgrunden tillämpas för den andra föräldern.

Vi anser inte att några krav bör ställas på bostadens storlek för att
standardutjämnande stöd skall kunna lämnas till den umgängesberättigade
föräldern. För att kostnadsutjämnande stöd skall lämnas till denna föräl-

ders bostad bör det däremot – i motsvarighet till vad som gäller för övriga hushåll – vara ett villkor att bostaden är tillräckligt stor för att svara mot utrymmesnormen, umgängesrättsbarnet inräknat.

Samma principer bör tillämpas för barn som normalt vistas i fosterhem eller på institution men som vistas i hemmet varje år minst så lång tid som motsvarar vanliga skolferier. I likhet med vad som sker idag bör, efter prövning av socialnämnden, bidrag kunna utgå också i de fall då barnet bara vistas hemma kortare perioder åt gången.

10 Samordningen med andra stödformer

10.1 Kommunalt bostadstillägg till folkpension

10.1.1 *Nuvarande regler*

Kommunalt bostadstillägg (KBT) kan lämnas till den som är mantalsskriven i kommunen och uppbär folkpension (ålderspension, förtidspension eller änkepension) eller hustrutillägg till folkpension. Kommunerna bestämmer själva om KBT skall lämnas och vilka grunder som i så fall skall gälla. De är dock bundna av vissa bestämmelser om inkomstprövning och beräkning av bostadskostnader.

För att minska de tidigare stora skillnaderna mellan olika kommuner i fråga om bostadstilläggens maximibelopp före inkomstprövning och för att uppnå en ökad samordning mellan reglerna för KBT och statskommunala bostadsbidrag infördes år 1980 nya grunder för statsbidrag till kommunernas kostnader för KBT. Statsbidrag lämnas f. n. under förutsättning att KBT täcker minst 80 % av den del av den månatliga bostadskostnaden som ligger mellan 80 och 800 kr. för ensamstående och mellan 80 och 950 kr. för makar gemensamt. Statsbidragsandelen för KBT är f. n. 25 % av denna kostnad.

Kommunerna har möjlighet att medge KBT även för bostadskostnader som ligger utanför hyresgränserna men får då inget statsbidrag för sina kostnader i denna del.

Inkomstprövningsreglerna för KBT är fastställda i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. De är sålunda gemensamma för hela landet. De innebär att KBT skall minskas med en tredjedel av den pensionsberättigades årsinkomst till den del som denna överstiger 750 kronor för den som är gift¹ (1 500 kr. för makar tillsammans) och 1 000 kronor för ensamstående. Med årsinkomst avses den inkomst, för år räknat, som pensionstagaren kan väntas få under den närmaste tiden. Som inkomst räknas inte folkpension, pensionstillskott eller motsvarande del av tilläggs pension, inte heller allmänt barnbidrag, bostadsbidrag eller socialhjälp. Vid inkomstprövningen läggs till inkomsten 10 % av den del av förmögenheten som överstiger 60 000 kronor för gift bidragstagare och 75 000 kronor för bidragstagare som inte är gift. Vid beräkning av förmögenhet upptas värdet av fastighet som bebos av bidragstagaren till hälften av fastighetens taxeringsvärde.

¹ Som gift betraktas även sådan pensionstagare som stadigvarande sammanbor med någon som han tidigare har varit gift med eller som han har eller har haft barn tillsammans med.

För var och en av två makar anses årsinkomsten utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst och förmögenheten utgöra hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Kommunerna är också bundna av regler för hur beräkningen av bostadskostnaden skall ske. Dessa regler, som utfärdas av riksförsäkringsverket, avviker i vissa avseenden från dem som gäller för bostadsbidrag, bl. a. på så vis att räntor på skuld i eget hem i sin helhet betraktas som bostadskostnad utan hänsyn till den skattereduktion som räntorna kan leda till. Det bör observeras att KBT-reglerna inte heller förutsätter egen bostad. Det räcker med att den pensionsberättigade har kostnader för bostad. KBT kan således lämnas även till pensionär som är inneboende.

Folkpensionär som har barn under 17 år är berättigad till såväl bostadsbidrag som KBT. I dessa fall avräknas utgivna bostadsbidrag till sin statskommunala del från den KBT-grundande bostadskostnaden.

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

KBT betalas ut månadsvis tillsammans med folkpensionen.

Samtliga kommuner i landet har infört KBT. De regler för statsbidrag till KBT som infördes år 1980 har haft avsedd effekt: ingen kommun i landet ger f. n. lägre KBT än vad som berättigar till statsbidrag. Många kommuner ger KBT för bostadskostnader som ligger över de statsbidragsgrundande hyresgränserna.

KBT lämnas f. n. till ca 690 000 av landets drygt 1,8 milj. folkpensionärer. De totala KBT-kostnaderna för år 1982 uppskattas till 3 400 milj. kr., varav 820 milj. kr. beräknas bli täckta av statsbidrag.

10.1.2 *Olikheter mellan KBT-systemet och nuvarande bostadsbidragssystem*

Ett närmande mellan KBT- och bostadsbidragssystemen började eftersträvas i mitten av 1970-talet. Det fanns då nästan inga likheter mellan dessa båda system, vilket sammanhänge med att de berörde olika målgrupper, att de hade utvecklats oberoende av varandra och att de administrerades av olika organ.

År 1978 infördes möjligheter för folkpensionärer med mindre biinkomster att få statskommunalt bostadsbidrag (SKBF) som utfyllnad till KBT. År 1980 infördes som redan nämnts nya regler för statsbidrag till kommunernas KBT-kostnader. Som villkor för statsbidrag föreskrevs att KBT före inkomstprövning skulle täcka 80–100 % av bostadskostnaderna upp till vissa övre hyresgränser. Dessa kopplades till de övre hyresgränser som gällde för SKBB till hushåll utan barn. Statsbidragsandelen blev densamma för KBT och SKBB.

De förbättrade villkoren för KBT gjorde att antalet SKBF-berättigade pensionärer minskade mycket kraftigt. Beroende på det ringa antalet bi-

dragstagare (knappt 6000 i juni 1981) och höga administrativa kostnader avskaffades SKBF vid årsskiftet 1981-82.

Den 1 april 1982 infördes en nedre hyresgräns (80 kr./mån.) också inom KBT-systemet. Denna åtgärd i samordnande riktning kombinerades med en ny olikhet: statsbidraget för KBT sänktes till 25% av de statsbidragsgrundande bostadskostnaderna medan det för SKBB låg kvar på 38%.

Olikheterna mellan KBT- och bostadsbidragssystemen är således stora även efter de senaste årens förändringar. De väsentligaste olikheterna är de som här följer.

- Inom SKBB utbetalas inte bidrag till den del av bostadskostnaden som understiger 575 kr./mån. Den nedre hyresgränsen för KBT ligger på 80 kr./mån.
- De övre hyresgränserna för statsbidragsgrundande bostadskostnader är visserligen desamma för SKBB till hushåll utan barn och för KBT. Många kommuner tillämpar emellertid generösare hyresgränser än så för KBT, medan ingen kommun tillämpar högre hyresgränser för SKBB till hushåll utan barn än de som berättigar till statsbidrag.
- SKBB är begränsat till 80 procent av den bostadskostnad som ligger inom hyresgränserna medan KBT kan utgå till hela denna kostnad.

Effekten av dessa olikheter är att oreducerade KBT lämnas med väsentligt högre belopp än oreducerade SKBB till hushåll utan barn.

Ytterligare olikheter:

- Inkomstprövningsreglerna är olika både vad gäller inkomstgränser och avtrappningsregler.
- Olika inkomstbegrepp tillämpas. Taxerad inkomst är utgångspunkt i det statskommunala systemet och beräknad årsinkomst i KBT-systemet.
- Inkomståren är olika. SKBB bygger på inkomster två år tidigare medan KBT utgår från inkomster under bidragsåret.
- Förmögenhet behandlas olika.
- Bostadskostnaderna beräknas på delvis olika sätt.

10.1.3 Konsekvenser för samordningen med KBT av vårt förslag till nytt bostadsbidragssystem

I direktiven framhålls att kommittén bör klarlägga vilka konsekvenser föreslagna förändringar i bostadsbidragsreglerna får för KBT-systemet och för den önskvärda samordningen mellan systemen. Vi har inte sett som vår uppgift att lämna förslag om hur bostadsbidragen och KBT bör samordnas. Våra förslag är emellertid avvägda så att de skall underlätta en framtida samordning.

Vad gäller inkomstprövningsreglerna medför våra förslag klart förbättrade förutsättningar för en samordning.

- Den inkomstperiod som ligger till grund för inkomstprövningen kommer i fortsättningen att vara i stort sett densamma inom båda systemen. I fråga om såväl KBT som bostadsbidrag kommer behovet av bidrag att prövas mot beräknad framtida inkomst.
- Riktningen för bostadsbidragets avtrappningsregler har valts med utgångspunkt i KBT-systemet. I likhet med vad som i dag gäller för KBT har vi föreslagit att avtrappningen av bidragen för hushåll bestående av

1–2 personer skall ske med 33% av den del av inkomsten som ligger över den nivå där avtrappningen börjar.

- Vad gäller avtrappningen har vi vidare föreslagit att stödet till hushåll utan barn skall börja reduceras vid den inkomstnivå där KBT normalt börjar avtrappas (med beloppen för folkpension och pensionstillskott inräknade).

I fråga om förmögenhet bör det vara möjligt att tillämpa de av oss föreslagna bestämmelserna också inom KBT-systemet. För pensionärer med obelånade egna hem medför de en klar förbättring.

Vi har i avsnitt 8.4 redovisat två alternativa modeller för inkomstprövningen, som båda bygger på den beräknade hushållsinkomsten. Om man avstår från slutavräkningsförfarandet kommer inkomstprövningen att ske på i princip samma sätt inom KBT- och bostadsbidragssystemen. Om man däremot väljer att ha en slutavräkning för bostadsbidragens del kommer systemen att vara olika i detta avseende. Någon slutavräkning kan inte anses nödvändig för KBT-tagarnas del med deras i allmänhet lättöverskådliga inkomstförhållanden.

På den administrativa sidan gäller att KBT utgår oförändrat till dess att pensionstagaren anmäler att de förhållanden som påverkar bidraget har ändrats. Eftersom vårt förslag innebär att den beräknade inkomsten och andra förhållanden som påverkar bostadsbidragets storlek löpande skall aktualiseras av bidragstagaren, kommer i fortsättningen ett rullande ansökningsförfarande att vara möjligt även för bostadsbidragens del.

Vi har kunnat konstatera att det finns väsentliga olikheter mellan de båda systemen när det gäller bidragens konstruktion och även i fråga om stödets nivåer. Den utformning som vi har gett våra förslag gör det enligt vår mening fullt möjligt att utan stora förändringar ge KBT ungefär samma uppbyggnad som vi har föreslagit för bostadsbidragen till barnfamiljer, där stödet delas upp på en standardutjämnande del och en kostnadsutjämnande del. Det resonemang som vi har fört i fråga om den kostnadsutjämnande delen av bostadsbidragen anser vi direkt överförbart till KBT. Därigenom skulle alla hushåll med bostadskostnader utöver det normala kunna få ett effektivt, inkomstprövat högkostnadsskydd. En standardutjämnande del av KBT skulle kunna avvägas så att den, tillsammans med folkpensionen och de nuvarande pensionstillskotten, gav pensionären det ekonomiska stöd som behövs för en rimlig konsumtion inkl. en tillfredsställande bostad med normala kostnader. I praktiken skulle detta stöd komma att fungera som ett inkomstprövat pensionstillskott.

Så länge som de två bidragssystemen lever kvar som två i huvudsak fristående stödsystem bör det inte finnas möjligheter för de sökande att själva välja mellan systemen. Rätten till bostadsbidrag bör således skäras av för sådana hushåll utan barn där sökanden eller sökandens make (motsv.) har folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension eller uppstår sjukbidrag.

Denna begränsning bör dock inte gälla för en folkpensionär som i sitt hushåll har barn under 18 år eller som har umgängesrätt till sådant barn. Grunden till detta är att de kostnader som beror av barnets behov inte beaktas inom KBT-systemet. Även framdeles bör därför bostadsbidrag kunna lämnas till sådana hushåll efter samordning med de förmåner som utgår i form av KBT.

10.2 Bostadsbidrag till handikappade

Det finns f. n. två former av inkomstprövat bostadsstöd till handikappade, vilka båda är att se som komplement till det stöd som vanligen lämnas. Den ena utgörs av möjligheten till förhöjd övre hyresgräns för SKBB, den andra av det kommunala bostadstillägget för handikappade (KBH). Båda stödformerna är främst avsedda att täcka merkostnader för att handikappet nödvändiggör en bostad som är större än normalt eller som är försedd med särskild utrustning. Däremot avser de inte att täcka kostnader för handikappanpassning av bostaden, eftersom dessa ersätts på annat sätt (huvudsakligen genom statligt bostadsanpassningsbidrag och/eller bidrag från landstingen).

Den övre hyresgränsen för SKBB får överskridas om sökanden eller en hushållsmedlem till följd av sitt handikapp behöver en särskilt stor bostad eller en bostad med särskild utrustning. En förutsättning för att den övre hyresgränsen skall få överskridas är att socialnämnden tillstyrker detta. Hur mycket den övre hyresgränsen skall få överskridas avgörs av förmedlingsorganet. Højningen får dock bara om synnerliga skäl föreligger överstiga 150 kr. per månad.

Möjligheten att överskrida övre hyresgränsen används i mycket liten utsträckning. Enligt en undersökning som bostadsstyrelsen genomförde år 1978 i 35 kommuner lämnades uppgift om handikappad hushållsmedlem i 0,4% av alla ansökningar. Ett förhöjt bidrag beviljades i 0,2–0,3% av ansökningarna. Omräknat i totalsiffror för hela landet skulle detta innebära att 1 000–1 500 sökande år 1978 fick bostadsbidrag med tillämpning av förhöjd övre hyresgräns.

Kommunalt bostadstillägg för handikappade (KBH) har funnits sedan slutet av 1960-talet. Till följd av de väsentliga ändringar som har skett under senare år i fråga om KBT och SKBB har dess betydelse minskat. Fortfarande lämnas dock KBH i ungefär två tredjedelar av landets kommuner. Bidragen finansieras helt och hållet av kommunerna själva.

Reglerna för KBH kan variera från kommun till kommun. Flertalet torde dock tillämpa de normalgrunder som Svenska kommunförbundet utarbetade år 1979 (cirkulär 1979-10-11). Enligt dessa kan KBH i första hand lämnas till handikappade som uppbär handikappersättning och till familjer med handikappat barn, för vilket vårdbidrag lämnas. Kraven på bostaden är ganska vagt formulerade: bostaden förutsätts ha godtagbar standard och vara så anordnad och/eller utrustad att den bedöms lämplig med hänsyn till den handikappades särskilda behov. Vid beräkningen av KBH utgår man från bruttohyran och räknar bort vad som utgår i KBT alternativt SKBB samt en egen hyresandel. Den sistnämnda beror av inkomsten och varierar mellan 16 och 22 procent av det belopp som blir kvar sedan den beräknade årsinkomsten har minskats med ett basbelopp. Den högsta procentandelen avser ensamboende utan minderåriga barn, den lägsta familjer med tre eller fler minderåriga barn. I de fall som barn över 16 år har egen inkomst och bor hemma avräknas hyresandel även för dem. Ytterligare avräkningar kan ske när en del av lägenheten hyrs ut eller när bostaden bedöms vara onödigt stor. Vad som sedan återstår av bruttohyran när dessa avdrag har gjorts utgår i sin helhet som KBH.

För att undgå att mycket höga KBH betalas ut, vilket förekommer, har kommunförbundet i normalgrunderna rekommenderat en maximering av KBH så att det årligen utgår med högst viss procent av basbeloppet.

Handikappade som inte är folkpensionärer och familjer med handikappade barn kan idag, förutsatt att de bor i en kommun som har infört KBH, ansöka om antingen KBH eller förhöjt SKBB eller bådadera. I det sistnämnda fallet görs dock en avstämning så att inte dubbla bidrag betalas ut för samma kostnader. Folkpensionärer utan barn kan däremot enbart söka KBH.

Den av oss föreslagna bostadsbidragskonstruktionen – som inte utgår från hushållens faktiska kostnader – gör det inte möjligt att ta hänsyn till särskilda bostadskostnader på grund av handikapp. Vi anser att sådana tillkommande stödbehov i stället bör täckas inom ramen för KBH. Denna stödform skulle därmed svara för allt särskilt bostadsstöd till handikappade, vilket inte minst från administrativ synpunkt vore en fördel. Vi förutsätter således att KBH införs också i de kommuner som idag inte tillämpar sådana. Det är därvid önskvärt att de nuvarande riktlinjerna för detta stöd görs enklare och tydligare.

10.3 Studiestöd till ungdom i åldern 16–19 år

10.3.1 Nuvarande regler

Elever i grundskolan som har uppnått 16 års ålder får studiestöd i form av *förlängt barnbidrag*. Till studerande i gymnasieskolan lämnas i stället *studiehjälp* t. o. m. det första kalenderhalvåret under det år som eleven fyller 20 år. Studiehjälpen lämnas i flera olika former: studiebidrag, inackorderingstillägg jämte fria hemresor, resetillägg, inkomstprövat tillägg, behovsprövat tillägg samt återbetalningspliktiga studiemedel.

Studiebidragen, som utgår för alla gymnasiestuderande i åldern 16–19 år, har i likhet med de förlängda barnbidragen knutits till utvecklingen av de allmänna barnbidragen. Till skillnad från dessa utgår studiebidrag och förlängt barnbidrag bara under läsåret, alltså för nio månader per år. För läsåret 1982/83 lämnas studiebidrag och förlängt barnbidrag med 250 kr. per månad.

För att ungdomar i glesbygder och mindre tätorter skall få likvärdiga utbildningsmöjligheter med andra lämnas ett förstärkt stöd i form av *inackorderingstillägg* och *resetillägg* till studerande som behöver inackordering eller som har lång resväg. Ingen av dessa båda studiehjälpsformer är inkomstprövad. Det är inte heller de *fria hemresor* (hemreseersättning) som inackorderade elever är berättigade till. Inackorderingstillägg lämnas under läsåret 1982/83 med 365 kronor per månad. Resetillägg lämnas under samma tid med 150–405 kronor per månad beroende på avståndet till skolorn.

De inkomstprövade och behovsprövade tilläggens syfte är att främja en breddad rekrytering till de gymnasiala skolformerna. *Inkomstprövat tillägg* kan till skillnad från övriga former av studiehjälp lämnas bara till gymnasiestuderande som har fyllt 17 år. Detta beror främst på att detta tillägg är samordnat med det statliga bostadsbidraget. Till denna samord-

ning återkommer vi i avsnitt 10.3.2. Inkomstprövat tillägg lämnas under läsåret 1982/83 med högst 240 kr. per månad. *Behovsprövat tillägg* lämnas med högst 265 kr. per månad. Denna stödform är egentligen av samma karaktär som den föregående. I båda fallen är prövningen helt baserad på inkomst- och förmögenhetssituationen i den familj som den studerande tillhör. De ekonomiska villkoren för behovsprövat tillägg är dock delvis andra än de som gäller för inkomstprövat tillägg.

Utöver studiebidrag med tillägg har gymnasieelever möjlighet att få *återbetalningspliktiga studiemedel*. 18–19-åringar som har brutit sambandet med föräldraekonomin kan få sådana i samma utsträckning som högskolestuderande, dock med avdrag för annan studiehjälp och eventuella andra förmåner. Prövning sker därvid enbart mot den studerandes egen ekonomi.

Studerande 18–19-åringar som fortfarande är ekonomiskt beroende av sina föräldrar kan ansöka om högst 10 000 kr. för läsår i återbetalningspliktiga studiemedel, men prövning sker då mot såväl elevens som föräldrarnas ekonomiska förhållanden. 16–17-åringar kan efter motsvarande prövning få högst 5 000 kr. i återbetalningspliktiga studiemedel.

Antalet gymnasie-studerande som uppbär inkomstprövade eller behovsprövade tillägg är idag mycket blygsamt. Av samtliga gymnasie-studerande i åldern 16–19 år hade under läsåret 1980/81 bara 7 800 (3,2 %) inkomstprövat tillägg och 6 100 (2,5 %) behovsprövat tillägg.

Ett stigande antal elever – under höstterminen 1981 14 100, huvudsakligen i åldern 18–19 år – uppbär däremot återbetalningspliktiga studiemedel. Detta sammanhänger bl. a. med att det under senare år inte har krävts att en studerande skall ha flyttat hemifrån för att han skall kunna anses ha brutit sambandet med föräldraekonomin. Detta krav har emellertid återinförts inför läsåret 1982/83. Antalet elever som använder sig av denna form av studiehjälp kan därför åter förväntas minska.

Under läsåret 1980/81 lämnades totalt ca 880 milj. kr. i studiehjälp och 25 milj. kr. i förlängt barnbidrag. Studiehjälpen fördelade sig på de olika formerna enligt följande.

Studiebidrag	476 milj. kr.
Inackorderingstillägg	69 "
Fria hemresor till inackorderade	38 "
Resetillägg	133 "
Inkomstprövat tillägg	8 "
Behovsprövat tillägg	10 "
Återbetalningspliktiga studiemedel	144 "
Totalt	878 "

10.3.2 Samordningen mellan studiehjälpen och de nuvarande bostadsbidragen

Nuvarande studiehjälp är samordnad med bostadsbidragen i ett par avseenden. Det inkomstprövade tillägget ersätter sålunda SBB vid fyllda 17 år. De reducerade bidragsbeloppen är, räknat per månad, desamma och reglerna för inkomstprövning och avtrappning är likartade. Vidare är sys-

temen samordnade genom att ungdomar som får studiehjälp eller förlängt barnbidrag kan räknas med för SKBB även sedan de har fyllt 17 år.

Av *tabell 10.1* framgår hur bostadsbidragen och barnbidragen är samordnade med de olika formerna av studiehjälp.

Samordning mellan SBB och det inkomstprövade tillägget är långt ifrån fullständig. Inkomstgränserna för när avtrappningen skall börja är visserligen desamma men denna utförs inom varje stödssystem för sig. Detta leder till dubbla marginaeffekter som bara till en mindre del kompenseras av att man vid prövningen för inkomstprövat tillägg tar hänsyn till antalet syskon till den studerande. Vidare beaktas vid prövning för inkomstprövat tillägg den studerandes egen inkomst och/eller förmögenhet, vilket f. n. inte sker för bostadsbidrag.

Effekten av dessa skiljaktigheter blir ofta oförmånlig för den familj som tidigare har uppburit SBB för eleven, vilket också avspeglas i den mycket blygsamma andel av de gymnasiestuderande som idag har inkomstprövat tillägg. En stor del av bidragstagarfamiljerna får alltså i praktiken sina bidrag minskade då den studerande fyller 17 år. Även de bidragstagare som får fullt inkomstprövat tillägg i stället för SBB får en minskning, eftersom det förra bara utgår under nio månader av året.

10.3.3 *Samordningen mellan studiehjälpen och de framtida bostadsbidragen*

Vi har i avsnitt 9.2 föreslagit en generell åldersgräns för det standardutjämnande stödet vid 18 år för alla hemmavarande barn, oavsett sysselsättning. Detta skulle då för föräldrar till studerande barn innebära att den del av bostadsbidraget som motsvarar nuvarande SBB skulle lämnas ett år längre än tidigare. Å andra sidan skulle varken detta standardutjämnande stöd eller det kostnadsutjämnande stödet till någon del utgå för barn som har fyllt 18 år. Detta skulle innebära försämringar för de bidragshushåll som idag får högre SKBB till följd av att de har hemmavarande studerande barn i åldern 18–19 år.

I dag finns i riket omkring 470 000 barn i åldern 16–19 år. Av dessa var i september 1981 drygt hälften – 250 000 – gymnasiestuderande. Antalet gymnasiestuderande har ökat med totalt 45–50 000 elever de senaste tre åren, delvis p. g. a. större årskullar. I följande sammanställning redovisas preliminära uppgifter från statistiska centralbyrån om antalet gymnasiestuderande i var och en av åldersklasserna 16–19 år.

Ålder	Antal gymnasiestuderande (sept. 1981)	Andel gymnasiestuderande av samtliga i resp. åldersklass %
16 år	100 700	81,5
17 år	92 900	75,0
18 år	43 400	37,8
19 år	13 000	11,8
16–19 år	250 000	52,9

Tabell 10.1 Översikt över nuvarande former av studiehjälp samt samordningen med barnbidrag och bostadsbidrag

Barnbidrag/bostadsbidrag				Studiehjälp			
Typ	Bidrag under år 1983	Utgår till dess barnet fyller	Utgår till	Typ	Bidrag under läsåret 1982/83	Utgår för barn i åldern	Utgår till
Barnbidrag	12×250 = 3 000 kr.	16 år	Alla	Förlängt barnbidrag	9×250=2 250 kr.	16–23 år	Elever i grundskolan samt till vissa utvecklingsstörda
				Studiebidrag	9×250=2 250 kr.	16–19 år	Alla studerande på gymnasienivå
Statligt bostadsbidrag	högst 12×240=2 880 kr.	17 år	Familjer med låg taxerad inkomst	Inkomstprövat tillägg	högst 9×240=2 160 kr.	17–19 år	Studerande vars föräldrar har låg taxerad inkomst
Statskommunalt bostadsbidrag	Beroende på hyran	17 år	''	Statskomm. bostadsbidrag	Beroende på hyran	17–19 år om studiehjälp utgår	''
				Behovsprövat tillägg	9×265=2 385 kr.	16–19 år	'' samt under förutsättning av synnerligen stort behov av studiehjälp
				Inackorderingstillägg	9×365=3 285 kr.		Alla inackorderade studerande bosatta på annan ort
				Resetillägg	9×lägst 150=1 350 kr. 9×högst 450=3 645 kr.		Alla studerande som reser till och från skolan (avstånd minst 6 km)
				Återbetalningspliktiga studiemedel	högst 5 000 kr. högst 10 000 kr.	16–17 år	Studerande som inte brutit med föräldraekonomin och vars föräldrar har låg inkomst
				Återbetalningspliktiga studiemedel	högst 19 402 kr. ¹	18–19 år	Studerande som brutit med föräldraekonomin

¹ förutsatt att eleven har studiebidrag, fri skollunch och fria läromedel

Av materialet framgår bl. a. att mer än tre fjärdedelar av 16–17-åringarna är gymnasiestuderande, jämfört med drygt en tredjedel av 18-åringarna och en åttondel av 19-åringarna.

Detaljerad statistik över hur många ungdomar i åldern 16–19 år som ingår i hushåll med bostadsbidrag saknas. Vi vet emellertid att det är betydligt vanligare att barnfamiljer har bostadsbidrag när barnen är små än då de har kommit upp i tonåren. Med den utgångspunkten och utifrån vetskapen att 30% av barnfamiljerna idag har bostadsbidrag kan vi uppskatta andelen gymnasiestuderande 17-åringar som ingår i bostadsbidragshushåll till 15–20%. Antalet bidragstagarhushåll som skulle få förbättringar om åldersgränsen höjs till 18 år skulle då ligga inom intervallet 14000–18000. Antalet familjer med studerande barn över 18 år, som skulle riskera försämringar, är svårare att beräkna till följd av att SKBB:s storlek bara påverkas vid udda barnantal. Om vi antar att vartannat gymnasiestuderande barn i åldern 18–19 år som ingår i en bostadsbidragsfamilj påverkar SKBB, finner vi att bostadsbidraget till följd av en generell 18-årsgräns skulle minska för omkring 5 000 hushåll.

Till skillnad från idag innebär vårt förslag att inkomster för barn över 16 år tas med i den mån de ligger över deklaraionspliktsgränsen (f. n. 7000 kr.). Detta kan innebära att bidraget minskar för föräldrar till studerande med inkomster från regelbundet hel- och feriearbete. Någon kompensering för dessa bidragsminskningar anser vi inte bör lämnas. Det bör observeras att bidraget inte minskar med större del av det sammanlagda bostadsbidraget än vad som avser detta barn.

En förskjutning av åldersgränsen för bostadsbidragsberättigande barn från 17 till 18 år motiverar en motsvarande förskjutning av åldersgränsen för de inkomstprövade tilläggen inom studiehjälpen. Det antal studerande som sedan kan finnas kvar som mottagare av inkomstprövat tillägg torde vara begränsat till ett par tusen.

Det behovsprövade tillägget lämnas idag helt oberoende av bostadsbidragen. Det föreslagna bostadsbidraget kommer möjligen att innebära en förbättring för en del av de låginkomstfamiljer som idag kan få behovsprövade tillägg men säkert inte för alla. Någon ändring vad gäller villkoren för denna form av studiehjälp kan därför inte motiveras av våra förslag till ändringar av bostadsbidragen.

De bidragshushåll som har hemmavarande studerande barn i åldern 18–19 år och som får sänkt bostadsbidrag till följd av att åldersgränsen generellt sätts vid 18 år, bör kompenseras för detta. Som vi har framhållit i avsnitt 9.2.1 bör detta ske inom studiestödssystemets ram. Skälet är att stödbehovet bara finns hos hushåll med studerande ungdomar. Enligt vår uppfattning är det från administrativa utgångspunkter önskvärt att inom bostadsbidragssystemet ha generella regler för hur länge barn kan räknas med för bostadsbidrag. I syfte att nå en reell samordning mellan de inkomstprövade formerna av studiestöd och bostadsstöd för ungdomar som har fyllt 18 år kan man ersätta det stöd som nu lämnas i form av inkomstprövade tillägg och förlängt SKBB med en utvidgad studiehjälp. Denna skulle i princip vara en fortsättning på den standardutjämnande delen av bostadsbidraget till den del som det hänför sig till den studerande. Om ett sådant stöd allttjämt skall prövas också mot föräldrarnas ekonomi bör

inkomstprövningen bättre än i dag samordnas med inkomstprövningen av bostadsbidragen, så att den dubbla margineffekten av två samtidigt utförda avtrappningar undviks. Det inkomstprövade studiestödet bör då utgå oreducerat så länge som familjen alltjämt uppbär bostadsbidrag. Först därefter bör avtrappningen av studiestödet ta vid. Detta skulle innebära vissa bidragsökningar, som dock torde vara av marginell betydelse för de totala kostnaderna för bostadsbidrag och studiestöd.

10.4 Familjebidrag till värnpliktiga

10.4.1 Nuvarande regler för familjebidrag och samordningen mellan dessa och bostadsbidragen

Familjebidrag enligt familjebidragslagen (FBL) är ett behovsprövat stöd som kan lämnas till tjänstepliktiga (varmed i huvudsak avses värnpliktiga) under den tid som de genomgår grundutbildning. Familjebidrag lämnas dock inte vid repetitionsutbildning i andra fall än då denna äger rum i direkt anslutning till grundutbildningen.

Familjebidraget är inte avsett att kompensera inkomstbortfall, som den tjänstepliktige kan drabbas av till följd av sin tjänstgöring. I stället är dess uppgift att garantera en skälig försörjning för närstående, som är direkt beroende av honom. Därmed avses maka och barn under 18 år. Med makar jämställs i vissa fall ogifta som sammanlever under äktenskapsliknande förhållanden. För att de skall bli betraktade som makar från bidragssynpunkt krävs att de har gemensamt hushåll och därutöver antingen att de har barn tillsammans, väntar barn tillsammans eller att sammanlevnaden har varat minst sex månader när tjänstgöringen börjar.

Familjebidrag kan lämnas i flera olika former: familjepening, bostadsbidrag, flyttningsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag. Av dessa tar vi här bara upp de två förstnämnda.

Familjepening lämnas som regel bara till barnfamiljer och avser då såväl maka som barn, men kan i undantagsfall lämnas för maka (motsv.) även när det inte finns barn i hushållet. Förutsättningen är då att maken inte kan försörja sig på annat sätt. Familjepening lämnas fr. o. m. juli 1982 med högst 1 440 kr./mån. för maka och högst 630 kr./mån för varje barn. Den är inte skattepliktig inkomst, vilket inte heller övriga former av familjebidrag är med undantag av näringsbidraget.

Bostadsbidrag enligt FBL kan lämnas oavsett hushållssammansättning, alltså även till tjänstepliktig som bor ensam.

Bostadsbidrag enligt FBL lämnas med högst samma belopp som den faktiska bostadskostnaden. Avdrag görs för vad som utgår i SKBB och för eventuella inkomster av uthyrning, däremot inte för SBB. En ytterligare begränsning är att bostadsbidrag enligt FBL som regel inte kan lämnas med högre belopp än som motsvarar normalhyran på orten för en lägenhet om tre rum och kök (avser barnfamiljer), två rum och kök (avser tjänstepliktig med maka utan barn) eller ett rum och kök (avser ensamboende tjänstepliktig).

Reduktion av maximal familjepening och bostadsbidrag enligt FBL sker enligt särskilda regler med beaktande av såväl makas som barns

beräknade inkomst under tjänstgöringstiden (inkl. underhållsbidrag och bidragsförskott). Reduktion för barns inkomst får dock inte ske med högre belopp än vad som motsvarar familjepeningen för barnet. För den tjänstepliktige själv beaktas bara beräknad inkomst av kapital, räntor m. m., däremot inte inkomst av arbete på fritid.

Samordningen mellan de bostadsbidrag som utgår med stöd av FBL och de vanliga bostadsbidragen går alltså ut på att erhållit SKBB men inte SBB avräknas. Det skall dock observeras att SKBB avräknas från den faktiska bostadskostnaden och inte från det bostadsbidrag som kan utgå enligt FBL. Detta är en regel som är gynnsam för dem som har högre bostadskostnad än normalhyran på orten för en lägenhet av den storlek som stödet avser. Om bostadskostnaden ligger högre än så men efter avdrag för SKBB uppgår till högst detta normalbelopp så kan nämligen bostadsbidrag enligt FBL beviljas för hela den resterande bostadskostnaden.

Administrationen av familjebidragen handhas i de flesta kommuner av en särskild familjebidragsnämnd och i annat fall av socialnämnden.

Totalt lämnades för år 1980 ca 60 miljoner kr. i familjebidrag, varav drygt en tredjedel i form av bostadsbidrag. Statsbidrag lämnas med 95 %, varför statens kostnader uppgick till ca 57 milj. kr. och kommunernas till ca 3 milj. kr. utöver kostnaderna för administration.

Systemet för värnpliktsförmåner ses för närvarande över av 1982 års värnpliktsförmånskommitté.

10.4.2 *Samordningen mellan familjebidragen och de framtida bostadsbidragen*

Vid beräkningen av bostadsbidrag enligt FBL görs avdrag för vad som har utgått i SKBB, men inte för SBB. I det reformerade bostadsbidragssystem som vi föreslår ersätter det standardutjämnande stödet i normala fall båda dessa stödformer. En samordning som innebär att avdrag görs för vad som har lämnats i standardutjämnande stöd innan bostadsbidragen enligt FBL beräknas skulle därför medföra försämringar för alla dem som i dag har SBB. Med all sannolikhet gäller detta det stora flertalet hushåll med familjebidrag. Vid nuvarande bidragsnivå skulle försämringarna maximalt kunna uppgå till 180 kr. per månad och barn.

Man kan notera att dagens SBB och familjepeningen för barn enligt FBL i princip har samma funktion och samma målgrupp. Vill man motverka den försämring av förmånerna som skulle inträffa vid samordningen mellan de reformerade vanliga bostadsbidragen och bostadsbidrag enligt FBL kan man göra detta genom att höja familjepeningen för barnen. Enligt vår mening skulle detta vara en ändamålsenlig lösning.

Man kan vidare notera att de nuvarande bostadsbidragen enligt FBL har stora principiella likheter med vad vi har förordat i fråga om bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. Detta gäller särskilt i fråga om hur bostadskostnadsdelen av stödet beräknas och vad den är avsedd att täcka. Med hänsyn till de nya utgångspunkter som föreslås för de vanliga bostadsbidragens del är det knappast längre riktigt att tillåta att detta stöd räknas av från faktisk bostadskostnad och inte från den normaliserade bostadskostnad som båda stödformerna kommer att ha som utgångspunkt. Ändrar man på denna

punkt kommer stöden emellertid att bli helt parallella. Därmed kommer bostadsbidrag enligt FBL att lämnas endast undantagsvis, och då endast till följd av eventuella skillnader i inkomstgränser eller avtrappningsregler. Man bör därför överväga i vilken omfattning som bostadsbidrag enligt FBL behöver finnas kvar. En sådan översyn bör samtidigt syfta till att eliminera administrativt dubbelarbete. Målet bör vara att stödformerna skall komplettera och inte dubblera varandra.

11 Fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun

11.1 Nuvarande ordning

Det *statliga bostadsbidraget* (SBB) är en rent statlig stödform, för vilken hela kostnaden bärs av staten. Stödet administreras dock av de kommunala förmedlingsorganen, som både beslutar om bidraget och svarar för utbetalningen av beviljade bidrag. Kommunerna får sedan ersättning årligen i efterskott efter ansökan hos länsbostadsnämnden. Länsbostadsnämnderna har möjlighet att betala ut ersättningen i förskott. Detta sker också regelmässigt månatligen under bidragsåret.

Det *statskommunala bostadsbidraget* (SKBB) är i princip att se som en kommunal stödform. Under förutsättning att bidragen lämnas efter de grunder som anges av statsmakterna lämnas statsbidrag till kommunernas kostnader för bidragen. Även detta stöd administreras av de kommunala förmedlingsorganen, som på samma vis som för SBB beslutar om och betalar ut bidragen. Statens bidrag betalas ut till kommunerna efter regler som svarar mot dem som gäller i fråga om ersättningen för SBB. Statens bidrag är fr. o. m. år 1983 43 % av kostnaden inom de hyresgränser som staten har ställt upp.

Kommunernas kvarvarande nettokostnad för de statskommunala bostadsbidragen beaktas vidare i samband med beräkningen av de statliga skatteutjämningsbidragen. Kommunerna har tillförsäkrats en individuellt avvägd grundgaranti för sin skattekraft, uttryckt som procent av medel-skattekraften i riket. Till grundgarantin görs sedan tillägg eller avdrag i hela procentsteg efter hänsyn till olika strukturella skillnader mellan kommunerna. Kommunernas nettoutgifter för de statskommunala bostadsbidragen är en av de faktorer som påverkar skattekraftsgarantins slutliga storlek. Kommunernas kostnader påverkar skatteutjämningsbidragen för verksamhetsåret två år efter bidragsåret.

Bland de f. n. 20 kommunerna i Stor-Stockholm omfördelas nettokostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen inom ramen för kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedlings (KSB) verksamhet. Omfördelningen avser även kostnaderna för de helkommunala bostadsbidrag som lämnas i Stor-Stockholm till följd av att högre hyresgränser tillämpas än för riket i övrigt. Kommunernas bostadsbidragskostnader fördelas i förhållande till skatteunderlaget (antalet skattekröner) inom de olika kommunerna.

Kostnaderna för *kommunalt bostadstillägg* till folkpension fördelas sedan år 1980 mellan stat och kommun på ett likartat sätt. Statens andel av kostnaderna är f. n. 25%. Även kommunernas nettokostnader för KBT beaktas inom ramen för skatteutjämningen. Den främsta skillnaden i den ekonomiska regleringen hänger samman med att inom detta område är det försäkringskassorna, inte kommunerna, som beslutar om och betalar ut bidragsbeloppen. Betalningsströmmarna går därmed åt andra hållet – det är kommunerna som årsvis i efterskott betalar in sin andel av den totala kostnaden.

11.2 Kommunernas nuvarande kostnader

I statliga bostadsbidrag utbetalades under år 1980 sammanlagt 375 milj. kr. Kostnaderna föll i sin helhet på staten.

I statskommunala bostadsbidrag utbetalades under samma tid sammanlagt 2036 milj. kr. Kommunernas andel i finansieringen av denna del av stödet har under senare tid justerats flera gånger i samband med olika förändringar av förmånsbeloppen. Avsikten har varit att kommunernas kostnader i absoluta tal skall hållas oförändrade. Det innebär att kommunernas kostnader för det nuvarande stödsystemet även för den närmaste framtiden kan uppskattas till ett belopp som svarar mot deras andel av 1980 års totala kostnad för SKBB, eller ca 1 200 milj. kr.

Detta motsvarar i medeltal för riket en nettokostnad för kommunerna om 140 kr. per invånare och år. Mellan de olika kommunerna skiljer sig emellertid kostnaderna åtskilligt åt. Spridningens storlek och regionala fördelning framgår av *fig. 11.1*, där kommunerna har fördelats länsvis efter avvikelens storlek i intervall om jämna 10-tal kr. Vad gäller Stockholms län bör observeras att noteringarna avser kommunernas nettokostnader före den omfördelning efter skatteunderlag som sker inom 20 av länets 23 kommuner.

Kostnadsspridningen förklaras av två faktorer, som ibland samverkar sinsemellan – befolkningens åldersstruktur och bostadskostnadsläget på orten. Lägre än medeltalet ligger flertalet kommuner i Norrlands inland, där andelen unga barnfamiljer är låg. Lägre ligger också kommuner i regioner där byggkostnaderna är låga – t. ex. Malmöhus län. Högre än medeltalet ligger växande kommuner i ytterkanten av områden med hög ekonomisk aktivitet. Där är både hushållen och bostäderna unga. I storstadsområdenas mer centrala delar tar den åldrande befolkningens inverkan över effekterna av ett högt bostadskostnadsläge och ger totalt sett lägre kostnader för bidragen än i riket som helhet.

Dessa kostnadsskillnader utjämnas i viss mån genom den kommunala skatteutjämningen. Denna är dock ett tämligen grovt omfördelningsinstrument när det gäller enskilda kostnadsposter i kommunernas budget. Skattekraftsgarantin – som uttrycks i procent av medelskattekraften i riket – justeras endast i hela procentsteg. Endast för tre av de totalt 72 kommuner för vilka grundgarantin för år 1982 har påverkats av 1980 års nettokostnader för bostadsbidragen har ändringen överstigit en procentenhet. Totalt har ca 79 milj. kr. omfördelats mellan kommunerna till följd av bostadsbi-

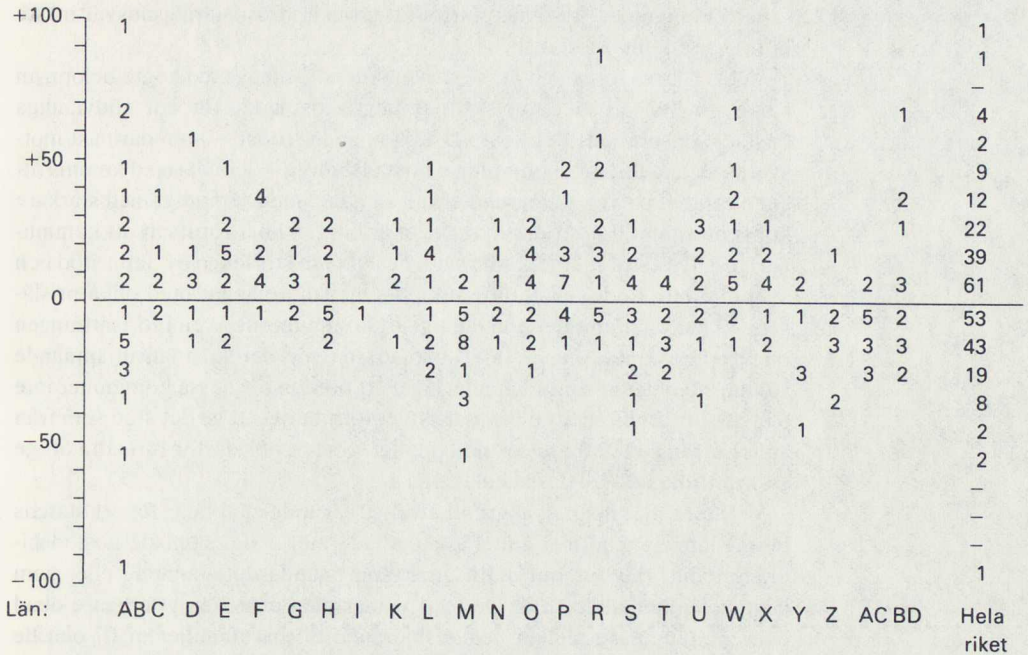


Fig. 11.1 Kommunernas nettokostnader för SKBB. Avvikelse i kr. per invånare och år från medeltalet för riket. Antal kommuner fördelade efter län och avvikelstens storlek. Bidragsåret 1980

dragens inverkan. Därvid har skatteutjämningsbidragen ökat med sammanlagt ca 45 milj. kr. för de 40 kommuner som har vunnit på omfördelningen och minskat med sammanlagt ca 34 milj. kr. för de 25 kommuner som har förlorat. Statens ökade bidrag via skatteutjämnningen begränsar sig alltså till ca 10 milj. kr.

11.3 Det framtida kostnadsansvarets fördelning

Våra förslag innebär att bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl. även i fortsättningen delas upp på två delvis fristående delar – dels ett standardutjämnande stöd, dels ett kostnadsutjämnande stöd. Det standardutjämnande stödet svarar i sin konstruktion närmast mot dagens statliga bostadsbidrag. Men vad vi har förordat innebär att det standardutjämnande stödets grundbelopp blir avsevärt större än motsvarande belopp inom SBB. Inom dessa grundbelopp bör i fortsättningen rymmas hela det stöd som är nödvändigt för att de låginkomsthushåll som vi har tagit som utgångspunkt för stödsystemet skall kunna klara de normala kostnaderna för en tillfredsställande bostad. Därmed menar vi medelhyran i riket för en bostad som tillgodoser gällande utrymmeskrav.

På hyresbilliga orter kommer därmed endast standardutjämnande stöd att lämnas – eller i vart fall att svara för den övervägande delen av det totala stödet. Skulle hela kostnaden för detta stöd bestridas av staten skulle detta leda till en kraftigt ökad subventionering från statens sida till

sådana kommuner. Vi finner därför att ett delat finansieringsansvar måste införas för denna stödform.

Vi har vidare föreslagit att stöd skall kunna lämnas med högre belopp än i dag till hushåll med typiskt sett höga kostnader för sin nödvändiga bostadskonsumtion. Det kostnadsutjämnande stödet – som närmast motsvaras av dagens statskommunala bostadsbidrag – kan därmed komma att lämnas inom betydligt högre intervall än i dag, men samtidigt med starkare koncentration till orter där hyresläget är högt. Vi har förutsatt att kommunerna själva i stor utsträckning skall besluta om storleken av detta stöd och även om hur stödet skall differentieras mellan årgångar med olika prislägen. Vi har då funnit det nödvändigt att kommunerna även i fortsättningen tar ett betydande ansvar för kostnaderna för det kostnadsutjämnande stödet. Men det är samtidigt angeläget att bördan för dessa kommuner inte blir så tung att bära, att de av det skälet förhindras att ge det stöd som från andra utgångspunkter anses nödvändigt. Staten bör därför fortsätta att ge ett kraftfullt stöd till dessa kostnader.

Vi finner mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att statens bidrag lämnas med lika andel av kostnaderna för det samlade bostadsbidragsstödet, oavsett om detta utgår som standardutjämnande eller som kostnadsutjämnande stöd. Därmed vinner man också en ytterligare ökad överensstämmelse mellan bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. och de kommunala bostadstilläggen till folkpension.

I förutsättningarna för vårt arbete ingår att våra förslag inte skall medföra totalt sett ökade kostnader för kommunerna. Statsbidragsprocenten bör därför bestämmas med detta som utgångspunkt. Vi finner inte skäl att här föreslå någon viss procentsats, eftersom denna kommer att bero av vilken sammanlagd stödvolym som statsmakterna från tid till annan finner sig kunna avdela för det inkomstprövade bostadsstödet till barnfamiljer m. fl.

12 Exempel på stödets effekter

I detta avslutande kapitel vill vi belysa vilka effekter en omläggning enligt våra riktlinjer skulle få för hushållen och för samhällets kostnader för stödet vid en viss nivå på de grundbelopp som stödet utgår från. Vi vill betona att det som här sägs skall ses som exempel och att det inte innehåller några förslag eller andra ställningstaganden från kommitténs sida.

Av vad vi har redovisat i det föregående framgår att inkomstbeskattningens utformning har en avgörande betydelse för hushållens disponibla inkomster och därmed för hushållens behov av stöd. Förändringar i skattesystemet förändrar därför kraftigt de förutsättningar som ett bostadsbidragssystem har att verka under.

På ett motsvarande sätt ändras dessa förutsättningar vid förändringar i det allmänna kostnadsläget eller i kostnaderna för enskilda delar av hushållens konsumtion. Effekterna på hushållens inbördes styrkeförhållanden blir i dessa fall emellertid andra än vid en förändring av inkomstbeskattningen. Ett exempel på en sådan förändring är en ökad indirekt beskattning, som minskar hushållens köpkraft. Andra exempel är minskade generella bostadssubventioner eller förändrade livsmedelspriser. Förändringar av detta slag måste fortlöpande beaktas när man bestämmer de grundbelopp som stödet skall beräknas efter och den inkomst vid vilken avtrappningen av stödet skall börja. Förändringar som inte påverkar bruttolönernas belopp har emellertid ingen inverkan på bidragens storlek, sedan väl reglerna för stödet har lagts fast.

Särskilt under senare år har också förvärvsförhållandena inom hushållen förändrats relativt kraftigt. Ett ökande antal kvinnor med barn har gått ut i förvärvslivet. Andelen hushåll med två inkomster har därför stadigt ökat. På vissa orter och bland andra grupper sviktat samtidigt sysselsättningen. Förändringar av detta slag slår direkt igenom i hushållens bidragsgrundande inkomster, och påverkar därigenom också de faktiska utbetalningarna av bostadsbidrag.

Inkomstskattereformen

De förändringar som den beslutade skatteomläggningen medför har en sådan grundläggande betydelse för stödets effekter att vi har ansett det nödvändigt att i våra exempel söka belysa hur stödet fungerar när skattereformen är helt genomförd år 1985. Beräkningarna är genomförda mot

bakgrund av de förhållanden som var kända i början av oktober 1982. För att göra det möjligt att göra jämförelser med det nuvarande stödssystemets effekter har vi anpassat den under våren 1982 beslutade skatteskalen för år 1985 till 1981 års förhållanden. Detta har vi gjort genom att sätta in 1981 års basenheter i 1985 års skatteskala. Den s. k. brytpunkten kommer därigenom att ligga vid 102 400 kr. Metoden är inte invändningsfri. Vi övervärderar exempelvis sannolikt effekterna av olika schablonavdrag och skattereduktioner, som inte är anknutna till basenheten. Frågan beror av om riksdagen under tiden fram till år 1985 kommer att besluta om förändringar i sådana normaliserade belopp eller ej. Vår omräkning förutsätter vidare att kommunalskatterna hålls oförändrade under denna tid.

En betydligt större källa till osäkerhet i våra uppskattningar är hur reallönerna och hushållens förvärvsförhållanden kommer att utvecklas fram till år 1985. Skatteomläggningen förutsätts komma att finansieras. Om detta sker på ett sätt som påverkar lönerna skulle det enligt beräkningar som har gjorts i annat sammanhang reakt motvara 4,9% på den totala lönesumman. I förutsättningarna för den bakomliggande skatteöverenskommelsen har ingått att löneutvecklingen bör hållas tillbaka för i första hand dem som ligger i inkomstlägen där de omlagda skatteskalorna ger mer påtagliga minskningar av skatteuttaget.

Vi har emellertid inte ansett det rimligt att i våra exempel söka föregripa resultatet av de förhandlingar som arbetsmarknadens parter kommer att föra på detta område fram till den tidpunkt då en skatteomläggning är genomförd. Vi har inte heller ansett det möjligt att i beräkningarna förutsätta att skattereformen för tiden efter år 1983 delvis skall komma att finansieras på något annat sätt än genom åtgärder som minskar löneutrymmet – exempelvis genom en bestämd höjning av den indirekta beskattningen – även om detta är en väg som skatteöverenskommelsens parter höll öppen. Till detta kommer så att vi saknar möjligheter att förutse hur förändringar i sysselsättningen påverkar inkomstfördelningen mellan olika grupper av hushåll under denna tid.

I våra exempel – och i de kostnadsuppskattningar som vi har gjort med ledning av dessa – har vi således tvingats utgå från att skattereformen finansieras med en likformig reallönesänkning med 4,9% för alla förvärvsarbetande, och att förvärvsfrekvensen i hushållen är oförändrad jämfört med åren 1978–1979. Detta har illustrerats även i diagrammen. Det innebär att vi låter skattereformen finansieras i lika mån av dem med lägre inkomster som av dem med högre inkomster samt att vi förutsätter en oförändrad sysselsättningsgrad och förvärvsfrekvens i hushållen jämfört med åren 1978–1979. Med stor sannolikhet blir verkligheten en annan. Sammantaget torde därför våra beräkningar övervärdera belastningen på bostadsbidragen.

Beräkningsförutsättningar i övrigt

Alla beräkningar är återförda till samma prisläge, nämligen det som rådde i början av år 1981. Medan således bruttolönerna över tiden fram till år 1985 i beräkningarna har förutsatts minska reallt med ca 5 %, har transfereringar såsom barnbidrag och bidragsförskott samt hushållens nödvändiga levnadskostnader inkl. hyror förutsatts vara reallt oförändrade. Det innebär att de har antagits öka i samma takt som den allmänna prisutvecklingen, som i sin tur har antagits svara mot vad som förutsattes i samband med beslutet om skattereformen.

Både i de beräkningar som avser 1981 års regler och i de uppskattningar som avser 1985 års förhållanden har flerbarnstillägg antagits utgå till tre- och fyrabarnsfamiljer med de belopp som gäller nu. Vidare har alla hushåll med ensamboende eller två förvärvsarbetande föräldrar antagits ha kostnader för barntillsyn för upp till tre barn enligt Kommunförbundets normaltaxa.

Grundbeloppen inom det standardutjämnande stödet har i de uppskattningar som avser 1985 års förhållanden beräknats efter 5 000 kr. per barn. De har således antagits uppgå till följande belopp.

Hushåll med 1 barn	5 000 kr.
Hushåll med 2 barn	10 000 kr.
Hushåll med 3 barn	15 000 kr.
Hushåll med 4 barn	20 000 kr.

Avtrappningen av stödet har därvid förutsatts börja vid en bidragsgrundande inkomst (förvärvsinkomst + underhållsbidrag och bidragsförskott) som svarar mot lönen för den som arbetar heltid i ett av industrins låglöneyrken. Med de förutsättningar som vi har angett tidigare i fråga om reallöneutvecklingen – och vilkas realism man kan ifrågasätta inom denna del av lönefältet – kommer avtrappningen då att börja ungefär vid 57 000 kr. Vid 1981 års ingång var lönen för samma person 60 000 kr. Reallönen antas alltså i detta fall minska med 3 000 kr. under perioden.

Avtrappningen förutsätts vidare ske med 33 % för hushåll med två eller färre medlemmar, med 26 % för hushåll med tre medlemmar, med 22 % för hushåll med fyra medlemmar och med 19 % för hushåll med fem eller fler medlemmar.

Effekter för hushållen

De diagram som vi redovisar i det följande redovisar situationen för hushållen efter en omläggning av bostadsbidragen och sedan inkomstskattereformen har slagit igenom. Förändringen gentemot de hittillsvarande förhållandena framgår genom jämförelser med motsvarande diagram i avsnitt 4.2.1 (diagrammen 4: 4–14). Båda diagramserierna är ritade i samma prisläge – det som rådde i januari 1981.

Hushåll med ett barn

För enbarnsfamiljerna medför ett grundbelopp om 5 000 kr. en förhållandevis kraftig minskning av det stöd som maximalt kan lämnas vid bostadskostnader som motsvarar medelhyran i riket för en tretrumslägenhet. Minskningen är nära 3 000 kr.

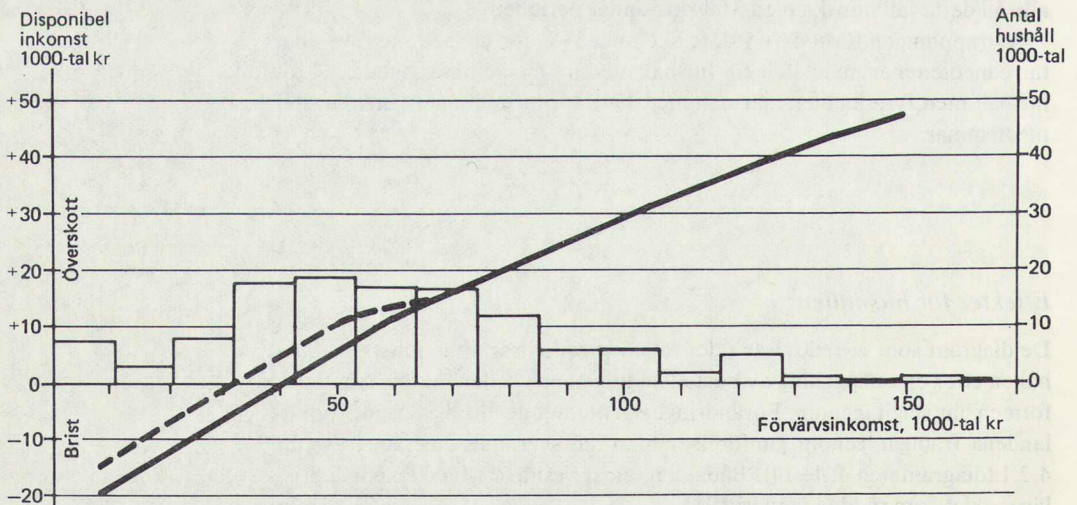
I alla normala inkomstlägen minskar bidraget dock med betydligt lägre belopp. För hushåll med två makar och en sammanlagd hushållsinkomst som motsvarar låglönen i industrin blir minskningen endast ca 650 kr. Vid en hushållsinkomst som motsvarar medellönen i industrin blir minskningen ca 1 500 kr.

Bland ensamboende med ett barn blir minskningen lägst – 400 kr. – för dem som år 1981 hade en förvärvsinkomst av ca 53 000 kr. För dem som har en inkomst motsvarande medellönen i industrin kommer inget standardutjämnande stöd att utgå. Dessa hushåll hade år 1981 bostadsbidrag med ca 2 800 kr.

Som framgår av diagrammen 12.1–3 svarar ett grundbelopp om 5 000 kr. förhållandevis väl mot de utgångspunkter som vi har angett i avsnitt 5.2.1. Hushåll med två makar och en sammanlagd familjeinkomst som motsvarar låglönen inom industrin får sina inkomstbrister täckta, förutsatt att den standard som man vill säkra inte är högre än det skattemässiga existensminimum. Det betyder en lägre nivå än i dag. Samtidigt kan man av redovisningen i avsnitt 4.2.1 se att de större hushållen i dag inte ens når denna nivå. Skall man inom en i huvudsak oförändrad resursram kunna förbättra dessa större hushålls förhållanden, måste detta ske till priset av ett minskat stöd till de minsta hushållen. Minskningen av stödet till dessa hushåll måste då också bli av minst den omfattning som våra exempel visar. Till detta återkommer vi i slutet av detta kapitel.

Bland de ensamboende med ett barn kommer under dessa förutsättningar ca 20 000 hushåll i de högsta inkomstlägena att helt mista sina nuvarande

Diagram 12.1 Ensamboende med ett barn



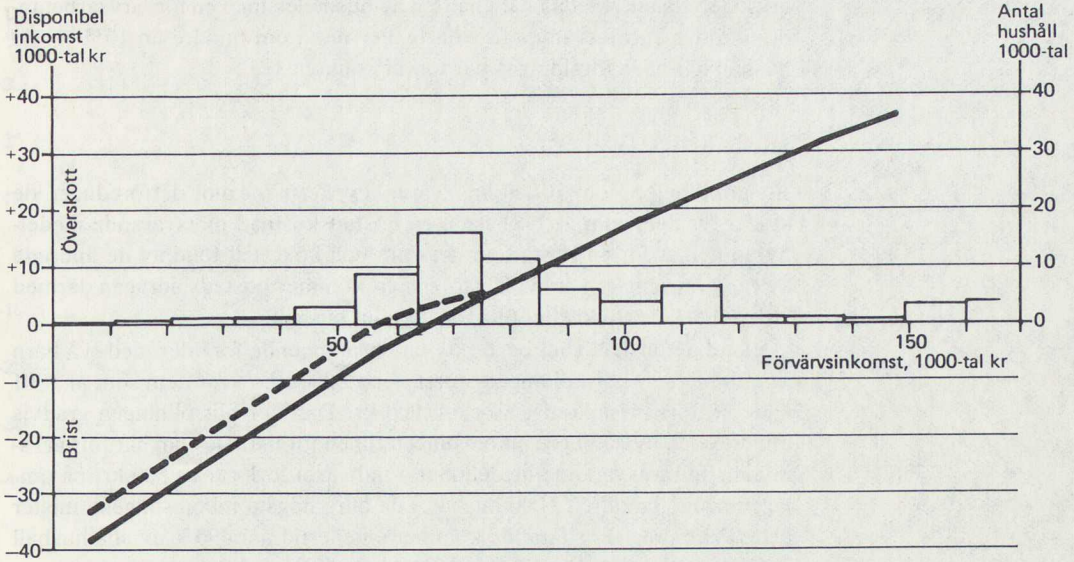
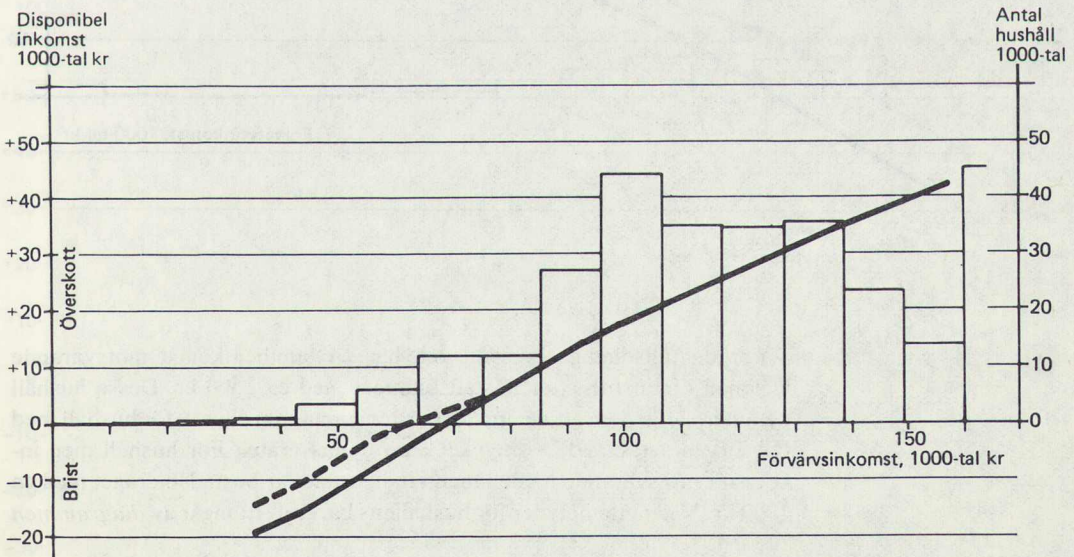


Diagram 12.2 Makar med en inkomst och ett barn

bostadsbidrag, såvida de inte har bostadskostnader över medelhyran i riket. Alltjämt kommer emellertid ca 60 % av hushållen av denna typ att ha bostadsbidrag. Och alltjämt kommer dessa hushåll genom bostadsbidragen att tillförsäkras en högre ekonomisk standard än andra hushåll i motsvarande inkomstlägen.

Även bland de hushåll som består av makar med ett barn blir minskningen av antalet stödberättigade hushåll betydande, eller 15–20000 hushåll. Totalt kan ca 15 % av dessa hushåll uppskattas komma att få standardutjämnande stöd. Skillnaderna mellan hushållen med en och två inkomster är

Diagram 12.3 Makar med två inkomster och ett barn



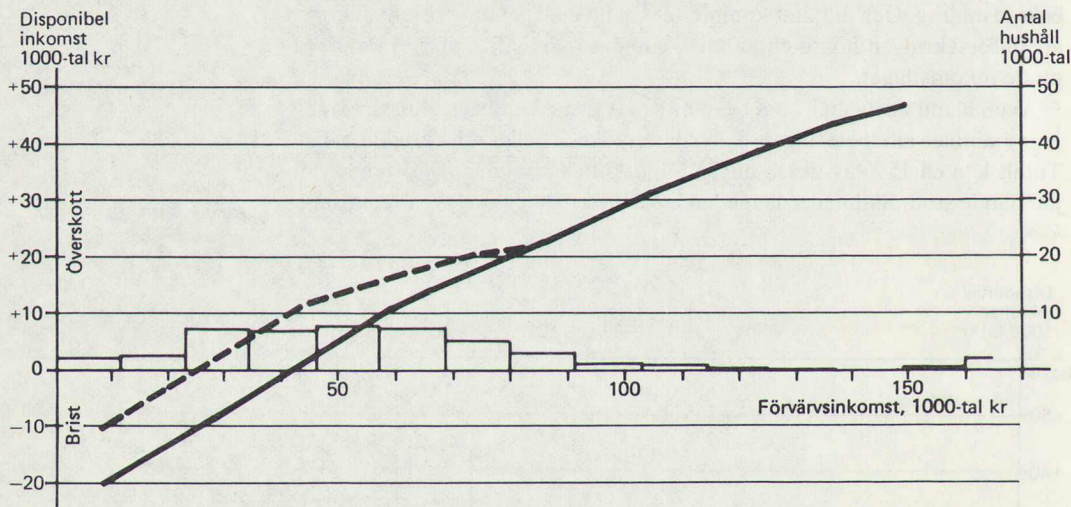
dock betydande. Medan nära hälften av hushållen med en förvärvsarbetande förälder kan förväntas få stöd, gäller detta om mindre än 10% av de hushåll där båda föräldrarna har förvärvsinkomster.

Hushåll med två barn

Ett grundbelopp om 10 000 kr. svarar mycket nära mot det oreducerade stödet för dem som år 1981 hade en bostadskostnad motsvarande medelhyran i riket för en bostad om tre rum och kök. Till följd av de ändrade avtrappningsregler som vi har föreslagit kommer bostadsbidragen därmed att vara oförändrade eller öka för flertalet hushåll.

Bland de hushåll som består av en ensamboende förälder med två barn (*diagram 12.4*) blir höjningen störst – ca 2 000 kr. – för dem som år 1981 hade en förvärvsinkomst av ca 47 000 kr. Därefter blir ökningen gradvis mindre, och byts i högre inkomstlägen till en förlust. De som har förvärvsinkomster motsvarande medellönen i industrin förlorar ca 500 kr. på omläggningen. Totalt ca 2 000 hushåll i de allra högsta inkomstlägena mister helt sina bidrag. Fortfarande kommer emellertid nära 90% av alla hushåll av denna typ att ha rätt till standardutjämnande stöd.

Diagram 12.4 Ensamboende med två barn



För de fullständiga hushåll som har en familjeinkomst motsvarande låglönen i industrin ökar bostadsbidraget med ca 2 500 kr. Dessa hushåll kommer därigenom att nå upp till existensminimum eller – för hushåll med två förvärvsarbetande – mycket nära denna gräns. För hushåll med inkomster motsvarande medellönen i industrin ökar bostadsbidraget med ca 2 000 kr. Vad detta betyder för hushållens bärkraft framgår av *diagrammen 12.5–6*.

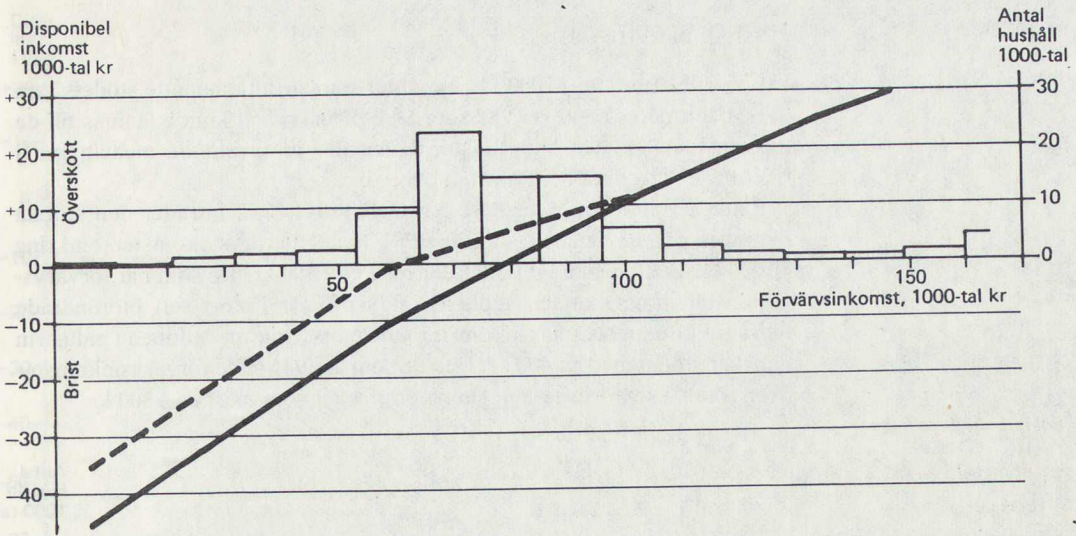
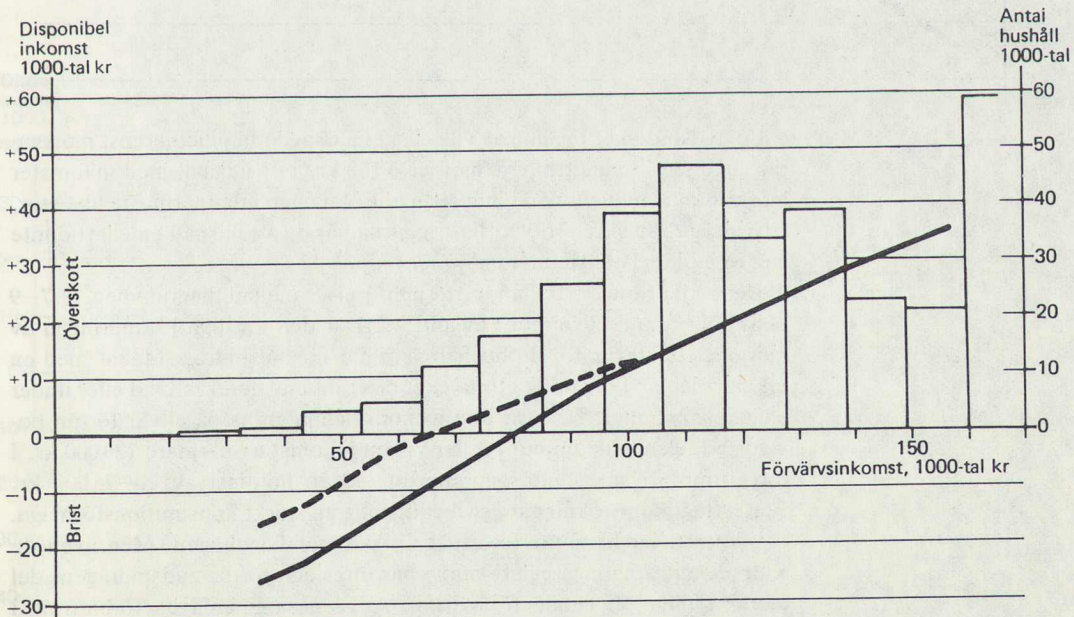


Diagram 12.5 Makar med en inkomst och två barn

Antalet hushåll med två föräldrar som får bostadsbidrag ökar med 40 000, vilket motsvarar ca 10% av alla fullständiga tvåbarnsfamiljer. Totalt är då nära 40% av alla sådana hushåll berättigade till standardutjämnande stöd. Skillnaderna blir emellertid även här stora mellan hushåll med en och två inkomster. Av de förra får mer än 80% bostadsbidrag, men av de senare mindre än 30%.

Diagram 12.6 Makar med två inkomster och två barn

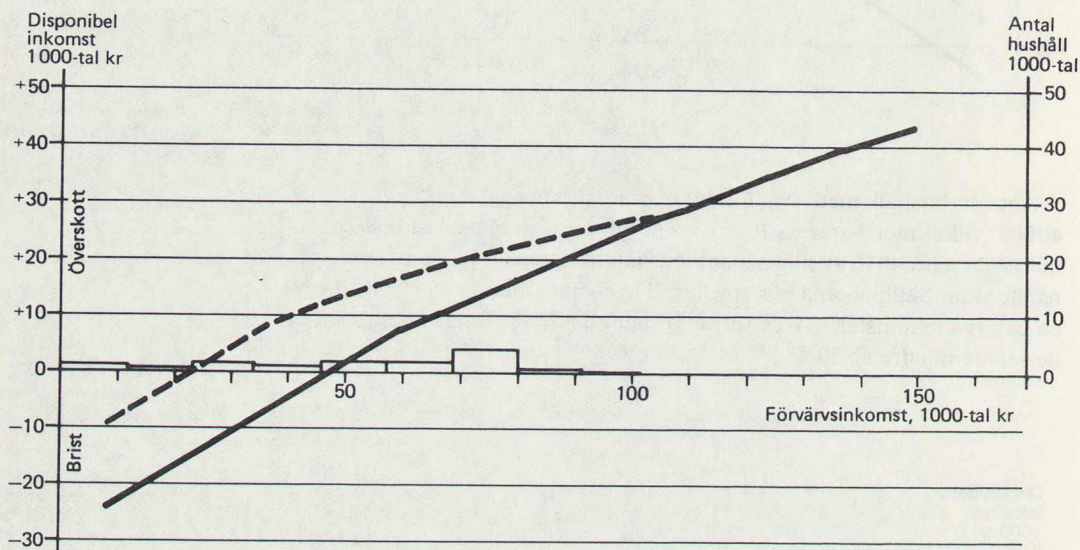


Hushåll med tre barn

Ett grundbelopp om 15 000 kr. inom det standardutjämnande stödets ram överstiger med ca 800 kr. vad som år 1981 maximalt kunde lämnas till de trebarnsfamiljer som hade bostadskostnader motsvarande medelhyran i riket för en lägenhet om fyra rum och kök.

Bland ensamboende med tre barn (diagram 12.7) inträder den största ökningen för de hushåll som år 1981 hade förvärvsinkomster omkring 40 000 kr. Bostadsbidraget ökar där med ca 1 600 kr. De som har förvärvsinkomster motsvarande låglönen i industrin får i stort sett oförändrade bidrag. För dem som har inkomster som motsvarar medellönen i industrin minskar stödet med ca 400 kr. Och de som år 1981 hade förvärvsinkomster över 106 000 kr. förlorar helt sina bidrag, eller som mest ca 1 300 kr.

Diagram 12.7 Ensamboende med tre barn



Bostadsbidraget för makar vilkas sammanlagda familjeinkomst motsvarar låglönen i industrin höjs med ca 3 100 kr. För hushåll med inkomster motsvarande medellönen i industrin blir ökningen i det närmaste lika stor, eller drygt 2 900 kr. Trots förbättringarna når dessa hushåll emellertid inte helt upp till existensminimum (diagrammen 12.8–9).

Det som är mest påfallande vid jämförelser mellan diagrammen 12.7–9 och motsvarande diagram i avsnitt 4.2.1 är den kraftiga förändringen av margineffekterna för de hushåll som har bostadsbidrag. Makar med en inkomst låg år 1981 inom ett mycket brett inkomstintervall vid eller under existensminimum. De bröt inte igenom denna gräns på allvar förrän bostadsbidragen hade upphört, eller vid en inkomst av närmare 120 000 kr. I fortsättningen sker detta genombrott vid en inkomst av 70–75 000 kr. Fortsatta inkomstökningar ger fortlöpande en starkt konsumtionsförmåga.

I stora delar är detta en effekt av skatteomläggningen. Men även de ändrade avtrappningsregler som vi har föreslagit för bostadsbidragens del bidrar tydligt till denna förändring. Av den sammanlagda förbättring i

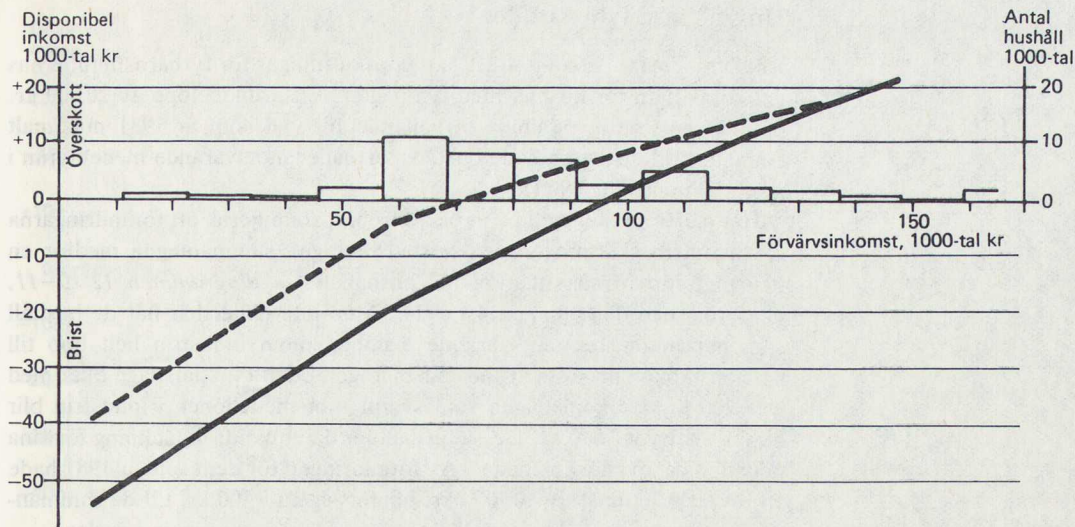
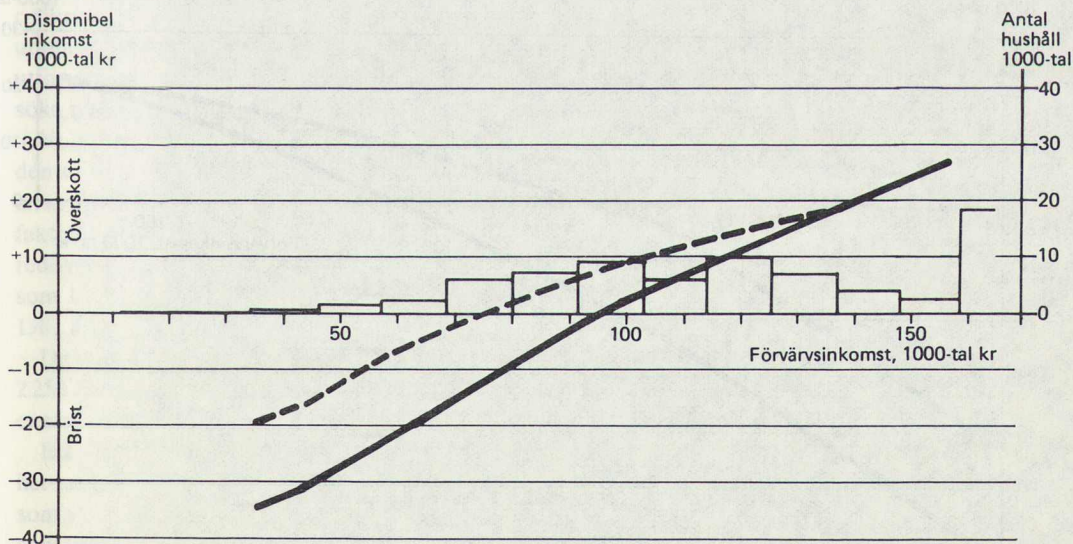


Diagram 12.8 Makar med en inkomst och tre barn

disponibel inkomst som inträffar för de fullständiga hushåll som år 1981 hade en inkomst av 100 000 kr. hänför sig nära 3 200 kr. till de ändrade reglerna för avtrappning av bostadsbidragen.

Av hushållen med två makar får ytterligare något över 20 000 hushåll bostadsbidrag. Därmed kommer totalt ca 75% av dessa hushåll att ha stöd. Bland dem med två inkomster gäller detta därvid för ca 65% av hushållen och bland hushållen med en inkomst ca 90%. Bland ensamförälderhushållen kommer i stort sett samtliga att ha bostadsbidrag.

Diagram 12.9 Makar med två inkomster och tre barn



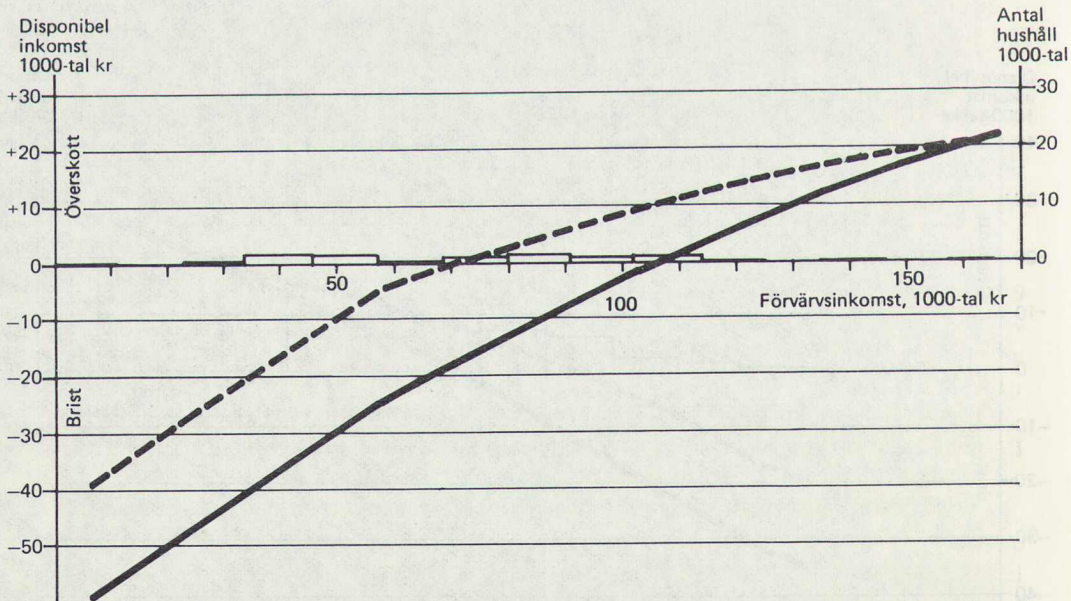
Hushåll med fyra barn

Liksom tidigare i avsnitt 4.2.1 kan uppskattningar för fyrbarnsfamiljernas del göras bara för hushåll med två makar. Ett grundbelopp av 20 000 kr. innebär en kraftig ökning i förhållande till vad som år 1981 maximalt lämnades till dem som hade bostadskostnader motsvarande medelhyran i riket. Ökningen är 3 900 kr.

Här gäller än mer tydligt än bland trebarnsfamiljerna att förändringarna av inkomstbeskattningen och bostadsbidragen sammantagna medför en påtagligt förbättrad situation för hushållen (se diagrammen 12.10–11, jämförda med diagrammen 4.13–14). Men inte heller här når de hushåll som har inkomster motsvarande låglönen inom industrin helt upp till existensminimum, trots att bostadsbidragen i detta inkomstläge ökar med ca 6 200 kr. I inkomstlägen som svarar mot medellönen i industrin blir ökningen drygt 6 000 kr. Dessa hushåll får då i huvudsak täckning för sina nödvändiga levnadskostnader. Av förändringen för dem som år 1981 hade en förvärvsinkomst av 100 000 kr. hänför sig ca 7 100 kr. till de sammanlagda effekterna av ökade stödbelopp och ändrade avtrappningsregler.

Totalt kommer 85 % av alla hushåll av denna typ att vara berättigade till det standardutjämnande stödet, om grundbeloppet uppgår till 20 000 kr. Andelen bland dem med två inkomster ligger därvid så högt som nära 80 %. Vi vill här erinra om vad vi har framhållit i avsnitt 5.2.3 – att man bör överväga att möta dessa gruppers behov med särskilda åtgärder som riktar sig enbart till dessa hushåll. Bostadsbidragen skulle då svara för den inkomstförstärkning som därutöver krävs för att de inkomstsvagare hushållen bland dessa grupper skall ges en tillfredsställande försörjning. Det är också ett av motiven för att vi inte har funnit det meningsfullt att genom räkneexempel söka belysa hur bostadsbidragen skulle kunna klara försörjningsbehoven för hushåll med fler än fyra barn.

Diagram 12.10 Makar med en inkomst och fyra barn



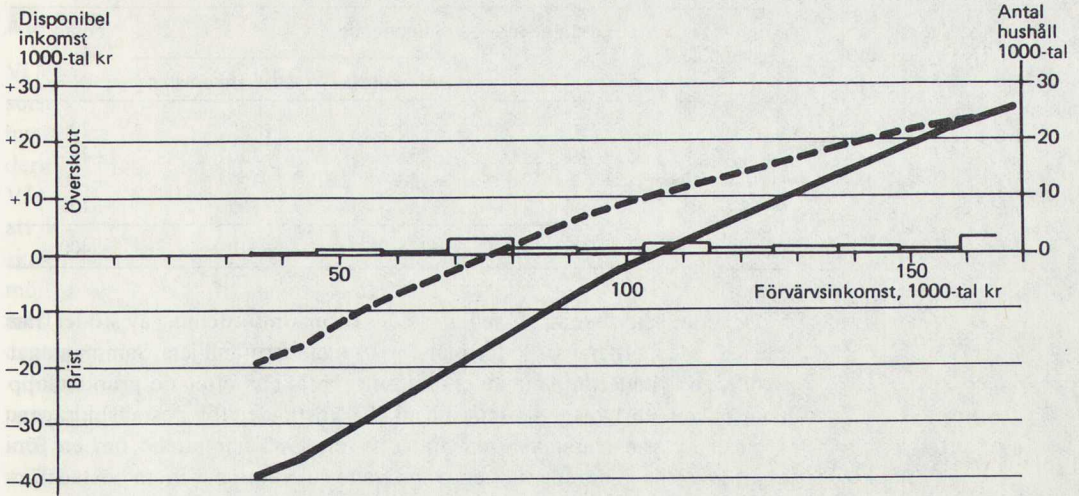


Diagram 12.11 Makar med två inkomster och fyra barn

Kostnader för det standardutjämnande stödet

Vi framhöll inledningsvis i detta kapitel att det är svårt att bedöma hur reallönerna utvecklas inom olika inkomstskikt under åren fram till år 1985 och hur förändringar i sysselsättningen påverkar inkomstfördelningen mellan olika grupper av hushåll under samma tid. Detta medför att alla uppskattningar av kostnaderna för bostadsbidragen blir utomordentligt osäkra. Samtidigt är det väsentligt att söka ge en i vart fall ungefärlig uppfattning om de samlade omfördelningseffekterna av en reform som utformas på det sätt som vi har föreslagit. Inte minst väsentligt är vidare att söka belysa realismen i de exempel som vi har visat tidigare i detta kapitel.

Vi har grundat våra uppskattningar på en framskrivning av de förhållanden som rådde år 1981. Uppskattningarna bygger på normerade beräkningar som redan i utgångsläget pekar på högre kostnader än vad som blev det faktiska utfallet för år 1981. Vi har därför valt att i det följande endast redovisa ändringstal. Därigenom undviker vi en del av de överskattningar som beräkningssättet uppenbarligen ger. Alla kostnadssiffror är givna i 1981 års priser.

De faktiska kostnaderna för bostadsbidragen år 1981 kan beräknas till 2 250 milj. kr. År 1980 fördelade sig stödet efter familjetyp med 40% på ensamboende och med 60% på makar eller samboende.

Ett standardutjämnande stöd som lämnas med de grundbelopp som vi har satt in i exemplen i det föregående och som avvägs efter de grunder som vi där har angett, kan uppskattas leda till den omfördelning av stödet som framgår av följande sammanställning (milj. kr.).

Antal barn i hushållet	Ensamboende	Samboende		Totalt
		en inkomst	två inkomster	
1	-180	- 60	- 50	-290
2	+ 10	+135	+150	+295
3	+ 5	+130	+155	+290
4+	..	+ 50	+ 55	+105
Totalt	-165	+255	+310	+400

De redovisade exemplen leder således till en omfördelning av stödet från hushåll med ett barn till förmån för övriga barnfamiljer. Sammantaget skulle ett standardutjämnande stöd som beräknas efter de grundbelopp som exemplen bygger på leda till ökade kostnader för bostadsbidragen. I ljuset av vad statsmakterna under våren 1982 har uttalat om en förskjutning från generella till behovsprövade subventioner inom bostadsförsörjningens område (prop. 1981/82:124 bil. 1, CU 1981/82:26, rskr 1981/82:350) finns knappast skäl att arbeta om exemplen så att effekterna sammantagna visar just en oförändrad stödvolyms.

I stället har vi sökt uppskatta känsligheten i systemet. I den följande sammanställningen redovisar vi hur en förändring av grundbeloppet med 1 000 kr. inverkar på kostnaderna för stödet. Beloppen avser förändringarna i milj. kr. i förhållande till de närmast ovan redovisade kostnadsuppskattningarna. Effekterna för de enskilda hushållen av en sådan förändring kan avläsas direkt i diagrammen.

Antal barn i hushållet	Ensamboende	Samboende		Totalt
		en inkomst	två inkomster	
1	90	35	25	150
2	40	75	85	200
3	10	40	50	100
4+	..	8	12	20

Höjs grundbeloppet för familjer med ett barn med 1 000 kr. ökar alltså kostnaderna med ca 150 milj. kr. Sänks grundbeloppet för familjer med två barn med 1 000 kr. minskar kostnaderna med ca 200 milj. kr.

Ett annat sätt att påverka kostnaderna för stödet är att ändra takten i avtrappningen av stödet. Som exempel vill vi nämna att om man höjer avtrappningen för makar eller samboende med tre barn från 19% till 22% så minskar kostnaderna med totalt ca 80 milj. kr.

Vi har i dessa uppskattningar inte beaktat de merkostnader som kan följa av den föreslagna höjningen av åldersgränsen för vilka barn som får räknas in i hushållet. Å andra sidan har vi inte för hushåll med makar och samboende beaktat de besparingar som följer av att underhållsbidrag och bidragsförskott räknas in i den bidragsgrundande inkomsten. Vi har inte heller tagit med de besparingar som följer om man av i första hand administrativa skäl underlåter att betala ut bidrag som inte når över en viss lägsta gräns.

Kostnaderna för det kostnadsutjämnande stödet

Vi har i avsnitt 1.2 pekat på att det f. n. inte finns någon tillgänglig statistik som belyser hur kostnader och kvaliteter i boendet är fördelade mellan hushållen efter deras inkomster. Det går därför inte att beräkna kostnaderna för ett kostnadsutjämnande stöd med tillfredsställande säkerhet. Våra förslag innebär vidare att det ligger i den enskilda kommunens hand att besluta om i vilken utsträckning som det kostnadsutjämnande stödet skall differentieras mellan olika grupper av bostäder. Vi har utgått från att möjligheterna att ge ett sådant utökad stöd åtminstone inledningsvis kommer att utnyttjas i huvudsak för de allra senaste årgångarna, där kostnaderna mer markant skiljer sig från medeltalen för riket.

Man kan utgå från att barnfamiljerna är kraftigt överrepresenterade i nyproducerade lägenheter. Barnfamiljerna utgör emellertid tillsammans inte mer än en tredjedel av alla bostadshushåll. Och av dessa skulle i sin tur mindre än hälften komma att ha bostadsbidrag. Vi vet vidare att den andel av barnfamiljerna som har bostadsbidrag är betydligt högre bland dem som bor i hyreslägenheter än bland dem som själva äger sina bostäder.

Att lyfta av alla kostnader över medelhyran för alla som bor i hyreslägenheter som har minst tre rum och kök skulle år 1981 överslagsmässigt ha kostat ca 560 milj. kr. Om alla hyresgäster med bostadsbidrag tillhörde denna grupp skulle kostnaderna för det kostnadsutjämnande stödet till dem ha blivit ca 430 milj. kr.

Mer realistiskt är att utgå från att det kostnadsutjämnande stödet kommer att omfatta ett begränsat antal årgångar, och att bostadsbidrag inte utgår till alla som bor i sådana hus. Om stöd lämnades bara för hus byggda under de senaste fem åren och därvid hälften av lägenheterna i hyres- och bostadsrättshus tillhörde hushåll med bostadsbidrag skulle kostnaden bli knappt 70 milj. kr. Antar man vidare att ca 40% av hushållen i de småhus som har byggts under samma tid skulle få kostnadsutjämnande stöd skulle kostnaden där bli ca 200 milj. kr., eller totalt således ca 270 milj. kr. Därmed skulle sammanlagt ca 40% av alla hushåll med bostadsbidrag också ha kostnadsutjämnande stöd.

Denna kostnadsuppskattning är – som framgått – mycket svagt grundad. Vi har heller inte beaktat att även vissa hushåll utan barn kan ha rätt till kostnadsutjämnande stöd. Även om felet skulle vara ca 100 milj. kr. – vilket är fullt tänkbart – bör detta ses i ljuset av att det i så fall motsvarar mindre än hälften av den kostnadsökning som inträffar för räntebidragens del när den långa räntan oförutsett höjs med en halv procent.

Reservationer

1. Av ledamöterna *Kerstin Ekman (fp)*, *Arne Jonsson (c)* och *Ingegerd Troedsson (m)*

Kravet på egen bostad

Kommitténs förslag att bostadsbidragen till barnfamiljer skall bestå av två delar – ett standardutjämnande stöd och ett kostnadsutjämnande stöd – har delvis sin motsvarighet i dagens bostadsbidragssystem, där stödet är uppdelat på ett statligt bostadsbidrag och ett statskommunalt bostadsbidrag. Det standardutjämnande stödet föreslås bli beräknat så att hushållen med dess hjälp kan bära de normala kostnaderna för en tillfredsställande bostad. Det kostnadsutjämnande stödet blir därmed ett renodlat högkostnadsskydd. Vi instämmer i kommitténs förslag i dessa delar.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om dagens statliga bostadsbidrag föreslås att det standardutjämnande stödet skall kunna lämnas bara till dem som har egen bostad. Därmed förstås enligt specialmotiveringen till 1 § i lagförslaget att bidragsmottagaren själv disponerar över bostaden. Kravet skall inte anses uppfyllt av den som är inneboende eller som disponerar över endast en del av lägenheten, såvida inte denna del kan ses som en självständig bostad.

Vi anser inte att det är befogat att införa ett sådant bostadsvillkor för det standardutjämnande stödets del. Den föreslagna regeln skulle medföra att hushåll som delar bostad i många fall går miste om stödet. Därigenom motverkas nya boendeformer.

Vårt förslag att inget bostadsvillkor skall gälla innebär inte att vi tar avstånd från vad kommittén har förordat i fråga om hur bidragshushållet skall avgränsas. Självfallet skall stöd inte lämnas med dubbla belopp till dem som faktiskt har en sådan ekonomisk hushållsgemenskap att de bör jämföras med makar. Vi förutsätter att bidragsmyndigheterna är uppmärksamma i denna del.

2. Av ledamoten *Tore Claesson (vpk)*

Jag kommer i det följande att i ett särskilt yttrande utveckla mina allmänna synpunkter på de frågor som aktualiseras av kommitténs förslag till ett

reformerat bostadsbidragssystem. På tre punkter vill jag anmäla avvikande mening i förhållande till vad kommitténs majoritet har förordat.

Den första avser vilka tillgångar som skall jämföras med inkomst vid inkomstprövningen av bidragen. Kommittén föreslår att uppburna *studie-medel* till viss del skall läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Det medför att lånade pengar behandlas olika, beroende på vem som är långivare. Därmed diskrimineras de som är beroende av studiemedel för sin försörjning och inte kan låna av föräldrar eller ta upp lån i bank. En sådan olikhet i behandlingen av skilda studerandegrupper är enligt min mening inte acceptabel. Kommittén föreslår vidare att *förmögenhet* som avser annat än bostaden skall värderas efter de grunder som tillämpas vid beskattning. Detta medför vid nuvarande regler att egenföretagares förmögenhet kommer att tas upp endast till 30% av det verkliga förmögenhetsvärdet. Enligt min mening bör även här samma regler tillämpas för alla bidragsmottagare. Förmögenhet som avser annat än bostaden bör således alltid beaktas till sitt fulla värde, oavsett i vems händer den ligger.

Det *standardutjämnande stödet* är avsett att ge de svaga hushållen det grundläggande ekonomiska stöd som de behöver för att kunna hålla sig med en tillfredsställande bostad. Det skall emellertid enligt kommitténs förslag lämnas enbart till hushåll med barn. Enligt min mening finns samma behov att kunna stödja också hushåll utan barn. I ökande omfattning möter även sådana hushåll svårigheter att klara sin grundläggande försörjning och att hålla sig med en bostad som svarar mot samhällets bostadspolitiska ambitioner. Utgångspunkterna för stödet bör ändras i enlighet härmed.

Kommittén har slutligen avstått från att lägga konkreta förslag om hur kostnaderna bör fördelas mellan *staten och kommunerna*. Kostnadsansvaret har under senare år allt mer vältrats över på kommunerna. Fördelningen av kostnadsansvaret måste enligt min mening snarast ändras, så att staten betalar minst hälften av kostnaderna. Statsbidragsandelen bör därefter höjas successivt under en treårsperiod så att staten slutligt tar hela kostnaden för stödet. Jag vill här erinra om att staten i dag bär hela kostnaden för det generella familjepolitiska och bostadspolitiska stödet. Det är då inte rimligt att de kommuner som har flest svaga hushåll skall behöva ta det största ansvaret för det stöd som i övrigt i sin helhet faller på staten.

3. Av ledamoten *Ingegerd Troedsson (m)*

I denna reservation kommer jag att reservera mig mot kommitténs förslag vad gäller

1. avtrappningsreglerna för ensamboende föräldrar med barn,
2. inkomstprövningsreglerna samt
3. utformningen av bostadsstandardvillkoret för det kostnadsutjämnade stödet.

1. Avtrappningsreglerna för ensamboende föräldrar med barn

Målet för bostadsbidragen bör enligt kommittén vara att ge det stöd som är nödvändigt för att även de ej bärkraftiga hushållen skall kunna försörjas med bostäder som svarar mot uppställda bostadspolitiska mål. Bostadsbidragen bör vidare inriktas på försörjningsbrister i hushåll med normala förvärvsförhållanden. Då bör de å andra sidan kunna svara för hela det inkomstprövade stöd som bedöms nödvändigt. Stödet till tvåföräldrahushåll med olika antal barn bör därför vara så stort att det kan säkra en tillräcklig försörjning för hushåll med två samboende vuxna som tillsammans har inkomster som svarar mot den avtalsenliga heltidslönen i ett låglöneyrke. Först vid inkomster ovanför denna nivå bör stödet trappas av. Jag instämmer i detta.

För hushåll med ensamboende föräldrar är det, som kommittén framhåller, knappast möjligt att på samma vis ange den normala självförsörjningsförmåga som bostadsbidragssystemet bör förutsätta. Förvärvsmöjligheterna varierar starkt. Vidare ligger den förvärvsinkomst som är nödvändig för att nå existensminimum i samtliga dessa hushåll betydligt under vad som motsvarar lönen för en heltidsarbetande i ett låglöneyrke.

Kommittén menar att stödet till hushåll med ensamboende föräldrar kommer att bli väl avvägt om det utgår med samma grundbelopp som till fullständiga hushåll med samma antal barn och samma disponibla resurser.

Jag delar uppfattningen att bostadsbidragens grundbelopp för ensamföräldrar med visst antal barn lämpligen kan motsvara grundbeloppet för tvåföräldrahushåll, trots att hushållet innehåller en vuxen mindre. Däremot menar jag att avtrappningen av stödet liksom i dag bör ske från en lägre inkomst än för tvåföräldrahushållen. (I dag sker avtrappningen från 33 000 kr. inkomst för ensamföräldrar och från 41 000 kr. för tvåföräldrahushåll.) Som framgår av bl. a. exemplen i kapitel 12 skulle avtrappningen annars börja först när ett betydande överskott uppkommit i förhållande till använda standardnormer.

I motsats till för tvåföräldrahushållen bör dock ett visst överskott accepteras innan avtrappningen börjar, på grund av de extra kostnader som ensamförälderhushållen kan åsamkas. Avtrappningen kan förslagsvis påbörjas vid en bidragsgrundande inkomst som ligger mittemellan den inkomst vid vilken tillräcklig försörjning erhålles och den inkomstnivå, där avtrappningen påbörjas i tvåföräldrahushållen.

En lägre inkomstgräns för fullt bidrag är också motiverad av att en och samma bidragsgrundande inkomst i sig innebär en högre nettoinkomst i enförälderhushållen än i tvåföräldrahushållen på grund av skattereglerna.

Det kan också påpekas att det kostnadsutjämnande stödet (högekostnadsskyddet) i hushåll utan barn avses börja avtrappas vid en lägre inkomstnivå för ensamstående än för gifta.

2. Inkomstprövningen

De inkomster som skall beaktas vid prövningen av behovet av bostadsbidrag finns uppräknade i 9 § förslaget till Lag med vissa bestämmelser om bostadsbidrag. Jag vänder mig mot nedanstående delar av förslaget.

Barn och ungdomar

Vid prövningen av behovet av bostadsbidrag skall enligt förslaget inräknas barns inkomster även i den del som de inte är skattepliktiga, vad som har mottagits till barns försörjning i form av underhållsbidrag eller bidragsförskott samt del av barnens förmögenhet.

För *barn under 16 år* anser kommittén att också inkomster av kapital m. m. som ligger under deklarationspliktsgränsen skall medräknas om de överstiger 1000 kr. Jag kan instämma i detta, även om dessa inkomster normalt inte kan kontrolleras i samband med taxeringen. Jag instämmer också i förslaget att underhållsbidrag, bidragsförskott och barnpension skall medräknas. Liksom som föreslås för hemmavarande ungdomar mellan 16 och 18 år bör dock enligt min mening *en spärr sättas*, innebärande att den omfattning i vilken barnets ekonomiska resurser påverkar hushållets sammanlagda bostadsbidragsstöd begränsas till högst vad som svarar mot den andel av det standardutjämnande stödet som kan anses hänförlig till honom. Den överstigande delen av barnets inkomster skall enligt min mening inte behöva tas i anspråk för att fylla ut inkomstbrister hos hushållet i övrigt, eftersom barn inte längre har något försörjningsansvar mot vare sig föräldrar eller syskon.

För *ungdomar som är 16–18 år* föreslås summan av den unges sammanräknade inkomst – minskad med 7000 kr. eller vad som motsvarar deklarationspliktsgränsen – och utgående underhållsbidrag eller bidragsförskott bli hans bidragsgrundande inkomst. Den bidragsgrundande inkomsten begränsas dock till vad som svarar mot hans andel av det standardutjämnande stödet på samma sätt som jag ovan föreslagit skall gälla även barn under 16 år. Jag instämmer i detta. Däremot motsätter jag mig förslaget att en spärr av detta slag inte skulle sättas för den unge som har lyft lön eller annan ersättning för arbete som han har utfört åt föräldrar som redovisar inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet eller för arbete som han har utfört åt fåmansföretag där en förälder är företagsledare. Den unges sammanräknade inkomst skulle då utan begränsning uppåt läggas samman med föräldrainkomsten vid beräkning av stödets storlek.

I skattesammanhang beskattas dessa ungdomar numera för sin egen inkomst. Det ankommer på taxeringsnämnderna att kontrollera att inkomsten svarar mot gjorda insatser och till rimlig ersättning. Någon anledning att i bostadsbidragssammanhang missgynna familjer där ungdomar i åldern 16–18 år arbetar i föräldrarnas jordbruk eller rörelse finns därför enligt min mening inte.

Som framgår nedan motsätter jag mig också att andel av barns eller ungdomars *förmögenhet* läggs till den bidragsgrundande inkomsten. Detta gäller särskilt som omyndigas tillgångar normalt är bundna, och inte kan förutsättas "delvis disponeras för hushållets försörjning".

Förmögenhet

Enligt 9§ första stycket skulle del av hushållets förmögenhet inräknas i den bidragsgrundande inkomsten. Förslaget i kapitel 7 innebär att 20% av förmögenhet över ca 50 000 kr. skulle inräknas, med undantag för tillgång-

ar och skulder i den fastighet som används för den bostad till vilken bostadsbidraget utgår. Med skulder avses därvid inte enbart skulder för det kapital som har nedlagts i fastigheten, utan alla skulder för vilka fastigheten har utnyttjats som säkerhet.

I betänkandet framhålls samtidigt att underdeklarationen av hushållens likvida tillgångar är betydande. Enligt SOU 1978:9 skulle ca en tredjedel av hushållens bankmedel, ca 60% av alla obligationer och merparten av alla kontanter inte deklareraras. Den faktiska kontroll av förmögenhetstillgångarnas storlek som utförs vid taxeringen är vidare svag och möjligheten att förbättra kontrollen är liten.

Den som ärligt uppger samtliga tillgångar kommer i sämre läge än andra. Det är därför, som också utredningen framhåller, principiellt tveksamt att ha regler som gör bostadsbidragens storlek beroende av den redovisade förmögenheten. Hushåll med lika stora tillgångar men placerade på olika sätt skulle dessutom kunna komma att behandlas olika. Den som endast har ett fritidshus taxerat till 140 000 kr. och med en in-teckning på 50 000 kr. skulle enligt förslaget få ett tillägg till den bostadsbidragsgrundande inkomsten på 10 000 kr. Hushåll med dubbelt så stora tillgångar, men placerade i den bostad de bebor, skulle däremot inte alls drabbas av någon skärpning.

Särskilt hårt skulle kommittéförslaget drabba dem som har tillgångar bundna i den rörelse de är beroende av för sin försörjning och som samtidigt har högbelånat sin villa för att få fram kapital till rörelsen.

Jag är således tveksam till regler som gör bostadsbidragets storlek beroende av den redovisade förmögenheten. Eftersom förmögenhetsgränsen i självdeklarationen numera är 400 000 kr. torde det – bortsett från fastigheter – vara utomordentligt svårt att kontrollera förmögenhetstillgångar under detta belopp. Möjligheten att förbättra kontrollen är samtidigt liten. Skulle, trots allt, del av hushållens förmögenhet inräknas i den bidragsgrundande inkomsten, bör enligt min mening tillgångar i rörelse eller jordbruk alltid värderas efter gynnsammare regler. Dessutom måste sådana lån som tagits mot in-teckning i det egna hemmet få avräknas om de använts för annat ändamål. Utredningens utgångspunkt, att del av den förmögenhet som inte är bunden i bostaden förutsätts kunna disponeras för hushållets försörjning, är i dessa fall inte realistisk. Detsamma gäller, som ovan anförts, barnets tillgångar.

Underskottsavdrag och underhållsbidrag

Enligt 9§ första stycket skall den sammanräknade inkomsten för var och en av hushållets medlemmar ligga till grund för inkomstprövningen. Detta innebär att underskott i de förvärvskällor som har ett negativt netto liksom övriga allmänna avdrag inte får avräknas.

Jag delar inte uppfattningen att *underskott i förvärvskälla* inte skulle få räknas av vid fastställande av bidragsgrundande inkomst. Rätten till underskottsavdrag är motiverad av hänsynen till skatteförmågan. Ett hushåll med underskott i en förvärvskälla har onekligen lägre ekonomisk bärkraft än ett annat hushåll med samma förhållanden i övrigt men utan underskott.

På motsvarande sätt kan två hushåll ha samma sammanräknade nettoin-

täkt från rörelse, men det ena ha intäkten fördelad på ett överskott i en förvärvskälla och ett underskott i en annan, medan det andra hushållet kan ha båda verksamheterna i en och samma förvärvskälla, där kostnaderna helt täcks av intäkter i samma förvärvskälla. Skulle underskottet inte få dras av vid fastställande av bidragsgrundande inkomst skulle det förra hushållet få mindre bostadsbidrag än det senare.

Det står också klart att den småhusägare som inte har något underskott i sin fastighet har större bärkraft än den som har betydande underskott i form av räntor som måste erläggas.

Jag anser således att underskott i förvärvskälla skall få dras av från den sammanräknade inkomsten vid fastställande av den bidragsberättigande inkomsten.

Övriga allmänna avdrag

När det gäller underhåll till barn behöver den underhållsskyldige enligt nuvarande regler inte betala något underhåll förrän det nya hushållet har nått en försörjningsstandard som ligger gott och väl över den nivå som bostadsbidragen enligt kommitténs förslag primärt avses säkra.

Annorlunda ställer det sig med *underhåll till förutvarande maka*. Detta skall dessutom tas upp som skattepliktig intäkt hos den underhållsberättigade maken och påverkar där direkt den bidragsgrundande inkomsten. Jag anser därför att underhåll till make bör få dras av från den sammanräknade inkomsten vid fastställande av bidragsgrundande inkomst.

Realisationsvinst

Realisationsförlust föreslås inte beaktas vid fastställande av bidragsgrundande inkomst. Jag anser att ej heller realisationsvinst bör medräknas. Detta gäller i synnerhet om skärpning på grund av förmögenhetsinnehav skulle ske. 20% av förmögenheten vid bidragsårets ingång utöver visst belopp avses då läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Skulle t. ex. aktier, lager eller annan fastighet än den som bebos, stiga i värde beaktas detta fortlöpande genom denna skärpningsregel. Skulle värdestegringen realiseras genom försäljning skulle den kunna bli dubbelräknad under inkomståret, först genom att 20% av det höjda förmögenhetsvärdet vid årets början läggs till inkomsten, därefter genom att också reavinsten läggs till inkomsten.

Sjukpenninggrundande inkomst i stället för verklig inkomst

I fråga om den som har att betala preliminär B-skatt får bidragsmyndigheten enligt 9§ andra stycket besluta att i inkomsten skall inräknas den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) i stället för den i samband med taxering beräknade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet. Denna rätt skulle enligt kommittén föreligga när SGI överstiger den redovisade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet. Skälet uppges vara att SGI beräknas utan hänsyn till sådana bokföringsmässiga dispositioner som inverkar på det skattemässiga inkomstbegreppet. Genom att

även uppgifter som läggs till grund för den sjukpenninggrundande inkomsten kommer från de försäkrade själva skulle det vara möjligt att utnyttja dessa inkomstuppgifter för prövningen av bostadsbidragen utan att dessa bidragssökande kommer i en sämre ställning än andra.

Detta förslag är enligt min mening för löst grundat. Kommittén bortser från att det inkomstbortfall som SGI skall täcka inte bara avser hushållets försörjning utan också räntor, hyror och andra i rörelsen ingående omkostnader. SGI i stället för verklig inkomst är således enligt min mening ingen användbar lösning på problemet att fastställa den bidragsgrundande inkomsten i dessa hushåll.

3. Det kostnadsutjämnande stödet (högkostnadsskyddet)

Kommittén har inte haft mandat att föreslå ändringar i bostadspolitikens utformning i övrigt. Det innebär att de grundläggande orsakerna till hyressplittningen inte har kunnat angripas. Så länge hyresnivåerna skiljer sig åt så mycket som de gör mellan likvärdiga bostäder på olika orter eller som färdigställts under olika perioder, torde någon form av högkostnadsskydd vara ofrånkomligt.

Av tabellerna 4.8 och 4.9 framgår således att hyrorna för en treummare med modern standard år 1981 kunde variera från 12 400 kr. (hus byggda 1941–50 i kommuner med mindre än 75 000 invånare) upp till 22 300 kr. (allmännyttigt ägda flerbostadshus färdigställda år 1981 i Stockholm).

Jag motsätter mig därför inte att kommunerna *övergångsvis* får möjlighet att med statsbidrag och efter inkomstprövning ge kostnadsutjämnande stöd till hushåll i sådana årgångar av lägenheter resp. lägenheter på orter som avsevärt överstiger medelhyran för riket. I ett särskilt yttrande lägger jag fram mina synpunkter på hur hyressplittningen och de höga boendekostnaderna överhuvudtaget bör angripas.

Till det kostnadsutjämnande stödet är knutet ett bostadsstandardvillkor. Detta innebär att stödet endast utgår under förutsättning av att det – kök och vardagsrum oräknat – bor högst två personer per rum. (Barn under t. ex. två års ålder avses dock inte medräknas.) Detta bostadsstandardvillkor skulle enligt min mening kunna leda till betydande orättvisor. Så t. ex. skulle en tvåbarnsfamilj i en nyproducerad treumslägenhet i Stockholm ha rätt till högkostnadsskydd, om kommunen beslutar införa sådant. En trebarnsfamilj i samma treumslägenhet och med samma inkomstförhållanden skulle däremot helt kunna gå miste om stödet, även om de inte kan komma över en fyrrumslägenhet. *Grundbeloppet för högkostnadsskyddet* borde enligt min mening i stället jämkas om viss trångboddhet föreligger.

Särskilda yttranden

1. Av ledamoten *Tore Claeson* (vpk)

En utgångspunkt för ett reformerat bostadsbidragssystem måste enligt min mening vara att stödet därigenom inte försämras för några grupper av hushåll. Den fortgående minskningen av antalet hushåll som får del av stödet måste hejdas. De hushåll som på senare år har mist sitt stöd genom urholkningen av stödbeloppen och den otillräckliga uppräknings av inkomstgränserna måste återfå det. Utslagningen, som var tydlig redan tidigare, har fortsatt också under den tid som kommittén har arbetat. När den första borgerliga regeringen tillträdde år 1976 hade 600 000 hushåll bostadsbidrag. År 1979 hade detta antal sjunkit till 510 000 hushåll. Nu är antalet hushåll med bostadsbidrag enligt preliminära uppgifter nere i ca 370 000. Jag har i samband med översynen av bostadsbidragssystemet ansett det viktigt att framhålla de fördelningspolitiska aspekterna – dvs. hur stödet fördelas mellan olika hushåll – men också att genom översynen förbättra stödet för de stora grupper som har fått se sina villkor försämrade.

Den ekonomiska politik som har förts under den borgerliga regeringstiden har lett till kraftiga försämringar för de svaga hushållen och därmed också påtagligt ändrat förutsättningarna för kommitténs arbete. De ökande bostadshyrorna och de minskande reallönerna gör att allt fler behöver stöd för sin försörjning. Därmed ökar kraven på bostadsbidragen. Det är i denna situation anmärkningsvärt att de borgerliga regeringarna med stöd av sin majoritet i riksdagen under utredningsarbetets gång har genomfört förändringar i bidragsreglerna som har urholkat det samlade stödet och medfört att 100 000-tals hushåll har förlorat sina bidrag.

Mot denna bakgrund framstår uttalandet i direktiven att kommittén inte får föreslå förbättringar i stödsystemet som leder till ökade kostnader som allt mer cyniskt. Det går inte att inom den nuvarande kostnadsramen återställa de försämringar som har skett under senare år. Det går inte heller att åstadkomma de förbättringar som är nödvändiga enbart genom omfördelningar mellan de svaga hushåll som alltjämt har bostadsbidrag. Skall man kunna infria de bostadspolitiska mål som riksdagen sedan länge har ställt upp torde stödet behöva nå ungefär dubbelt så många hushåll som i dag.

Vänsterpartiet kommunisterna har under många år krävt att bostadsbidragen skall utformas så att ett hushåll med stor försörjningsbörda eller

låga inkomster får möjligheter att behålla en god bostad och även att byta till en nybyggd bostad som bättre svarar mot dess behov. Det stödssystem som kommittén nu förordar ökar möjligheterna att tillgodose kraven på förbättringar för dessa hushåll. Det ger också andra möjligheter än i dag att hålla bostadskostnaderna i nyproduktionen på en socialt acceptabel nivå. Men detta förutsätter således enligt min mening att kraftigt ökade resurser satsas på detta stöd. Jag vill också peka på att de effekter som stödet får för olika hushålls möjligheter att nå en tillfredsställande bostadsstandard hänger samman bl. a. med hur löner och priser – inte minst bostadshyror – förändras, hur inflationen utvecklas och vilka ändringar i skatteuttaget som beslutas.

Statsmakterna måste därför fortlöpande följa hur förändringar på dessa punkter inverkar på effektiviteten hos stödet. Man måste också vara uppmärksam på de svagheter som finns inbyggda i kommitténs generellt utformade regler och hur balansen i fördelningen mellan olika typer av hushåll påverkas av sådana förändringar. Från tid till annan kan därför stödreglerna behöva kompletteras. Jag vill här peka på att många av de bostäder som behövs för att hushållen skall få goda bostadsförhållanden inte är tillgängliga för de svagaste grupperna. Jag måste vidare med beklagande konstatera att vi inte har kunnat finna ett inkomstmått som säkrar en likvärdig bedömning av alla typer av hushåll. Jag vill därför stryka under att bidragsmyndigheterna måste ges möjligheter att använda andra inkomstmått än de normala vid prövningen av exempelvis egna företagares behov av stöd.

Skillnaderna i fråga om hushållens bostadsstandard och betalningsförmåga kan emellertid inte röjas undan enbart med förbättrade bostadsbidrag. I första hand krävs en förändrad bostadspolitik. Målet att alla hushåll skall ha tillgång till en tillräckligt stor och modernt utrustad bostad i en bra miljö till rimliga kostnader kan annars inte förverkligas. För att man skall kunna nå socialt acceptabla hyror och en större rättvisa i boendet måste samhällets bostadsstöd fördelas om, från den privata sektorn till de allmännyttiga företagens bostäder.

Det som jag här har utvecklat gäller i första hand omständigheter som har legat utanför kommitténs uppdrag. Jag kan därför ansluta mig till de huvuddrag för ett reformerat bostadsbidragssystem som kommittén har utvecklat. I en särskild reservation har jag tagit upp vissa frågor där jag inte har kunnat ansluta mig till kommitténs förslag.

2. Av ledamoten *Ingegerd Troedsson (m)*

Bostadsbidragen kan till stor del sägas utgöra en kompensation för att ingen hänsyn tas till ekonomisk bärkraft vid beskattningen.

En tvåbarnsfamilj med vanlig industriarbetarlön, ca 85 000 kr., hamnar redan i dag under existensminimum om hyran är högre än ca 1 500 kr. Ändå betalar hushållet år 1982 ca 30 000 kr. i inkomstskatt och drygt 8 000 kr. i moms m. m. Detta innebär att det betalar mer än tre gånger så mycket i skatt som de ca 12 000 kr. det får tillbaka i form av barn- och bostadsbi-

drag. Hårdast drabbar skattesystemet flerbarnsfamiljerna som mer än övriga hushåll är hänvisade till att huvudsakligen leva på en enda inkomst.

Kommittén har lagt ned betydande arbete på att utifrån gällande skatte regler utforma bostadsbidragsstödet så att det tar största möjliga hänsyn till aktuella inkomster och till ekonomisk bärkraft. Av rättviseskäl och för att begränsa möjligheten till missbruk föreslås det slutliga bostadsbidraget enligt huvudförslaget fastställas först i samband med taxeringen, mer än ett år efter bidragsåret. Trots strävan efter enkelhet kan systemet uppfattas som komplicerat och kräva betydande insatser från såväl bidragshushållen som myndigheterna.

Någon möjlighet att gå ett steg längre och bestämma bostadsbidraget med hänsyn till inkomsten *efter skatt* har inte ansetts föreligga, bl. a. på grund av det merarbete detta skulle kräva. Detta är att beklaga. En och samma bidragsgrundande inkomst kan i sig innebära väsentliga skillnader i standard, beroende på hur inkomsten är fördelad på hushållets medlemmar samt på skattepliktiga resp. inte skattepliktiga inkomster.

Om två hushåll med flera barn har vardera 125 000 kr. i bidragsgrundande inkomst, kan det ena hushållet ha en enda inkomst, som i sin helhet skall beskattas, medan ett annat hushåll kanske har inkomsten fördelad med 80 000 kr. resp. 30 000 kr. på föräldrarna samt dessutom 15 000 kr. i skattefria underhållsbidrag. Behållningen efter skatt blir i detta fall ca 67 000 kr. för det första hushållet mot ca 90 000 kr. för det senare. Trots detta skulle samma bostadsbidrag utgå för båda hushållen.

Marginal effekterna på grund av avtrappningen av bostadsbidragen kommer vidare att förbli betydande och särskilt utdragna i hushåll med flera barn, i synnerhet om även kostnadsutjämnande stöd utgår. De hushåll som har störst behov av inkomstförstärkning kommer således även med kommitténs förslag att drabbas av marginaleffekter i betydligt bredare inkomstskikt än andra. Bostadsbidragssystemet kan inte heller fås att fungera utan betydande marginaleffekter, så länge det i huvudsak är en kompensation för att ingen hänsyn tas till försörjningsbördan vid beskattningen. Målet måste därför, enligt min mening, vara ett skattesystem som tar hänsyn också till hur många som skall leva på hushållsinkomsten, inte bara till hur många som tjänar in den. Vidare måste nödvändig barntillsynskostnad betraktas som utgift för inkomsternas förvärvande och bli avdragsgill. Behovet av bostadsbidrag skulle då kraftigt minska och det stödbehov som kvarstår inte få samma allvarliga marginaleffekter.

I avvaktan på ett sådant skattesystem är det angeläget att eftersträva en mer proportionell inkomstbeskattning i låga och vanliga inkomstlägen. En inkomsthushållen skulle då inte missgynnas lika hårt i förhållande till hushåll som har inkomsten fördelad på flera händer. Hänsynstagandet till bruttoinkomst i stället för till nettoinkomst vid fastställande av bostadsbidraget skulle inte heller få så stötande effekter, som i dagens skattesystem.

Det kostnadsutjämnande stödet (högkostnadsskyddet)

I en reservation accepterar jag ett kostnadsutjämnande stöd *under en övergångstid* men motsätter mig de utrymmeskrav som krävs för att sådant stöd skall kunna utgå.

Härutöver vill jag anföra följande.

Högekostnadsskyddet föreslås i motsats till det standardutjämnande stödet också kunna utgå till hushåll utan barn. Beslutar en kommun att införa högkostnadsskydd kommer således betydligt fler hushåll att omfattas av den betydande administration som ansökan och fastställelse av preliminära bidrag, fastställande av definitiva bidrag, återkrävande av för mycket utbetalt stöd m. m. innebär.

Det synes också av denna anledning angeläget att bostadspolitiken i sin helhet läggs om, så att en fungerande bostadsmarknad kan skapas utan en betydande hyressplittring mellan likvärdiga bostäder och så att bygg- och förvaltningskostnaderna kan hållas nere. Hyressättningen bör göras friare, så att en rörlighet åstadkomms på bostadsmarknaden. I dag ter det sig ofta fördelaktigt för hushåll, där barnen flugit ut, att bo kvar i den gamla lägenheten, därför att den inte bara har lägesfördelar utan också ställer sig väl så billig som en mindre men nyproducerad lägenhet.

Bostadslånesystem och byggnormer vidmakthåller vidare en standard som varken konsumenter eller det allmänna längre kan klara. Räntebidragen beräknas t. ex. fördubblas i fast penningvärde från 1981 till 1985 (från ca 7 till 15 miljarder kr.). Kostnadsökningarna i boendet måste därför aktivt motverkas, dels genom förenklade byggnormer m. m., dels genom ökad inriktning på bostadsrätter (med lägre omkostnader) och genom införandet av ägarlägenheter. Lånevillkoren måste dessutom bli neutrala mellan hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt samt mellan den s. k. allmännyttan och privatägda hyreshus i syfte att få till stånd en kostnadsnedpressande konkurrens i både byggande och förvaltning.

Målet måste således vara att avsevärt nedbringa samhällets och hushållens verkliga boendekostnader, även i nyproduktionen, att uppnå en fungerande hyresmarknad utan besvärande hyressplittring och att sänka skattestrycket. Behovet av kostnadsutjämnande stöd skulle därigenom successivt falla bort.

Bilaga 1 Författningsförslag

Förslag till

Lag med vissa bestämmelser om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Bostadsbidrag lämnas i mån av behov till den som har egen bostad för sig och sitt hushåll.

Behovet av bostadsbidrag prövas mot hushållets inkomster och andra tillgångar enligt bestämmelserna i denna lag.

Bidrag betalas ut med preliminärt belopp. Slutligt bostadsbidrag fastställs i efterhand. Fastställelse och avräkning sker enligt bestämmelserna i denna lag.

2 § Som mottagare av bostadsbidraget anses var och en av makarna i ett hushåll, även om bidraget betalas ut endast till en av dem.

3 § Bostadsbidrag bekostas av kommunen. Till kommunens kostnader lämnas statsbidrag enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Förutsättningar för bostadsbidrag

4 § Bostadsbidrag kan lämnas till

1. den som i sitt hushåll har sådana barn under arton år som avses i 5 § första och andra stycket;
2. den som har fyllt arton år och inte uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension eller hustrutillägg till folkpension.

5 § I hushållet inräknas make som är kyrkobokförd på fastigheten samt bidragsmottagares barn eller fosterbarn som försörjs i huvudsak inom hushållet och inte har fyllt arton år.

Vid bestämmandet av grundbelopp enligt 8 § andra stycket skall hänsyn tas även till sådana barn eller fosterbarn under arton år som, utan att de försörjs i huvudsak inom hushållet, regelbundet bor i bostaden under viss tid.

Med makar jämställs i denna lag man och kvinna som är kyrkobokförda på samma fastighet

1. om de har eller har haft gemensamma barn;
2. om de tidigare har varit gifta med varandra;
3. om de i annat fall inte visar att de saknar ekonomisk hushållsgemenskap; detta gäller dock inte i fråga om dem som är släkt och kan ta arv efter varandra.

Har folkbokföringsmyndigheten beslutat om ändrad kyrkobokföring för någon som enligt första eller tredje stycket därmed skall inräknas i hushållet och har de förhållanden som har föranlett beslutet rått även tidigare under bidragsåret, får bidragsmyndigheten besluta att den som beslutet avser skall inräknas i hushållet även för tid före den ändrade kyrkobokföringen.

6 § Bostadsbidrag lämnas tidigast för månaden efter den då ansökan om bidrag gjordes.

7 § Makar skall svara solidariskt för sådana återbetalningar, avgifter och räntor som fastställs till betalning enligt denna lag om de avser bidrag som har betalats ut för den tid som makarna skall anses ha ingått i hushållet.

Bidragets storlek

8 § Bostadsbidrag lämnas för kalenderår (bidragsåret) med högst det belopp som kommunen bestämmer. Det är bidragets grundbelopp.

Grundbeloppet bestäms med hänsyn till antalet barn samt bostadens storlek och kostnadsläge.

9 § I den inkomst som skall beaktas vid prövningen av behovet av bostadsbidrag inräknas

1. den sammanräknade inkomsten för var och en av hushållets medlemmar enligt taxeringen för det inkomstår som bidraget avser eller, för den som har brutet räkenskapsår, det inkomstår som avslutas närmast före den 1 mars året efter bidragsåret;
2. inkomst som avses i lagen (1958: 295) om sjömansskatt;
3. barns inkomster även i den del som de inte är skattepliktiga;
4. vad som har mottagits till barns försörjning i form av underhållsbidrag eller bidragsförskott;
5. del av mottagna studiemedel;
6. del av hushållets förmögenhet vid bidragsårets ingång.

I fråga om den som har att betala preliminär B-skatt får bidragsmyndigheten besluta att i inkomsten skall inräknas den sjukpenninggrundande inkomsten enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring i stället för den i samband med taxering beräknade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

Andra inkomster och tillgångar än de som avses i första stycket skall beaktas om det är uppenbart att de har betydelse för hushållets försörjning.

Närmare bestämmelser om hur inkomsten skall beräknas och hur inkomster och andra tillgångar skall inverka på bidragets storlek meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Preliminärt bostadsbidrag

10 § Preliminärt bostadsbidrag beslutas av bidragsmyndigheten på grundval av uppgifter om hushållets beräknade inkomst under bidragsåret.

I beslutet skall fastställas dels vilka som enligt 5 § skall anses ingå i hushållet och det grundbelopp efter vilket bidraget skall beräknas, dels det belopp med vilket bostadsbidraget tills vidare skall betalas ut.

11 § Preliminärt bostadsbidrag betalas ut för månad med en tolfteedel av det belopp som bidragsmyndigheten har fastställt.

12 § Den som är mottagare av preliminärt bostadsbidrag är skyldig att skriftligen underrätta bidragsmyndigheten om ändringar i förhållanden som påverkar bidragets storlek.

13 § Ändras hushållets sammansättning eller ändras andra förhållanden som påverkar grundbeloppet skall beslutet om preliminärt bostadsbidrag omprövas. Det omprövade beslutet skall gälla från månaden efter den då anmälan gjordes eller – om det nya grundbeloppet är lägre – från månaden efter den då förhållandena ändrades.

Vad som har uppburits för mycket skall omedelbart återbetalas.

14 § Ändras hushållets beräknade inkomst skall bidraget för återstående månader av året jämkas så att vad som sammanlagt under året betalas ut i preliminärt bidrag så nära som möjligt kommer att svara mot det slutliga bostadsbidraget. Om ändringen är ringa skall dock ingen jämkning göras.

Slutligt bostadsbidrag

15 § Slutligt bostadsbidrag fastställs sedan taxeringsnämnden har beslutat i fråga om taxeringen för det inkomstår som närmast svarar mot bidragsåret. Inkomster som skall beaktas vid prövningen av bostadsbidrag skall anses vara fördelade med en tolfteedel på var och en av bidragsårets månader.

Det slutliga bostadsbidraget skall beräknas med utgångspunkt i det grundbelopp som har gällt den första dagen i varje månad.

16 § Har hushållets sammansättning ändrats under bidragsåret skall slutligt bostadsbidrag fastställas genom skilda beslut för tiden före och för tiden efter ändringen, om ändringen har betydelse för vem som bär betalningsansvar enligt 7 §.

17 § Fastställs det slutliga bostadsbidraget till högre belopp än vad som för samma tid har betalats ut i preliminärt bidrag, skall det överskjutande beloppet omedelbart betalas ut. Står bidragets mottagare i skuld för bostadsbidrag, skatt eller allmän avgift har mottagaren rätt att få ut bara vad som återstår sedan skulden har avräknats.

18 § Fastställs det slutliga bostadsbidraget till lägre belopp än vad som för samma tid har betalats ut i preliminärt bidrag, skall det överskjutande

beloppet återbetalas. Vad som skall återbetalas skall i första hand avräknas mot utgående bostadsbidrag. Bidragsmyndigheten får bestämma att återbetalningen skall fördelas på ett eller flera betalningstillfällen.

19 § Ett krav på återbetalning enligt 18 § får efterges helt eller delvis om synnerliga skäl föreligger.

Avgift och ränta

20 § På belopp som skall återbetalas enligt 18 § utgår avgift. Därvid skall bestämmelserna i 27 § 3 och 4 mom. uppbördslagen (1953: 272) om kvarskatteavgift tillämpas.

För tiden från det att beloppet förfaller till betalning fram till dess att betalning sker utgår ränta.

På belopp som skall återbetalas enligt 13 § andra stycket utgår ränta från dagen för utbetalningen av bidraget till dess att återbetalning sker.

Indrivning och preskription

21 § Bidragsmyndighetens beslut om återbetalning av bostadsbidrag får verkställas som lagakraftägande dom mot den som är att anse som mottagare av bidraget.

22 § I fråga om fordringar enligt 13 § andra stycket, 18 § eller 20 § gäller lagen (1982: 188) om preskription av skattefordringar m. m.

Påföljder

23 § Den som av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift till bidragsmyndigheten om förhållande som har betydelse för bostadsbidragets bestämmande, eller underlåter att lämna föreskriven uppgift av sådant slag, och därigenom föranleder fara för att bostadsbidrag tillgodoräknas med för högt belopp, döms till böter.

Omprövning och besvär

24 § Bidragsmyndighetens beslut skall omprövas av myndigheten, om det begärs av den som är att anse som mottagare av bidraget.

25 § Har det, genom ett avgörande som har vunnit laga kraft, beslutats om ändring som påverkar den inkomst som det slutliga bostadsbidraget har grundats på, skall nytt slutligt bostadsbidrag fastställas på begäran av kommunen eller den som var mottagare av bidraget, om sådan begäran görs inom ett år från beslutet. Därvid skall 17–20 §§ tillämpas. Vad som där sägs om preliminärt bostadsbidrag skall avse det tidigare fastställda slutliga bostadsbidraget.

26 § Bidragsmyndighetens beslut får överklagas genom besvär hos . . .
Bidragsmyndighetens beslut om preliminärt bostadsbidrag får inte

överklagas, om bidragsmyndigheten har beslutat att preliminärt bidrag skall betalas ut och frågan endast rör tillämpningen av 9 §.

Övriga bestämmelser

27 § Med bidragsmyndigheten avses i denna lag den myndighet som svarar för administrationen av bostadsbidragen i den kommun där den till vilken bidrag skall betalas ut är kyrkobokförd eller – i fråga om bidrag som har betalats ut till den som inte längre har bostadsbidrag – där han var kyrkobokförd när bostadsbidrag senast betalades ut till honom.

28 § Regeringen får bestämma att bidrag inte skall betalas ut eller återkrävas och att ränta eller avgift inte skall påföras, när det som skall betalas understiger visst belopp.

Bilaga 2 Specialmotivering

Förslag till

Lag med vissa bestämmelser om bostadsbidrag

Inledande bestämmelser

1 § Bostadsbidrag lämnas i mån av behov till den som har egen bostad för sig och sitt hushåll.

Behovet av bostadsbidrag prövas mot hushållets inkomster och andra tillgångar enligt bestämmelserna i denna lag.

Bidrag betalas ut med preliminärt belopp. Slutligt bostadsbidrag fastställs i efterhand. Fastställelse och avräkning sker enligt bestämmelserna i denna lag.

Den inledande 1 § sammanfattar huvuddragen i det föreslagna bostadsbidragssystemet. Den ger därmed också tillsammans med 2 och 3 §§ utgångspunkterna för de mer detaljerade bestämmelser som tas upp i fortsättningen av den föreslagna lagen med vissa bestämmelser om bostadsbidrag. Vad som regleras genom dessa efterföljande bestämmelser är i huvudsak grunderna för inkomstprövningen och förfarandet kring omprövningen av bidragen.

Bostadsbidragen består enligt våra förslag av två delar – ett standardutjämnande och ett kostnadsutjämnande stöd. De olika delarnas avsedda uppgifter samt stödets konstruktion har redovisats utförligt i kap. 6. Sammantagna formar de ett enhetligt stödsystem. Detta gäller inte minst sett från bidragsmottagarnas horisont. Varken vid ansökan eller vid inkomstprövningen, utbetalningen eller avräkningen finns något behov att hålla i sär de två delarna av stödet. Till följd därav används därför i lagförslaget genomgående den samlande benämningen bostadsbidrag.

I paragrafens *första stycke* ges de allmänna grunderna för bostadsbidragen. Dessa kan sammanfattas i att stödet är ett bostadsstöd som förutsätter att mottagaren har egen bostad, att stödet är inriktat på hushållets behov och att stödet är behovsprovat.

Att stödet är ett bostadsstöd framgår direkt av konstruktionen såvitt gäller bidragens kostnadsutjämnande del. Men även bidragens standardutjämnande del är ett bostadsstöd. Det framgår av att bidragen i denna del enligt våra förslag bör beräknas så, att hushållen därigenom ges möjligheter att utan ytterligare stöd bära en bostadskostnad som svarar mot medelhyran i riket för en bostad med godtagbar standard. I första stycket ställs därför kravet att hushållet har egen bostad.

Bostadsvillkoret bör tolkas så att bostaden skall vara upplåten till sökanden på sådant sätt att han själv disponerar över den. Detta krav får anses uppfyllt även vid en andrahandsupplåtelse som ger honom en självständig rätt att bruka lägenheten. Det bör dock inte anses uppfyllt vid sådana andrahandsupplåtelser som har skett i strid med bestämmelserna i 39 och 40 §§ hyreslagen. Kravet att sökanden skall ha egen bostad kan inte heller anses uppfyllt i fråga om den som är inneboende eller som disponerar över endast en del av lägenheten, såvida inte denna del genom sin utformning och utrustning kan ses som en självständig bostad.

Att bidraget avser den bostad som sökanden använder för sig och sitt hushåll innebär vidare att sökanden normalt själv måste vara kyrkobokförd där för att bidrag skall kunna lämnas. Enligt 11–13 §§ folkbokföringsförordningen (1967: 198) skall var och en kyrkobokföras på den fastighet där han är bosatt. En person anses därvid vara bosatt på den fastighet där han regelmässigt vistas under dygnsvilan. Den som har familj men arbetar på annan ort anses emellertid vara bosatt på den fastighet där familjen bor, om han regelbundet besöker sin familj. I praktiken innebär detta att en sökande som inte är kyrkobokförd på den bostad som han söker bidrag till normalt inte kommer att få bidrag, eftersom han då måste anses ha sin egentliga bostad på annat håll.

Samma gäller i princip för studerande som är skrivna hos sina föräldrar. Först när de inte längre är kyrkobokförda hos dem, kan de anses ha egen bostad för sig och sitt hushåll.

Vad som avses med hushåll definieras i 5 §.

Andra och tredje styckena hänvisar i sak vidare till de efterföljande bestämmelserna i den föreslagna lagen. För inkomstprövning och avräkning av bostadsbidrag får inte andra regler ställas upp än de som ges i denna lag eller i bestämmelser som har utfärdats med stöd av lagen. Beträffande den sakliga innebörden i bestämmelserna hänvisar vi till vad som anförs i motiveringen till de följande paragraferna.

2 § Som mottagare av bostadsbidraget anses var och en av makarna i ett hushåll, även om bidraget betalas ut endast till en av dem.

Enligt 5 kap. 2 § giftermålsbalken skall makar var och en efter sin förmåga bidra till det underhåll som behövs för att tillgodose deras gemensamma och personliga behov. Enligt 3 § samma kapitel gäller att den andra maken skall skjuta till de pengar som behövs om det som den första maken bidrar med inte räcker för hans egna behov eller för det underhåll till familjen som han normalt svarar för. Enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken gäller vidare att föräldrar skall svara för barns underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.

Tillsammans innebär dessa bestämmelser att makar har ett gemensamt försörjningsansvar för sin familj. Så länge som äktenskapet består och de båda bor tillsammans med de barn som ingår i familjen är detta försörjningsansvar inte avgränsat till något visst belopp för envar av dem. Var och en är alltså skyldig att använda det han har för familjens försörjning, om detta är nödvändigt med hänsyn till dess behov.

Bostadsbidragen är enligt vad vi har utvecklat under 1 § avvägda efter och avsedda för hushållets behov. Mot bakgrund av vad vi just har sagt bör därför båda makarna anses vara mottagare av bidraget, även om det betalas ut endast till den ene av dem. Detta framgår av 2 §. Regeln innebär att båda makarna var för sig ges rätt att företräda hushållet i frågor som rör rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek. Den innebär samtidigt att de båda var för sig bär ansvar för att bidragsmyndigheten underrättas om förhållanden som har betydelse för beräkningen av bostadsbidraget.

En konsekvens av bestämmelsen i 2 § är vidare att makarna görs solidariskt ansvariga för sådana återbetalningar m. m. som kan komma att åläggas den tid vilken bidraget har betalats ut om bidrag har lämnats med ett för högt belopp. Av lagtekniska skäl har bestämmelsen om makars solidariska ansvar förts in i 7 §.

Enligt 5 § tredje stycket skall vad som enligt denna lag gäller för makar gälla även i vissa andra fall då en man och en kvinna delar bostad. Bestämmelserna i 2 och 7 §§ kommer därmed att avse även dem som enligt 5 § tredje stycket skall jämställas med makar.

3 § Bostadsbidrag bekostas av kommunen. Till kommunens kostnader lämnas statsbidrag enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Det kostnadsutjämnande stödet är avsett att anpassas till förhållandena på de lokala bostadsmarknaderna. Ansvaret för denna anpassning bör enligt vad vi har utvecklat i avsnitt 6.3 ligga på kommunerna och de kommunalförbund som ansvarar för bostadsförsörjningen. Det är dessa som bör besluta om i vilken omfattning som stödet skall differentieras mellan bostäder med olika kostnadsläge och med vilka belopp som stöd då maximalt skall kunna lämnas. Det kostnadsutjämnande stödet har därför utformats som ett kommunalt stöd. Till kostnaderna för detta stöd bör kommunerna få statsbidrag. Till detta återkommer vi i det följande.

Det standardutjämnande stödet skall enligt förslagen i avsnitt 6.2 avvägas så att det tillsammans med hushållens egna resurser ger hushållen möjligheter att klara kostnaderna för bostäder i normala kostnadslägen och med tillräcklig utrymmesstandard. Det medför att det standardutjämnande stödet kommer att svara för en betydligt större andel av den totala stödvolymen än dagens statliga bostadsbidrag. Om man skall undvika en kraftig omfördelning av kostnaderna för bostadsbidragen mellan staten och kommunerna – och också en förskjutning mellan kommunerna – vid övergången till det reformerade bostadsbidragssystemet måste kommunerna framdeles ta del i finansieringen också av det standardutjämnande stödet. Detta tas upp i avsnitt 11.3.

Från administrativa utgångspunkter är det en fördel om de båda delarna av stödet kan behandlas som ett sammanhållet stöd vid inkomstprövning och avräkning samt vid utbetalning av statsbidrag. Också det standardutjämnande stödet har därför utformats som ett kommunalt stöd. Statsbidragsandelen bör därvid vara densamma för båda delarna av stödet.

Frågan om med vilken andel av kostnaderna som statsbidrag skall utgå bör övervägas i samband med den statliga budgetregleringen. Det ankommer därefter på regeringen att med stöd av riksdagens beslut meddela

bestämmelser i frågan. De intressen som statsmakterna vill slå vakt om vid utformningen av stödet bör säkras genom särskilda villkor för statsbidrag. Dessa bör för det standardutjämnande stödets del lägga fast den lägsta nivå för grundbeloppen som skall ge rätt till statsbidrag samt för det kostnadsutjämnande stödets del ange grunderna för hur grundbeloppen skall bestämmas.

Att bostadsbidragen görs till en kommunal stödform medför att kommunerna har frihet att själva besluta om de vill lämna sådant stöd. De har därvid naturligtvis också frihet att besluta att använda sig av endast den ena av stödets delar. Samma gäller i dag om de statskommunala bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. och de kommunala bostadstilläggen till folkpension. Ingen kommun har emellertid ställt sig utanför någon av dessa stödformer. Vi har därför inte ansett det motiverat att ställa upp regler som innebär att kommunen skall fatta ett särskilt beslut om att stödformen skall tillämpas, eftersom ett sådant beslut saknar innehåll så länge som kommunen ännu inte har beslutat om de belopp med vilka stöd skall kunna lämnas. Bestämmelsen i 8 § första stycket att bidrag lämnas med högst det belopp som kommunen bestämmer är tillräcklig för båda dessa syften. Kommunen kan, om den så vill, bestämma beloppet till noll.

Om kommunen beslutar att lämna behovsprövade bidrag till hushållens bostadskostnader gäller emellertid bestämmelserna i denna lag.

Förutsättningar för bostadsbidrag

4 § Bostadsbidrag kan lämnas till

1. den som i sitt hushåll har sådana barn under arton år som avses i 5 § första och andra stycket;
2. den som har fyllt arton år och inte uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension eller hustrutillägg till folkpension.

Bostadsbidragets standardutjämnande del är enligt vad vi har utvecklat i avsnitt 6.2 avsedd endast för barnfamiljer. Bidragets kostnadsutjämnande del skall däremot kunna lämnas också till hushåll utan barn.

I fråga om rätten till bostadsbidrag gäller för barnfamiljernas del inga andra villkor än de som enligt motiveringen till 1 § allmänt gäller för stödets båda delar. För det standardutjämnande stödet krävs att hushållet har egen bostad och att hushållets inkomster inte är för höga. I fråga om det kostnadsutjämnande stödet bör härutöver enligt vad vi har utvecklat i avsnitt 6.3 ställas upp vissa villkor som rör bostadens storlek och kostnadsläge.

Genom 4 § 1 föreskrivs mot denna bakgrund att bostadsbidrag lämnas till dem som i sitt hushåll har barn under arton år. Vad som i detta sammanhang menas med barn anges i den efterföljande 5 §. Orden "i sitt hushåll" anger att det skall finnas en försörjningsgemenskap av något slag. Även till detta återkommer vi i motiveringen till 5 §.

Bestämmelsen i 4 § 1 innebär att bostadsbidrag enligt denna lag lämnas oberoende av föräldrarnas ålder och utan hinder av att dessa för egen del kan vara berättigade till annat bostadsstöd – exempelvis kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT) och kommunalt bostadsbidrag till handikappade (KBH). Skälet till detta är att KBT och KBH avser endast

mottagarens egna behov, medan bostadsbidragen avvägs med hänsyn till de samlade behoven i hushållet. Om de som har folkpension skulle hänvisas uteslutande till KBT, skulle behovet av stöd till de bostadskostnader som är hänförliga till barnen inte komma att beaktas. Däremot måste naturligtvis förmånerna samordnas, så att inte dubbla bidrag ges till bidragsmottagarens egna bostadskostnader. Det bör ankomma på regeringen att utfärda de tillämpningsbestämmelser som krävs för en sådan samordning.

I fråga om hushåll utan barn finns däremot inget skäl att bostadsbidrag skall kunna lämnas vid sidan av annat stöd som avser samma ändamål. Den som tillhör de kategorier som kan få KBT bör därför vara utesluten från bostadsbidrag enligt denna lag. Detta gäller även i de fall som hans rätt till KBT faller bort till följd av att hans inkomster är för höga. Förutsättningen för att bostadsbidrag skall lämnas till hushåll utan barn har därför i 4 § 2 utformats så, att bestämmelsen utesluter dem som har sådana förmåner från den allmänna försäkringen som kan grunda rätt till KBT. Detta gäller de till folkpensioneringen anknutna förmånerna ålderspension, förtidspension, änkepension och hustrutillägg.

Beträffande KBH är förhållandena annorlunda. KBH avser att täcka de merkostnader som följer av den handikappades särskilda krav på bostaden eller dess utrustning. KBH ersätter således inte andra stödformer, utan är ett komplement till dessa. Det finns därför inget skäl att utesluta bostadsbidrag i sådana fall.

När det gäller behovet av samordning mellan bostadsbidragen och de särskilda bostadsbidrag som lämnas till värnpliktiga inom familjebidragens ram hänvisar vi till vad vi har anfört i avsnitt 10.4.2.

I fråga om hushåll utan barn föreskrivs slutligen att sökanden skall ha fyllt arton år. Samma gräns gäller i dag. Fram till denna tidpunkt vilar försörjningsansvaret i princip på dem som har vårdnaden om den unge. En behovsprövning kan därför dessförinnan knappast genomföras enbart mot den unges egna ekonomiska förhållanden, oberoende av föräldrars eller andra vårdnadshavares resurser. Genom att åldersgränsen för hur länge barn räknas med i föräldrarnas hushåll samtidigt generellt sätts till arton år elimineras det glapp som f. n. finns mellan dem som får räknas med i föräldrarnas hushåll och dem som själva kan söka bostadsbidrag. Vi hänvisar i övrigt till motiveringen i avsnitt 9.2.1.

5 § I hushållet inräknas make som är kyrkobokförd på fastigheten samt bidragsmottagares barn eller fosterbarn som försörjs i huvudsak inom hushållet och inte har fyllt arton år.

Vid bestämmandet av grundbelopp enligt 8 § andra stycket skall hänsyn tas även till sådana barn eller fosterbarn under arton år som, utan att de försörjs i huvudsak inom hushållet, regelbundet bor i bostaden under viss tid.

Med makar jämställs i denna lag man och kvinna som är kyrkobokförda på samma fastighet

1. om de har eller har haft gemensamma barn;
2. om de tidigare har varit gifta med varandra;
3. om de i annat fall inte visar att de saknar ekonomisk hushållsgemenskap; detta gäller dock inte i fråga om dem som är släkt och kan ta arv efter varandra.

Har folkbokföringsmyndigheten beslutat om ändrad kyrkobokföring för den som enligt första eller tredje stycket därmed skall inräknas i hushållet och har de

förhållanden som har föranlett beslutet rått även tidigare under bidragsåret, får bidragsmyndigheten besluta att den som beslutet avser skall inräknas i hushållet även för tid före den ändrade kyrkobokföringen.

I paragrafen utvecklas och preciseras vad som avses med uttrycket "sitt hushåll" i 1 § första stycket. Vilka som inräknas i hushållet har betydelse dels vid fastställandet av det grundbelopp efter vilket stödet skall beräknas (8 §), dels vid inkomstprövningen av stödet. Enligt våra förslag bestäms avtrappningen av stödet både av det antal medlemmar som hushållet har och av den sammanlagda inkomsten för dem som ingår i hushållet.

Vilken sammansättning som hushållet skall anses ha vid prövningen av bostadsbidrag bestäms av de olika personernas anknytning till den som enligt 1 § första stycket kan vara berättigad till stöd.

I dennes hushåll inräknas enligt *första stycket* till att börja med make som är kyrkobokförd på fastigheten. Den faktiska bosättningen saknar betydelse, så länge som maken är kyrkobokförd på denna fastighet. Som vi har utvecklat i motiveringen till 1 § innebär denna koppling till kyrkobokföringen att makar normalt alltid kommer att anses ingå i samma hushåll, såvida de inte varaktigt lever åtskilda. En make som till följd av sitt arbete vistas på annan ort kommer således ändå att räknas in i hushållet, om han regelbundet besöker familjen – exempelvis vid helger.

I hushållet inräknas vidare bidragsmottagares barn. Består hushållet av två makar skall båda enligt 2 § anses som mottagare av stödet. Båda makarnas barn skall således inräknas i hushållet, oavsett om barnen är gemensamma eller inte. Med barn till bidragsmottagare bör här liksom i andra sammanhang avses även adoptivbarn och barn som har mottagits i adoptionsyfte. Även de som i lagtexten kallas fosterbarn skall anses ingå i hushållet. Med fosterbarn avses här barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i hushållet efter medgivande av socialnämnden enligt 25 § socialtjänstlagen (1980: 620).

En förutsättning för att barn skall anses ingå i hushållet är att de är under arton år och att de försörjs i huvudsak inom hushållet. Därmed avses att det ekonomiska försörjningsansvaret för barnet åvilar förälder eller fosterförälder som ingår i hushållet. Det är däremot ingen nödvändig förutsättning att barnet också bor i hemmet under större delen av året. Också ett barn som exempelvis under läsåret är inackorderat på skolorten skall således anses ingå i hushållet. Motivet till detta är att föräldrarnas försörjningsbörd – som är det som bestämmer hushållets behov av stöd – i ett sådant fall kvarstår oförminskad även under den tid som barnet bor på annat håll.

Om barnet däremot också försörjs utom hushållet under den tid som det inte vistas i hemmet skall det inte anses ingå i hushållet. Därmed skall det inte heller räknas med på vanligt sätt vid beräkningen av bostadsbidraget. Som vi har utvecklat i avsnitt 9.2.2 är det emellertid angeläget att en förälder kan ta emot sitt barn i sitt hem för längre eller kortare tid under året även i de fall som han eller hon inte har vårdnaden om barnet. Vi har därför förordat att även sådana barn skall få räknas med vid bestämmandet av bostadsbidraget, men att den standardutjämnande delen av stödet då skall beräknas på grundval av ett schablonmässigt reducerat belopp, avsett att täcka merkostnaderna för det ökade behovet av utrymme.

I *andra stycket* föreskrivs därför att när stödets grundbelopp fastställs skall hänsyn tas även till sådana barn eller fosterbarn som inte försörjs huvudsakligen inom hushållet men som regelbundet bor där under viss del av året. Praktiskt har detta störst betydelse i fråga om barn till föräldrar som inte sammanlever. Andra stycket bör därvid tillämpas när den förälder som ingår i bidragshushållet inte har vårdnaden om barnet men i stället har en på avtal eller dom grundad rätt till umgänge med barnet. Om föräldrarna inte sammanlever men har gemensam vårdnad om barnet, bör barnet anses vara försörjt i huvudsak hos den förälder som enligt 4 § lagen (1947: 529) om allmänna barnbidrag uppbär barnbidrag för barnet. På denna förälder tillämpas första stycket, medan andra stycket tillämpas i fråga om den andra föräldern. Även i övrigt bör bestämmelserna om till vem som barnbidraget skall betalas ut avgöra om första eller andra stycket av denna paragraf skall tillämpas. Det innebär att i de fall som barnbidrag betalas ut till annan än föräldrarna – t. ex. därför att barnet har placerats i fosterhem eller vistas på institution – så bör bostadsbidrag till föräldrarna kunna lämnas bara med stöd av andra stycket.

Barn som avses i andra stycket anses inte ingå i hushållet. Det har betydelse framför allt i samband med inkomstprövningen av stödet. Dessa barns inkomster och andra tillgångar skall således inte räknas in i hushållets inkomster vid tillämpningen av 9 §. De skall inte heller räknas med när man bestämmer med vilken andel av inkomsten som stödet skall reduceras. Däremot skall de naturligtvis tas med i bilden vid prövningen av om utrymmesstandarden är tillräcklig för att kostnadsutjämnande stöd skall kunna lämnas till hushållet. Enligt vad vi har utvecklat i kapitel 9 skall prövningen i denna del utgå från hur många som faktiskt bor i bostaden, oavsett om de ingår i bidragshushållet eller ej. En förutsättning för att barn som avses i andra stycket skall inverka på denna bedömning är dock att föräldern själv har begärt att de skall räknas med vid prövningen av bostadsbidrag.

Kravet i andra stycket att barnet regelbundet skall vistas hos föräldern under viss tid bör tillämpas på samma sätt som i dag. Det innebär inte något krav på någon viss minsta sammanhängande period, utan främst ett krav på viss regelbundenhet i umgänget mellan föräldrar och barn. Enligt hittillsvarande praxis bör den sammanlagda vistelsetiden under året inte understiga två månader.

I *tredje stycket* anges i vilka fall som de som inte är gifta med varandra skall jämföras med makar vid tillämpningen av denna lag. Motiveringen till bestämmelserna i detta stycke har lämnats i avsnitt 9.1.

Våra förslag om när man och kvinna skall anses som samboende lägger avgörande vikt vid var de är kyrkobokförda. Skälen till detta är främst integritetsmässiga. Uppgiften att svara för bosättningskontrollen har lagts på folkbokföringsmyndigheten – dvs. pastorsämbetet eller i Stockholm och Göteborg den lokala skattemyndigheten. För att kunna fastställa den faktiska bosättningen kan myndigheten behöva hämta in och värdera upplysningar om den enskildes personliga förhållanden. En sådan utredning kan bli av ömtålig natur. Det kan tillfogas att sådana uppgifter hos folkbokföringsmyndigheten omfattas av sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980: 100). Det är enligt vår mening angeläget att söka undvika att likarta-

de utredningar utförs parallellt av flera myndigheter, om syftet med utredningarna är i huvudsak det samma och de andra myndigheterna lika väl kan lägga folkbokföringsmyndighetens beslut till grund för sitt handlande.

Bidragsmyndigheten skall därför enligt vårt förslag vid sin prövning av samboendeförhållanden alltid utgå från folkbokföringsmyndighetens beslut om kyrkobokföringen. Det innebär att bidragsmyndigheten inte har rätt att grunda sina beslut om hushållstillhörighet uteslutande på egna utredningar. Är man och kvinna som delar bostaden inte kyrkobokförda på samma adress, får således bidragsmyndigheten inte i sitt beslut om bostadsbidrag jämställa dem med samboende makar. Anser bidragsmyndigheten av något skäl att det finns anledning att undersöka om ett sådant samboendeförhållande föreligger, får den anmoda folkbokföringsmyndigheten att utreda frågan.

Att två personer är kyrkobokförda på samma adress är emellertid inte tillräckligt för att de skall hänföras till samma bidragshushåll. Enligt tredje stycket 1 och 2 krävs härutöver att de har eller har haft gemensamma barn eller att de tidigare har varit gifta med varandra. De som svarar mot dessa ytterligare kvalifikationer skall å andra sidan alltid jämföras med makar vid tillämpningen av denna lag. Även en man och en kvinna som inte har en sådan relation kan emellertid enligt tredje stycket 3 komma att jämföras med makar. För detta krävs att en ekonomisk hushållsgemenskap kan anses föreligga dem emellan. Av skäl som vi har angett i avsnitt 9.1.2 bör denna förutsättning ges formen av en presumtion. Bevisbördan ligger därmed på dem som påstår att någon sådan hushållsgemenskap inte föreligger. Grundkravet – att båda skall vara kyrkobokförda på fastigheten – medför att en presumtion om hushållsgemenskap bara kommer att gälla dem som har en stadigvarande anknytning till den gemensamma bostaden. För dem som endast delar bostad utan att ha någon hushållsgemenskap bör det därför vara lätt att styrka de faktiska förhållandena genom att redovisa det kontrakt eller avtal som reglerar deras inbördes ekonomiska ansvar för de kostnader som avser bostaden.

Som vi har framhållit i avsnitt 9.1.2 är det angeläget att bostadsbidragsreglerna inte tvingar ut vuxna barn från föräldrarnas bostad eller på annat sätt försvårar ett flergenerationsboende. Bestämmelsen i tredje stycket 3 bör därför inte tillämpas i fråga om dem som är nära släkt. Vi har avgränsat den krets för vilken undantag görs genom att knyta an till reglerna i ärvdabalken (ÄB 2 kap.) om skyldemäns arvsrätt. Undantaget kommer därmed att omfatta barn och barns avkomlingar, föräldrar och deras föräldrar samt syskon, syskonbarn och föräldrars syskon. En anknytning till giftermålsbalkens regler om äktenskapshinder till följd av släktskap (GB 2: 3), som i och för sig hade varit en mer naturlig anknytningspunkt, skulle enligt vår mening medföra en alltför kraftig inskränkning av den krets för vilken undantag bör göras.

De som bor i bostaden utan att inräknas i hushållet kommer i vissa fall indirekt att påverka rätten till bostadsbidrag. För att kostnadsutjämnande stöd skall kunna utgå bör det, enligt vad vi har förordat i avsnitt 6.3, krävas att bostaden har tillräcklig utrymmesstandard. För att någon skall kunna anses som inneboende bör det normalt krävas att han disponerar över en avgränsad del av bostaden. Den del som därefter återstår för bidragshus-

hålllets bruk måste då vara tillräcklig för att svara mot utrymmeskravet. Vuxna barn som bor kvar i bostaden bör emellertid inte betraktas som inneboende i denna mening. I sådana fall måste det vara tillräckligt att bostaden svarar mot utrymmesbehoven för familjen i dess helhet, de vuxna barnen inräknade.

Ett beslut om ändrad kyrkobokföring har ingen retroaktiv verkan, även om de förhållanden som har föranlett beslutet har rått redan tidigare. Beroendet av den faktiska kyrkobokföringen kan därför medföra att bostadsbidrag under tiden dessförinnan har lämnats på materiellt oriktiga grunder. Skälet till att vi förordar att en gemensam kyrkobokföring skall vara en nödvändig förutsättning för att bidragsmyndigheten över huvud taget skall pröva om samboende föreligger är att vi vill minska risken för integritetskränkningar. Om bidragsmyndigheten emellertid, på grundval av just ett beslut om ändrad kyrkobokföring, har funnit att två personer bör anses tillhöra samma bidragshushåll, så har integritetsfrågan kommit i ett annat läge. Bidragsmyndigheten bör då vara oförhindrad att pröva om de förhållanden som har föranlett den ändrade kyrkobokföringen har förelagat redan tidigare under bidragsåret. En bestämmelse av denna innebörd har tagits in i *fjärde stycket* av paragrafen. Därvid skall redan utbetalade preliminära bidrag omprövas enligt bestämmelserna i 13 §.

6 § Bostadsbidrag lämnas tidigast för månaden efter den då ansökan om bidrag gjordes.

Bostadsbidrag lämnas i dag från månaden efter den då rätten till bidrag uppkom. Om rätten till bidrag uppkom den första dagen i månaden lämnas bidrag dock redan för samma månad. Retroaktiva bidrag kan lämnas längst för tre månader före den månad då ansökan gjordes.

I framtiden bör rätten till bostadsbidrag helt och hållet knytas till ansökan. Någon rätt till bostadsbidrag bör inte kunna uppkomma för den tid som föregår ansökan om bidrag. Skälet härtill är att det ofta är svårt eller omöjligt att i efterhand kontrollera om de bidragsförutsättningar som bestämmes bl. a. grundbeloppets storlek har varit uppfyllda eller inte.

Vi vill i sammanhanget peka på att en sådan mer restriktiv inställning till retroaktiva bidrag sedan länge finns etablerad bl. a. inom sjukförsäkringsområdet.

Enligt lagförslaget lämnas bidrag tidigast för månaden efter den då ansökan gjordes. En ovillkorlig förutsättning för att rätt till bostadsbidrag skall föreligga är alltså att ansökan har gjorts senast under månaden närmast före den månad som bidraget avser. Den som känner till att hans förhållanden kommer att ändras från den första dagen i månaden kan lämna in sin ansökan om bostadsbidrag dessförinnan och därmed få bostadsbidrag redan den första månaden. Någon specialregel motsvarande den som finns intagen i dagens bostadsbidragsregler behövs därför inte för detta fall.

7 § Makar skall svara solidariskt för sådana återbetalningar, avgifter och räntor som fastställs till betalning enligt denna lag om de avser bidrag som har betalats ut för den tid som makarna skall anses ha ingått i hushållet.

I fråga om motiveringen till bestämmelserna i denna paragraf hänvisar vi i första hand till vad vi har anfört i anslutning till 2 §. Därutöver skall här endast två ytterligare kommentarer göras.

Paragrafen står upptagen under rubriken Förutsättningar för bostadsbidrag. Det sägs också att makar *skall* svara solidariskt. För att ett solidariskt betalningsansvar skall uppkomma torde det krävas att båda parterna har åtagit sig detta, åtminstone om parterna inte är gifta. Formuleringen i 7 § innebär därför att om någon av makarna – eller någon av dem som enligt 5 § tredje stycket skall jämföras med makar – vägrar att åtaga sig ett sådant ansvar så föreligger inte en av de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att bidrag skall lämnas. Bidragsmyndigheten skall då vägra att betala ut bidrag. Skälet till att någon vägrar att ta på sig ett solidariskt ansvar kommer sannolikt oftast att vara att han menar att 5 § tredje stycket inte är tillämplig i fråga om honom. Denna fråga får då prövas genom besvär över bidragsmyndighetens avslagsbeslut. Bifalls besvären bör det ankomma på bidragsmyndigheten att på nytt ta upp ansökningen till prövning i övriga delar.

Det solidariska betalningsansvaret avser sådana återbetalningar m. m. som hänför sig till bidrag som har betalats ut för den tid då båda makarna skall anses ha ingått i hushållet. Är någon av dem efter en utflyttning inte längre kyrkobokförd på samma fastighet som maken, men underlåter de att i rätt tid anmäla ändringen till bidragsmyndigheten, förblir de solidariskt ansvariga för de bidrag som har betalats ut under tiden fram till månaden efter den då anmälan gjordes. Detta framgår vid jämförelse mellan 7 § och 13 § första stycket.

Bidragets storlek

8 § Bostadsbidrag lämnas för kalenderår (bidragsåret) med högst det belopp som kommunen bestämmer. Det är bidragets grundbelopp.

Grundbeloppet bestäms med hänsyn till antalet barn samt bostadens storlek och kostnadsläge.

Som vi har framhållit redan i motiveringen till 3 § är den kostnadsutjämnande delen av stödet avsedd att medge en långt driven anpassning till förhållandena på de lokala bostadsmarknaderna. Förhållandena på dessa lokala bostadsmarknader känner endast kommunerna till. Det är därför nödvändigt att det är kommunen som bestämmer med vilka belopp som kostnadsutjämnande stöd skall kunna lämnas i kommunen och i vilken omfattning som detta stöd skall differentieras mellan äldre och nyare hus. Detta har vi utvecklat i avsnitt 6.3.

Av skäl som vi också har återgett i motiveringen till 3 § bör även det standardutjämnande stödet utformas som ett kommunalt stöd. Kommunens beslut om det standardutjämnande stödet kommer emellertid i praktiken i hög grad att styras av statsbidragsvillkoren, eftersom statsbidrag förutsätts komma att lämnas endast om stöd lämnas med lägst de belopp som statsmakterna har beslutat.

Det som kommunen har inflytande över är med vilka belopp som det oreducerade stödet skall utgå. Behovsprövningen av stödet skall enligt 1 och 9 §§ ske enligt bestämmelserna i denna lag och de kompletterande

bestämmelser som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

De av kommunen beslutade beloppen för det oreducerade stödet – stödets grundbelopp – bildar utgångspunkten både för bidragsmyndighetens beslut om preliminärt bidrag och för den omprövning av bidraget som sker i samband med beslutet om slutligt bidrag.

Det grundbelopp som kommer att gälla för ett visst hushåll bestäms av tre faktorer. Inom ramen för det standardutjämnande stödet differentieras grundbeloppen endast efter antalet barn – varvid dock grundbeloppen för sådana barn som avses i 4 § andra stycket (umgängesrättsbarn m. fl.), enligt vad vi har anfört i avsnitt 9.2.2, schablonmässigt bör reduceras till en viss andel av det fulla grundbeloppet. I de fall som också ett kostnadsutjämnande stöd är aktuellt bestäms grundbeloppet härutöver med hänsyn till hur mycket som kostnadsläget på orten för bostäder av den aktuella bostadens typ avviker från medeltalen för riket. Som vi har utvecklat i avsnitt 6.3 bör vidare kostnadsutjämnande stöd lämnas bara för lägenheter som tillgodoser utrymmeskraven. En tredje faktor som har betydelse för grundbeloppet är således bostadens storlek eller – mer egentligt – dess storlek i förhållande till hushållets storlek.

Uppräkningen i andra stycket är avsedd att vara uttömmande. Några andra grunder skall alltså inte få tillämpas för en differentiering av grundbeloppen för sådana bostadsbidrag till vilka kommunen kan kräva stöd av statsmedel enligt 3 § i denna lag.

9 § I den inkomst som skall beaktas vid prövningen av behovet av bostadsbidrag inräknas

1. den sammanräknade inkomsten för var och en av hushållets medlemmar enligt taxeringen för det inkomstår som bidraget avser eller, för den som har brutet räkenskapsår, det inkomstår som avslutas närmast före den 1 mars året efter bidragsåret;

2. inkomst som avses i lagen (1958: 295) om sjömansskatt;

3. barns inkomster även i den del som de inte är skattepliktiga;

4. vad som har mottagits till barns försörjning i form av underhållsbidrag eller bidragsförskott;

5. del av mottagna studiemedel;

6. del av hushållets förmögenhet vid bidragsårets ingång.

I fråga om den som har att betala preliminär B-skatt får bidragsmyndigheten besluta att i inkomsten skall inräknas den sjukpenninggrundande inkomsten enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring i stället för den i samband med taxering beräknade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

Andra inkomster och tillgångar än de som avses i första stycket skall beaktas om det är uppenbart att de har betydelse för hushållets försörjning.

Närmare bestämmelser om hur inkomsten skall beräknas och hur inkomster och andra tillgångar skall inverka på bidragets storlek meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen anges vilka inkomster som skall inverka på bostadsbidragets storlek i de fall som bidraget efter behovsprövning skall utgå med lägre belopp än grundbeloppet. Av paragrafen framgår vidare vilka andra tillgångar som i detta sammanhang skall likställas med inkomst.

Vilka inkomster och andra tillgångar som bör beaktas vid behovsprövningen har behandlats i avsnitt 7.3. Motiven till att inkomstprövningen bör utgå från vad som tas upp som sammanräknad inkomst i samband med

taxering har redovisats utförligt i avsnitt 8.2.3. Vidare har vi i avsnitt 8.3 behandlat hur inkomsterna för hushållets olika medlemmar bör vägas samman till vad som blir hushållets bidragsgrundande inkomst. I dessa delar hänvisar vi till vad som har sagts i den allmänna motiveringen. Här skall tilläggas endast att de begränsningar som gäller om användningen av fosterbarns tillgångar eller sådant understöd som utges till barnets försörjning medför att bestämmelserna i 9 § inte utan vidare kan tillämpas i fråga om fosterbarn som ingår i hushållet. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av fjärde stycket utfärda de närmare bestämmelser som bör gälla i sådana fall.

Föreskriften i 8 § att bidrag lämnas för kalenderår medför för flertalet bidragsmottagare att bidragsåret sammanfaller med beskattningens inkomstår. Inkomstprövningen kommer i dessa fall att kunna grundas på den sammanräknade inkomsten under bidragsåret. Därmed tillgodoses samtidigt de två kraven att behovet av bidrag skall prövas mot hushållets aktuella inkomster och att inkomstutgifterna så långt möjligt skall kunna kontrolleras. För den som redovisar enligt bokföringsmässiga grunder kan emellertid inkomståret vara brutet. Taxeringen skall då, i anslutning till bestämmelsen i 3 § kommunalskattelagen (1928: 370) om vilken tidsperiod som taxeringen avser, enligt *första stycket* 1 avse inkomsten i förvärvskällan under det räkenskapsår som avslutas närmast före den 1 mars under taxeringsåret. Kravet på att kontrollmöjligheterna skall bevaras måste här få ta över önskemålet att bidraget skall prövas mot inkomsten under bidragsåret. Även i dessa fall bör således inkomstprövningen utföras mot den inkomst som taxeringen avser, trots att vissa delar av denna inkomst hänför sig till tid före eller efter bidragsåret.

Även sådana inkomster som räknas upp under övriga punkter i första stycket skall självfallet avse vad hushållets olika medlemmar har uppburet under bidragsåret. Detta har inte ansetts behöva anges i lagtexten. Den förmögenhet som skall beaktas bör däremot normalt vara den som hushållet disponerar vid bidragsårets ingång. I annat fall skulle de medel som tillförs förmögenheten under bidragsåret komma att räknas två gånger vid inkomstprövningen.

I den allmänna motiveringen har vi inte närmare berört de särskilda förhållanden som gäller i fråga om inkomster på vilka lagen (1958: 258) om sjömansskatt är tillämpliga. Sjömansskatten är en definitiv källskatt, och den inkomst som den avser ingår därför inte i de inkomster som omfattas av taxering. Den beskattningsbara inkomsten enligt sjömansskattelagen antecknas emellertid särskilt i skattelängden. För att sjöinkomster i bostadsbidragssammanhang skall behandlas likformigt med andra inkomster krävs att det belopp med vilket inkomsten kan ha jämkats med stöd av 12 § 1 mom. sjömansskattelagen läggs åter till den redovisade beskattningsbara inkomsten. Det är här fråga om jämkningar som görs för att fånga upp avdrag som andra skattskyldiga får göra för underskott i förvärvskälla, underhåll och periodiskt understöd m. m. och som enligt våra förslag inte skall få påverka den bidragsgrundande inkomsten. Uppgifter om med vilket belopp inkomsten har jämkats får hämtas från sjömansskattekontoret i Göteborg.

Motiveringen till paragrafens *andra stycke* – enligt vilket bidragsmyn-

digheten under vissa förutsättningar får grunda inkomstprövningen på den uppgivna sjukpenninggrundande inkomsten — återfinns i avsnitt 8.3. Här skall tilläggas att avsikten är att denna möjlighet skall utnyttjas i de fall som den uppgivna sjukpenninggrundande inkomsten är högre än den på skattemässiga grunder beräknade inkomsten under motsvarande inkomstslag.

Valet att utgå från SGI i stället för ett skattemässigt inkomstmått i motsvarande delar måste bidragsmyndigheten i praktiken göra redan vid beslutet om preliminärt bidrag. Har inkomstprövningen av det preliminära bidraget utförts på grundval av en inkomst som har beräknats på skattemässiga grunder, måste också slutavräkningen genomföras i samma inkomstmått. Har däremot SGI använts vid beräkningen av de preliminära bidragen kan man vid slutavräkningen välja mellan att hålla fast vid dessa uppgifter eller att återgå till ett rent skattemässigt inkomstmått. Valet bör bestämmas av vilket av beräkningsätten som ger lägst slutligt bostadsbidrag.

Det bör framhållas att beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten i övriga delar skall utföras på konventionellt sätt, även i de fall då SGI ersätter sådana inkomstuppgifter som avser inkomster under inkomstslagen tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

I tredje stycket har införts en generalklausul som skall göra det möjligt att vid behovsprövningen beakta även andra inkomster och tillgångar än de som faller under det inkomstbegrepp som har definierats i första stycket. Avsikten är inte att därigenom söka få in alla de inkomster som enligt 19 § kommunalskattelagen inte räknas som skattepliktig inkomst. Avsikten är inte heller att få med alla sådana förmögenhetstillgångar som inte är skattepliktig förmögenhet. Tvärtom är det angeläget att det som räknas som bidragsgrundande inkomst så nära som möjligt sluter an till beskattningens inkomstmått. Man kan emellertid inte bortse från att det förekommer att ett hushåll disponerar över tillgångar som av ett eller annat skäl inte kommer fram genom de mått som vi har angett i första stycket, men som ändå på ett mer varaktigt sätt inverkar på hushållets behov av stöd. En förutsättning för att sådana inkomster och tillgångar skall beaktas vid behovsprövningen bör vara att det är uppenbart att de har betydelse för hushållets försörjning. Därmed bör förstås att de i väsentlig grad inverkar på hushållets behov av stöd.

Ett exempel på det som avses i tredje stycket är inkomster för dödsbon. Sådana inkomster beskattas hos dödsboet. De skulle därmed inte komma att inverka på prövningen av de efterlevandes behov av stöd, trots att delägarna kan förfoga över vad som utdelas från dödsboet och även i övrigt utnyttja dess tillgångar — exempelvis en bostadsfastighet. Dödsbon kan bestå oskiftade under lång tid. Hade den döde alltjämt varit i livet skulle dessa tillgångar ha beaktats vid prövningen av behovet av bidrag till det hushåll som han tillhörde. Normalt bör därför dödsboets inkomster och tillgångar räknas samman med inkomsterna och tillgångarna för den som är delägare i dödsbo efter den med vilken han eller hon sammanlevde vid tiden för dödsfallet.

I andra fall kan det vid tillämpningen av tredje stycket bli fråga om att göra en mera fri värdering av sökandens behov av bidrag mot bakgrund av vad som är känt om hans förhållanden. Föreskriften avses därmed kunna

ersätta den nuvarande bestämmelsen att bostadsbidrag inte lämnas om det är uppenbart att familjen saknar behov av bidrag, även om villkoren för rätt till bidrag är uppfyllda.

De inkomstprövningsregler som har tagits in i lagförslaget innehåller inga materiella bestämmelser om med vilket högsta belopp som barns inkomster skall medräknas, om vilken andel av studiemedel och förmögenhet som skall läggas till inkomsten, om vid vilken inkomst som avtrappningen av bidragen skall börja eller om med vilken andel av inkomsten över denna gräns som bidraget skall reduceras.

Vår uppfattning om vad som lämpligen bör gälla i dessa avseenden har redovisats i huvudtexten under avsnitten 5.2.1 (var avtrappningen bör börja), 7.2 (avtrappningstakten), 7.3 (medräknande av studiemedel och förmögenhet) och 8.3 (medräknande av barns inkomster). Vad som skall gälla i dessa delar måste emellertid fortlöpande omprövas. Bestämmelserna bör därför inte föras in i lagen, utan i stället ges genom förordning som regeringen utfärdar. Till detta krävs ett särskilt bemyndigande, vilket har tagits in i *fjärde stycket* av paragrafen.

De regler som ställs upp kommer att få direkt betydelse för kostnaderna för stödet. Omprövningen av gällande regler blir därför en integrerad del av budgetprövningen. De bestämmelser som regeringen utfärdar kommer således i realiteten att återspegla riksdagens beslut över budgetregleringen.

Preliminärt bostadsbidrag

10 § Preliminärt bostadsbidrag beslutas av bidragsmyndigheten på grundval av uppgifter om hushållets beräknade inkomst under bidragsåret.

I beslutet skall fastställas dels vilka som enligt 5 § skall anses ingå i hushållet och det grundbelopp efter vilket bidraget skall beräknas, dels det belopp med vilket bidraget tills vidare skall betalas ut.

Underlaget för bidragsmyndighetens beslut om det preliminära bostadsbidraget skiljer sig från underlaget för det slutliga beslutet endast på en punkt – nämligen den inkomst mot vilken behovsprövningen sker.

Inkomstprövningen bör för det preliminära bidragets del utgå från den bidragssökandes egna beräkningar av sina och övriga hushållsmedlemmars kommande inkomster. Härigenom kommer arbetet med inkomstprövningen av de preliminära bostadsbidragen att kräva förhållandevis små arbetsinsatser. En självständig bedömning från bidragsmyndighetens sida är påkallad främst i de fall då det finns skäl att anta att bidragssökanden mer påtagligt undervärderar sina inkomster. Eventuella missbedömningar kommer att rättas vid den noggranna prövning som sker i samband med det slutliga beslutet, som grundas på den vid taxeringen prövade faktiska inkomsten under bidragsåret. Det är främst av sociala skäl som bidragsmyndigheten har anledning att redan vid det preliminära beslutet korrigera sökandens inkomstuppgifter. Bördan av en allt för stor återbetalning kan framdeles förorsaka problem för bidragsmottagaren. Vi har förutsatt att bidragsmyndigheten bör be om en särskild förklaring när den uppgivna inkomsten är påtagligt lägre än den senast fastställda bidragsgrundande inkomsten eller – för den som inte tidigare har haft bostadsbidrag – den

senast fastställda taxerade inkomsten för dem som ingår i hushållet. I övriga fall bör sökandens uppgifter normalt godtas.

Det finns ytterligare några situationer där en mer aktiv prövning bör utföras från bidragsmyndighetens sida.

I den bidragsgrundande inkomsten ingår enligt 9 § första stycket också vissa inkomster för vilka prövningen i samband med det slutliga beslutet inte kan bygga på uppgifter som har granskats på annat håll. Det gäller i första hand underhållsbidrag samt hushållets förmögenhet vid bidragsårets ingång. Det kan här bli nödvändigt att redan från början söka säkra ett tillförlitligt underlag för bedömningen.

Enligt 9 § andra stycket kan bidragsmyndigheten för den som har B-skatt – dvs. den som har inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet – välja att grunda inkomstprövningen på den sjukpenninggrundande inkomsten i stället för på den i samband med taxeringen beräknade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet. Som vi har påpekat i kommentaren till 9 § måste detta val göras redan vid beslutet om preliminärt bidrag. En annan sak är att man vid det slutliga beslutet kan återgå till att pröva bidraget på grundval av taxeringens inkomstuppgifter. Det omvända tillvägagångssättet är däremot inte möjligt, eftersom det skulle innebära att den sjukpenninggrundande inkomst som gäller vid slutavräkningstillfället gavs retroaktiv verkan för hela bidragsåret.

Slutligen ges bidragsmyndigheten i 9 § tredje stycket möjligheter till en mer fri värdering av sökandens behov av stöd. Vill bidragsmyndigheten använda sig av denna möjlighet är det av bevisskäl nödvändigt att de omständigheter som myndigheten vill åberopa redovisas redan vid det preliminära beslutet.

I det inkomstprövningssystem som vi har förordat läggs en avgörande vikt vid det grundbelopp som vid varje tidpunkt ligger till grund för beräkningen av bostadsbidraget. Grundbeloppet är olika för olika typer av hushåll och kan också variera beroende på bostadens kostnadsläge. De faktorer som bestämmer efter vilket grundbelopp som stödet skall beräknas omprövas inte i samband med beslutet om slutligt bostadsbidrag. I den del som det preliminära beslutet rör grundbeloppet kan det alltså ses som ett slutligt beslut. Detta innebär att beslutet om preliminärt bostadsbidrag bör delas upp i två delar. Den ena delen rör vilka som skall anses ingå i bidragshushållet och vilket grundbelopp som skall läggas till grund för beräkningen. Den andra delen gäller med vilket belopp som bidraget tills vidare skall betalas ut med hänsyn till prövningen mot hushållets uppgivna inkomster. I *andra stycket* av denna paragraf ställs ett uttryckligt krav att det preliminära beslutet skall delas upp på detta sätt.

11 § Preliminärt bostadsbidrag betalas ut för månad med en tolfedel av det belopp som bidragsmyndigheten har fastställt.

Det preliminära bostadsbidraget förutsätts liksom i dag betalas ut i efterskott vid slutet av den månad som bidraget avser. Bidraget beräknas inte för kortare tid än hel månad. Av 15 § andra stycket följer att det är de förhållanden som råder den första dagen i månaden som bestämmer bo-

stadsbidraget för den månaden. Det innebär att om förutsättningarna för bostadsbidrag uppkommer först senare under månaden kan bidrag lämnas tidigast från den efterföljande månaden.

12 § Den som är mottagare av preliminärt bostadsbidrag är skyldig att skriftligen underrätta bidragsmyndigheten om ändringar i förhållanden som påverkar bidragets storlek.

Som vi har redovisat i kommentaren till 10 § är det i första hand bidragsmottagarens egna uppgifter som skall läggas till grund för beslutet om det preliminära bostadsbidrag som skall lämnas t. v. Det måste också i första hand ankomma på mottagaren att underrätta bidragsmyndigheten om sådana förändringar som bör föranleda att beslutet ändras. I 12 § åläggs därför bidragsmottagaren – och därmed också den som enligt 2 § tillsammans med honom skall anses som mottagare av bidraget – att anmäla alla sådana förändringar direkt till bidragsmyndigheten.

De förändringar som har betydelse kan gälla två skilda typer av förhållanden. Verkan av en förändring är något olika i dessa båda fall – liksom följderna av en utebliven anmälan.

Den ena typen av förändring innebär att de förutsättningar som gäller hushållets bostad eller sammansättning ändras. De medför ofta att det grundbelopp som ligger till grund för det preliminära bidraget måste ändras. De kan också medföra att grunderna för inkomstprövningen ändras genom att nya medlemmar skall räknas in i hushållet eller genom att andra, som dittills har ingått, inte längre skall räknas med. Förändringarna rör i båda fallen förhållanden som inte prövas på nytt i samband med beslutet om slutligt bidrag. Verkningarna av en anmälan om ändrade förhållanden – och påföljderna då en sådan anmälan inte görs i rätt tid – tas upp i 13 §.

Den andra typen av förändringar rör den inkomst som har uppgivits till grund för inkomstprövningen. En sådan förändring kan innebära att det preliminära bidragets belopp bör ändras för återstoden av bidragsåret. Det grundbelopp som ligger till grund för beslutet påverkas däremot inte. De förhållanden som ändringen avser prövas vidare på nytt i samband med beslutet om slutligt bostadsbidrag. Verkningarna av en anmälan om ändrade förhållanden tas upp i 14 §.

Av hänsyn till de konsekvenser som en utebliven anmälan kan få för sökanden skall anmälan vara skriftlig, så att det senare kan visas vad som faktiskt har redovisats till bidragsmyndigheten.

Det är vidare väsentligt att sådana rutiner införs att bidragsmottagarna ges goda möjligheter att bevaka att de uppgifter som ligger till grund för bostadsbidragen fortfarande är aktuella. Våra förslag i denna del har redovisats i avsnitt 8.4.1.

13 § Ändras hushållets sammansättning eller ändras andra förhållanden som påverkar grundbeloppet skall beslutet om preliminärt bostadsbidrag omprövas. Det omprövade beslutet skall gälla från månaden efter den då anmälan gjordes eller – om bidraget har minskats – från månaden efter den då förhållandena ändrades.

Vad som har uppburits för mycket skall omedelbart återbetalas.

Ändras hushållets sammansättning ändras också förutsättningarna för bostadsbidraget. Gäller ändringen dem som skall anses som mottagare av

bidraget påverkas i första hand förutsättningarna för inkomstprövningen, men i vissa fall också rätten till kostnadsutjämnande stöd. Gäller ändringen de barn som inräknas i hushållet påverkas härutöver också det grundbelopp efter vilket bidraget skall beräknas. Gäller ändringen barn som är umgängesbarn påverkas endast grundbeloppet.

Vid fastställandet av grundbeloppet prövas också de förutsättningar som rör bostaden. För den standardutjämnande delen av stödet gäller endast villkoret att hushållet har egen bostad. För den kostnadsutjämnande delen av stödet tillkommer kravet att bostaden är tillräckligt stor. Om kommunen har beslutat att differentiera det kostnadsutjämnande stödet efter årgångar har också bostadens ålder eller värdeår betydelse. Dessa förutsättningar kan förändras både då hushållet flyttar och då hushållets sammansättning ändras.

Ändras hushållets sammansättning under bidragsåret eller ändras de övriga förhållanden som har inverkat på grundbeloppet måste detta givetvis inverka på de preliminära bidrag som betalas ut för tiden efter ändringen. Det preliminära beslutet måste därför omprövas. Eftersom sådana förändringar rör förhållanden som är kända för mottagaren och kan styrkas av denne redan i och med att en förändring har inträffat så finns det inget skäl att låta omprövningen anstå till det slutliga beslutet.

Samma skäl som har motiverat bestämmelsen i 6 § att bidrag inte lämnas för tid före ansökan motiverar en motsvarande begränsning i fråga om möjligheterna att efter omprövning få ett högre preliminärt bidrag fastställt för tiden innan ändringen anmäldes. Det ändrade beslutet bör således läggas till grund för det preliminära bidrag som betalas ut från månaden efter den då anmälan gjordes till bidragsmyndigheten.

För att inte den skall gynnas som underlåter att omedelbart anmäla förändringar som leder till minskade bostadsbidrag föreskrivs emellertid i *första stycket* att om omprövningen har lett till att bidraget har minskats, så skall det omprövade beslutet tillämpas från månaden efter den då ändringen inträffade. Detta gäller oavsett att bidrag som har grundats på det tidigare beslutet redan kan ha betalats ut för denna tid. Vad som i sådant fall har uppburits för mycket skall, till följd av bestämmelsen i *andra stycket*, omedelbart betalas tillbaka. Av bestämmelsen i 20 § tredje stycket följer att ränta tas ut på det återbetalningspliktiga beloppet från dagen för utbetalningen.

14 § Ändras hushållets beräknade inkomst skall bidraget för återstående månader av året jämkas så att vad som sammanlagt under året betalas ut i preliminärt bidrag så nära som möjligt kommer att svara mot det slutliga bostadsbidraget. Om ändringen är ringa skall dock ingen jämkning göras.

Medan fastställandet av grundbeloppet har karaktären av ett slutligt beslut är inkomstprövningen endast preliminär i avvaktan på bl. a. utfallet av taxeringen. Syftet med den inkomstprövning som ligger till grund för det preliminära bidraget är att de belopp som betalas ut i preliminärt bidrag så nära som möjligt skall svara mot det slutliga bostadsbidrag som senare fastställs. Inkomstprövningen förutsätts komma att ske i huvudsak på de uppgifter som de sökande själva har lämnat.

När bidragsmottagaren senare under löpande bidragsår anmäler ändrade inkomstförhållanden bör ambitionen fortfarande vara densamma – att det som betalas ut i preliminärt bidrag så nära som möjligt skall svara mot det slutliga bidraget. Det preliminära bidraget för återstoden av året bör därför jämkas.

Närmast det slutliga bidragsbeloppet kommer man om det preliminära bidraget för månaderna efter ändringen betalas ut med det belopp som kommer fram då inkomstprövningen utförs mot en rullande tolv-månader inkomst på samma sätt som i fråga om SGI. Vi hänvisar här till vad vi har anfört i avsnitt 8.4.1.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om de omständigheter som inverkar på grundbeloppets storlek rör det sig här hela tiden om uppskattningar av något som ännu inte är känt, men som kommer att korrigeras vid slutavräkningen. Det finns därför inte skäl att redan i samband med jämkningen ompröva redan utbetalade belopp. Någon motsvarighet till bestämmelserna om omprövning i 13 § har inte tagits in i 14 §. Det finns inte heller skäl att jämka det preliminära bidraget om den anmälda ändrade inkomsten endast obetydligt avviker från den som den tidigare beräkningen har grundats på. En bestämmelse om detta har tagits in sist i paragrafen.

Slutligt bostadsbidrag

15 § Slutligt bostadsbidrag fastställs sedan taxeringsnämnden har beslutat i fråga om taxeringen för det inkomståret som närmast svarar mot bidragsåret. Inkomster som skall beaktas vid prövningen av bostadsbidrag skall anses vara fördelade med en tolfedel på var och en av bidragsårets månader.

Det slutliga bostadsbidraget skall beräknas med utgångspunkt i det grundbelopp som har gällt den första dagen i varje månad.

Den förordade modellen för inkomstprövningen av bostadsbidragen förutsätter att den huvudsakliga prövningen av hushållets bidragsgrundande inkomst utförs efter bidragsårets utgång, när den faktiska inkomsten är känd. Modellen bygger vidare på att prövningen så långt möjligt skall ske mot uppgifter som redan har kontrollerats i annat sammanhang.

Den helt dominerande delen av hushållens inkomster består av sådana skattepliktiga inkomster som avses i 9 § första stycket 1. Granskningen av dessa inkomster sker vid den årliga taxeringen. Denna slutförs i första instans i och med att den lokala skattemyndigheten skriver under skattelängden, som innefattar taxeringsnämndens beslut. Taxeringsnämndens arbete skall enligt 71 § taxeringslagen (1956:623) vara avslutat före utgången av november månad under taxeringsåret. Skall det granskningsarbete som utförs vid taxeringen kunna tas till vara vid den slutliga prövningen av bostadsbidragen kan således denna prövning inte genomföras förrän ungefär ett år efter bidragsårets utgång.

Vi har funnit att uppgiften att utföra den slutliga prövningen av bostadsbidragen åtminstone f. n. inte kan läggas på skattemyndigheterna. I stället får de uppgifter från taxeringen som utnyttjas för inkomstprövningen föras över till bidragsmyndigheten. Detta bör ske genom att utdrag ur skattelängden överlämnas till bidragsmyndigheten i sådan form att det kan utnyttjas för automatisk databehandling.

Även i fråga om vissa av de andra inkomster som anges i 9 § första

stycket finns uppgifter tillgängliga i offentliga register. Uppgift om beskattningsbar sjöinkomst m. m. enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt finns införd i skattelängden. Uppgiften måste emellertid kompletteras med upplysningar om i vilken omfattning som den beskattningsbara inkomsten har jämkats av hänsyn till underskott i förvärvskälla m. m. Uppgifter om utbetalade bidragsförskott finns hos riksförsäkringsverket. Uppgifter om utbetalade studiemedel kan hämtas från studiemedelsregistret hos centrala studiestödsnämnden.

Ett medgivande att uppgifter ur dessa dataregister får utnyttjas för inkomstprövningen av bostadsbidragen bör lämnas av regeringen i samband med att regeringen meddelar beslut om vilken myndighet som skall svara för administrationen av bostadsbidragen.

De nu nämnda registeruppgifterna måste kompletteras med de uppgifter som hushållen själva har lämnat om de övriga inkomster och tillgångar som enligt 9 § skall beaktas vid inkomstprövningen. Sådana uppgifter får kontrolleras med de medel som står till buds och i den omfattning som motiveras av förhållandena i det enskilda fallet.

Vid prövningen av det slutliga bostadsbidraget skall de inkomster som skall beaktas vid prövningen anses ha varit fördelade med en tolfedel på var och en av bidragsårets månader. Detta gäller även i fråga om inkomsten från en förvärvskälla med brutet räkenskapsår, trots att denna inkomst i verkligheten till viss del har inlutit under tid utanför bidragsåret.

Denna regel har betydelse dels för det fall som avses i *andra stycket*, då grundbeloppet har varierat under året eller då preliminärt bidrag har utbetalats endast för en del av året, dels för det fall som avhandlas i 16 §, då någon som skall anses som mottagare av bidraget har ingått i hushållet endast under viss del av året.

Den vanligaste orsaken till att grundbeloppet har varit olika för olika delar av året kommer att vara att hushållet har bytt bostad eller att antalet barn som berättigar till bidrag har förändrats. Hushåll som ligger i de övre inkomstlägena kan härigenom helt förlora rätten till bidrag för vissa månader. Om beräkningen av det slutliga bostadsbidraget inte skedde med en tolfedel av inkomsten mot varje månads grundbelopp för sig skulle bidraget komma att minska med allt för stora belopp under de månader då rätten till bidrag stod kvar.

Samma beräkningssätt måste tillämpas då ett hushåll har ansökt om bidrag endast för en del av året. En sådan beräkning månad för månad behöver däremot inte utföras för hushåll vilkas inkomster inte har varit högre än att bidrag fortfarande lämnas för varje månad under året.

En beräkning månad för månad måste vidare alltid utföras då ett barn med egna inkomster har ingått i hushållet endast för en del av året. Detta hänger samman med att hans inkomst skall inräknas i hushållets bidragsgrundande inkomst bara för de månader då han fortfarande har ingått i hushållet. Samma gäller i princip när den som skall anses som mottagare av bidraget har ingått i hushållet endast för viss del av året.

16 § Har hushållets sammansättning ändrats under bidragsåret skall slutligt bostadsbidrag fastställas genom skilda beslut för tiden före och för tiden efter ändringen, om ändringen har betydelse för vem som bär betalningsansvar enligt 7 §.

Makar eller de som enligt 5 § skall jämställas med makar svarar enligt 7 § solidariskt för återbetalningen av vad som har uppburits för mycket i preliminärt bidrag. Betalningsansvaret begränsas emellertid till vad som hänför sig till den tid under vilken båda makarna skall anses ha ingått i hushållet. För tiden därefter eller dessförinnan ligger ansvaret uteslutande på den som då ingick i hushållet.

Vilket belopp som det solidariska betalningsansvaret avser måste anges vid slutavräkningen för att betalningsskyldigheten skall kunna göras gällande. I 16 § föreskrivs därför att det slutliga bostadsbidraget skall fastställas genom skilda beslut för de delar av året som ligger före och efter en sådan förändring i hushållets sammansättning. Därmed kan också slutavräkningen hållas i sär för de båda delarna av året och ett återbetalningskrav riktas mot rätt person.

En sådan uppdelning av beslutet behöver inte göras om slutavräkningen visar att det utbetalade preliminära bidraget inte överstiger vad som skall lämnas i slutligt bidrag sammanlagt för hela året. I ett sådant fall får makarna själva bestämma hur de vill fördela bidraget mellan sig.

17 § Fastställs det slutliga bostadsbidraget till högre belopp än vad som för samma tid har betalats ut i preliminärt bidrag, skall det överskjutande beloppet omedelbart betalas ut. Står bidragets mottagare i skuld för bostadsbidrag, skatt eller allmän avgift har mottagaren rätt att få ut bara vad som återstår sedan skulden har avräknats.

18 § Fastställs det slutliga bostadsbidraget till lägre belopp än vad som för samma tid har betalats ut i preliminärt bidrag, skall det överskjutande beloppet återbetalas. Vad som skall återbetalas skall i första hand avräknas mot utgående bostadsbidrag. Bidragsmyndigheten får bestämma att återbetalningen skall fördelas på ett eller flera betalningstillfällen.

I dessa paragrafer regleras förfarandet kring den slutavräkning som skall ske sedan det slutliga bostadsbidraget har fastställts. I 17 § behandlas det fall då det slutliga bostadsbidraget uppgår till högre belopp än vad mottagaren har fått ut under löpande bidragsår i form av preliminärt bostadsbidrag. I 18 § behandlas det fall då det slutliga bostadsbidraget är lägre än vad som sammanlagt under bidragsåret har betalats ut till mottagaren som preliminärt bidrag.

Avräkningen samt omregleringen av överskjutande belopp skall genomföras av bidragsmyndigheten på eget initiativ. Någon ansökan om utbetalning av återstående bidrag skall alltså inte behöva göras. Vilken bidragsmyndighet som skall svara för avräkningen regleras i 27 §. Utbetalningar och återkrav skall riktas i första hand till den som har fått det preliminära bidraget utbetalat till sig. Ett återbetalningskrav kan emellertid till följd av 7 § riktas också mot den som enligt 2 § tillsammans med betalningsmottagaren skall anses som mottagare av bidraget. Av 28 § följer vidare att regeringen kan meddela bestämmelser om att en omreglering inte skall genomföras om det som skall betalas ut eller återkrävas understiger visst belopp. Enligt 19 § slutligen kan ett återkrav efterges i vissa fall.

Överskjutande slutligt bostadsbidrag skall betalas ut omedelbart sedan det slutliga bostadsbidraget har fastställts. Utbetalningen är en ren konsekvens av att rätten till bostadsbidrag har knutits till hushållets faktiska

inkomster under bidragsåret och inte till den uppgivna förväntade inkomst på vilken utbetalningen av preliminärt bidrag har grundats. Ett sådant retroaktivt engångsbelopp kan inte väntas ha någon bostadspolitisk effekt eller någon nämnvärd inverkan på hushållets möjligheter att tillgodose sina löpande konsumtionsbehov. Det finns därför inget skäl att ge det överskjutande slutliga bostadsbidraget ett mer vidsträckt skydd mot kvittning än det som ges åt överskjutande preliminär skatt. I 17 § föreskrivs därför att om någon av dem som skall anses som mottagare av bidraget står i skuld för skatt eller allmän avgift så har mottagaren inte rätt att få ut mer än vad som återstår sedan skulden har avräknats. Med skatt och allmän avgift bör här förstås det som i uppbördslagen (1953:272) tillsammans går under benämningen skatt enligt den definition som ges i 1 § nämnda lag. Kvittning bör härutöver självfallet kunna ske mot kvarstående skulder som avser tidigare avräknade bostadsbidrag eller sådana för mycket utbetalda bidrag som skall återbetalas till följd av föreskrifterna i 13 §. I 17 § anges dock för tydlighets skull att kvittning får ske även för sådana skulder.

Det ankommer i första hand på den myndighet som har en fordran på bidragsmottagaren att bevaka att möjligheterna till kvittning tas till vara. Bidragsmyndigheten kan enligt vår mening inte åläggas att själv höra efter om någon sådan fordran finns innan det överskjutande bidragsbeloppet betalas ut. Bestämmelsen om kvittning i 17 § har därför utformats som en begränsning i bidragsmottagarens rättigheter och inte som ett åläggande riktat till bidragsmyndigheten.

Har det preliminära bidraget i stället lämnats med för högt belopp, skall det överskjutande preliminära bidraget återbetalas till bidragsmyndigheten. Enligt föreskrifterna i 18 § skall återbetalningen ske i första hand genom avdrag på de belopp som betalas ut i preliminärt bidrag under det bidragsår som löper vid tiden för slutavräkningen. Lämnas inte längre bostadsbidrag får den återbetalningsskyldige på vanligt sätt betala in det överskjutande beloppet. I båda fallen kan återbetalningarna få fördelas över flera månader, om detta är motiverat av hänsyn till beloppets storlek. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda de verkställighetsföreskrifter som behövs i denna del. Till detta krävs inget särskilt bemyndigande i lagen.

På det belopp som har utgått för mycket beräknas avgift enligt bestämmelserna i 20 §. Av dessa följer också att ränta tas ut på belopp som har förfallit till betalning men som ändå inte har återbetalats. Vi har däremot avstått från att föreslå att ränta skall lämnas på ett sådant överskjutande belopp som betalas ut till bidragsmottagaren. Mot bakgrund av att det är bidragsmottagarens egna uppgifter som ligger till grund för beräkningen av det preliminära bidraget har vi inte ansett det motiverat att komplicera administrationen med bestämmelser av denna innebörd.

19 § Ett krav på återbetalning enligt 18 § får efterges helt eller delvis om synnerliga skäl föreligger.

Den återbetalningsskyldighet som enligt 18 § kan åläggas en bidragsmottagare är ett reguljärt och förutsatt inslag i ett system som bygger på en omreglering, där det som har lämnats i preliminärt bidrag avräknas mot det

senare fastställda slutliga bidraget. Återbetalningen är i dessa fall inte en sanktion mot någon vilseledande handling eller underlåtenhet från bidragsmottagarens sida. Den kan i stället mera ses som ett inslag i en avtalsliknande konstruktion, där det preliminära bidraget kan jämföras med ett förskott på en till sitt belopp ännu inte bestämd fordran från mottagaren gentemot bidragsmyndigheten. I och med att fordringens belopp blir bestämt – dvs. i och med att det slutliga bostadsbidraget har fastställts – sker en avräkning mellan detta belopp och det som har betalats ut som förskott.

Det går emellertid en ganska lång tid mellan utbetalningen av det preliminära bidraget och återbetalningen. Hushållets ekonomiska förhållanden kan under mellantiden ha försämrats på ett sådant sätt att det från sociala utgångspunkter inte är försvarligt att kräva att bidragsmottagaren skall betala tillbaka det som en gång – efter vad som numera är känt – betalades ut för mycket.

Det finns därför ett behov av en ventil i återbetalningssystemet. I 19 § har införts en bestämmelse som innebär att bidragsmyndigheten helt eller delvis kan efterge ett återbetalningskrav när synnerliga skäl föreligger. Sådana synnerliga skäl bör t. ex. ofta anses föreligga om den betalningskyldige inte med sina löpande inkomster skulle nå existensminimum för sig och sitt hushåll under den tid som återbetalningen pågår. Därvid förutsätts att han inte heller har likvida förmögenhetstillgångar med vilka skulden skulle kunna regleras. Är det fråga om en tillfällig betalningsförmåga som kan förväntas upphöra inom överskådlig tid, bör bidragsmyndigheten i stället använda sig av den i 18 § givna möjligheten att dela upp återbetalningen på ett eller flera betalningstillfällen. Därvid bör en betalningsplan kunna upprättas där den återbetalningsskyldige ges anstånd under viss tid med (den första) betalningen.

Mot bakgrund av vad vi nyss har sagt är däremot det förhållandet att det preliminära bidraget har uppburits i god tro inte ett sådant skäl som bör kunna åberopas som en grund för eftergift.

Den genom denna paragraf öppnade möjligheten att efterge ett krav på återbetalning av bostadsbidrag omfattar inte sådana krav på omedelbar återbetalning som avses i 13 § andra stycket.

Avgift och ränta

20 § På belopp som skall återbetalas enligt 18 § utgår avgift. Därvid skall bestämmelserna i 27 § 3 och 4 mom. uppbördslagen (1953: 272) om kvarskatteavgift tillämpas.

För tiden från det att beloppet förfaller till betalning fram till dess att betalning sker utgår ränta.

På belopp som skall återbetalas enligt 13 § andra stycket utgår ränta från dagen för utbetalningen av bidraget till dess att återbetalning sker.

Mellan utbetalningen av det preliminära bidraget och omregleringen i samband med att det slutliga bostadsbidraget fastställs förflyter i medeltal mer än ett och ett halvt år. Ett för högt preliminärt bidrag medför således en förhållandevis lång kredit till bidragsmottagaren. Intresset av sådana krediter – och därmed risken för en medveten undervärdering av den beräknade bidragsgrundande inkomsten – minskas om en ränta eller en

avgift tas ut på det belopp som skall återbetalas. En avgift är därvid mest lätthanterlig från administrativa utgångspunkter. Den har samtidigt fördelen att den är lika tung för alla, eftersom den inte är avdragsgill vid beskattning. Avgifter kan dock användas bara för skulder som har en i tiden klart avgränsad och i förväg känd löptid.

I första stycket föreskrivs att avgift skall tas ut på belopp som skall återbetalas till följd av föreskrifterna i 18 §. Avgiften utgår med samma belopp oavsett när under bidragsåret som det preliminära bidraget har betalats ut och avser tiden fram till dess att det återbetalningspliktiga beloppet förfaller till betalning. Beslut om avgiften bör fattas samtidigt med beslutet om återbetalning.

Likheterna mellan en återbetalning av för mycket uppburna bostadsbidrag och en inbetalning av överskjutande slutlig skatt (kvarskatt) är betydande. Bl. a. är den faktiska kredittiden densamma. I *första stycket* föreskrivs därför att bestämmelserna om beräkning av kvarskatteavgift i 27 § 3 och 4 mom. uppbördslagen (1953:272) skall tillämpas även i fråga om sådana återbetalningar. Det innebär f. n. att avgift tas ut med åtta procent på belopp under 5 000 kr. och med tio procent på högre belopp. Blir avgiften lägre än 50 kr. debiteras den inte. Har en frivillig återbetalning gjorts senast den 30 april året efter bidragsåret beräknas avgiften endast på det därefter återstående beloppet. Denna sistnämnda bestämmelse ger en bidragsmottagare möjlighet att utnyttja det preliminära bidraget som en avgiftsfri kredit under i medeltal tre kvarts år. Vi återkommer till detta i kommentaren till 28 §.

Om återbetalningen inte sker inom föreskriven tid skall enligt *andra stycket* ränta tas ut på det förfallna beloppet. Räntan löper från förfallodagen fram till dess att betalning sker. Av bestämmelsen i 18 § första stycket följer att en återbetalning kan delas upp på flera betalningstillfällen. Ränta löper då på varje sådant delbelopp från den dag som det förföll till betalning. Om inte annat har bestämts beräknas räntan efter bestämmelserna i räntelagen (1975:635). Räntan beräknas då för år enligt en räntefot som motsvarar det av riksbanken för varje tid fastställda diskontot med tillägg av fyra procentenheter.

På belopp som skall återbetalas till följd av bestämmelserna i 13 § andra stycket – som avser de fall då bidrag har betalats ut på oriktiga grunder – kan avgift inte tillämpas, eftersom den tid under vilken det oriktigt utbetalade beloppet har stått ute kommer att variera från fall till fall. Enligt *tredje stycket* skall därför ränta beräknas på sådana belopp. Räntan löper från dagen för utbetalningen fram till dess att återbetalning sker. Det bör tilläggas att ofta torde också ansvarsbestämmelsen i 23 § bli tillämplig i dessa fall.

Indrivning och preskription

21 § Bidragsmyndighetens beslut enligt 18 § om återbetalning av bostadsbidrag får verkställas som lagakraftägande dom mot den som är att anse som mottagare av bidraget.

Enligt 18 § skall det belopp med vilket det preliminära bostadsbidraget överstiger det slutligt fastställda bidraget återbetalas av bidragsmottagaren. I samband därmed kan han också bli skyldig att betala en särskild

avgift och ränta på beloppet. Beslutet om återbetalning skall verkställas i första hand genom en avräkning mot utgående bostadsbidrag.

När återbetalning inte kan ske genom en sådan avräkning, bör bidragsmyndighetens beslut kunna verkställas i den ordning som i allmänhet gäller i fråga om en underrättsdom om betalningsskyldighet eller en förvaltningsmyndighets beslut när det får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Detta innebär att bidragsmyndighetens beslut om återbetalningsskyldighet får verkställas genom kronofogdemyndighetens försorg utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

Vårt förslag i denna del skall ses mot bakgrund av att beslutet om slutligt bostadsbidrag till övervägande delen grundas på inkomstuppgifter som sedan har prövats i annat sammanhang. Normalt bör därför den avräkning som har föranlett betalningskravet inte vara tvistig.

Det kan naturligtvis förekomma att bidragstagaren och bidragsmyndigheten har skilda uppfattningar om den bidragsgrundande inkomstens storlek och att beslutet därför överklagas. Den betalningsskyldige kan då förhindra verkställigheten i avvaktan på ett slutligt avgörande genom att ställa säkerhet för det krävda beloppet och förrättningskostnaderna. Verkställigheten kan också förhindras eller skjutas upp genom att den instans som skall pröva den betalningsskyldiges besvär förordnar att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

Den föreslagna ordningen innebär en ändring i förhållande till vad som nu gäller när någon har uppburit ett för stort bidragsbelopp. Om återbetalning inte sker frivilligt, kan beloppet inte drivas in utan att betalningsskyldigheten först har prövats av domstol.

En återbetalning kan aktualiseras också till följd av bestämmelsen i 13 § andra stycket. Det handlar då om fall då preliminärt bostadsbidrag har betalats ut på oriktiga grunder. Man kan här inte på samma sätt som i fråga om återbetalningskrav enligt 18 § förutsätta att kravet är otvistigt. Vi har därför inte funnit det lämpligt att föra in bestämmelser om att bidragsmyndighetens återbetalningsbeslut skall kunna verkställas utan att frågan har prövats av domstol.

22 § I fråga om fordringar enligt 13 § andra stycket, 18 § eller 20 § gäller lagen (1982: 188) om preskription av skattefordringar m. m.

En bidragsmottagare kan enligt 13 § andra stycket och 18 § bli återbetalningsskyldig. Han kan vidare enligt 20 § tvingas betala en särskild avgift eller ränta. Dessa fordringar bör enligt vår mening preskriberas enligt bestämmelserna i den nyligen införda lagen (1982: 188) om preskription av skattefordringar m. m. Det innebär att fordringen normalt preskriberas 5 år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning.

Påföljder

23 § Den som av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift till bidragsmyndigheten om förhållande som har betydelse för bostadsbidragets bestämmande, eller underlåter att lämna föreskriven uppgift av sådant slag, och därigenom föranleder fara för att bostadsbidrag tillgodoräknas med för högt belopp, döms till böter.

Bostadsbidragen är i viss utsträckning skyddade mot obehörigt utnyttjande genom brottsbalkens bestämmelser om straff för bedrägeri (BrB 9: 1–3). Bestämmelserna täcker fall där någon genom vilseledande förmår bidragsmyndigheten att betala ut för stora bidrag. Maximistraffet är fängelse i två år, såvida inte brottet är att bedöma som grovt – exempelvis till följd av att gärningsmannen har begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring – då straffmaximum är fängelse i sex år.

Brottsbeskrivningen i BrB 9:1 består av tre moment. Det krävs ett vilseledande, det krävs att vilseledandet har framkallat en handling eller en underlåtenhet från den vilseleddes sida och det krävs att denna handling eller underlåtenhet medför vinning för gärningsmannen och skada för den vilseleddes eller den i vars ställe denne är.

Vilseledandet kan bestå i att någon aktivt lämnar oriktiga eller missledande uppgifter. Det kan också bestå i att någon framkallar en handling eller en underlåtenhet genom att vidmakthålla en oriktig föreställning hos den förfördelade – exempelvis genom att underlåta att redovisa att någon omständighet har ändrats. Fastän brottsbeskrivningarna är utformade så att de beskriver ett positivt handlande är de avsedda att tillämpas också vid likvärdiga underlåtenhetshandlingar. Det krävs då emellertid att den enskilde har eller kan anses ha en plikt att upplysa om sanningen.

Kravet att vilseledandet skall ha framkallat handlingen innebär att det skall finnas ett sådant direkt orsakssamband att den skadelidande inte skulle ha handlat som han gjorde om han inte hade vilseletts av gärningsmannen. Den som lämnar felaktiga uppgifter om något som saknar betydelse för beräkningen av det bostadsbidrag som betalas ut till honom kan således inte fällas för bedrägeri och – mer betydelsefullt från praktiska utgångspunkter – inte heller för försök till bedrägeri.

Kravet på att vilseledandet skall ha lett till skada för den vilseleddes och till vinning för gärningsmannen innebär att det måste ha skett en förmögenhetsöverföring. Att skadan blir definitiv först senare, när bidragen fastställs slutligt, hindrar inte att bedrägeri kan anses föreligga. Om skadan däremot inte blir definitiv, därför att det rätta förhållandet uppdragas senare i samband med fastställandet av det slutliga bidraget, skulle bedrägeri sannolikt inte anses föreligga, även om det skulle kunna hävdas att gärningsmannen under mellantiden därigenom i vart fall har skaffat sig en oriktig kredit. Förfarandet kan i stället under vissa omständigheter bestraffas som bedrägeriförsök. För detta krävs dock att det har förelegat en fara för att förmögenhetsöverföringen skulle bli definitiv. I ett bostadsbidragssystem där det slutliga bidraget fastställs mot taxeringen kan en uppgiftslämnare knappast anses framkalla en sådan fara genom att lämna oriktiga uppgifter om sina inkomster i de delar som prövas vid taxeringen, såvida han inte lämnar samma felaktiga uppgifter också i sin deklaration. Däremot bör en sådan fara anses föreligga om de felaktiga uppgifterna avser sådant som bidragsmyndigheten inte med normala rutiner kan kontrollera vid slutavräkningen – t. ex. uppgifter om mottagna underhållsbidrag eller uppgifter om hushållets sammansättning.

För att bedrägeri eller försök till bedrägeri skall föreligga krävs emellertid också uppsåt. Det innebär att gärningsmannen skall ha avsett att vilseleda den förfördelade, och att därigenom framkalla förmögenhets-

överföringen. Uppsåtet behöver enligt rättspraxis dock inte ha varit direkt inriktat på resultatet. Även vad som kallas indirekt uppsåt och eventuellt uppsåt anses tillräckligt. Med indirekt uppsåt – som är det som främst har betydelse i detta sammanhang – avses att gärningsmannens primära syfte har varit något annat, men att han har insett att den uppkomna effekten skulle bli en nödvändig konsekvens av hans handlande utan att detta har avhållit honom från att handla. Indirekt uppsåt föreligger exempelvis när någon redovisar felaktiga inkomstuppgifter i syfte att undgå beskattning men samtidigt inser att dessa felaktiga uppgifter också kommer att leda till att hans slutliga bostadsbidrag fastställs till ett för högt belopp.

Uppsåt är emellertid ofta svårt att styrka. Straffen för bedrägeri och försök till bedrägeri ger därför bostadsbidragen ett svagt skydd mot felaktiga uppgifter. Vi anser dessutom att kraven på att de bidragssökande tar ansvar för sina uppgifter måste ställas högre än att de sökande inte medvetet söker vilseleda bidragsmyndigheterna. Om bidragen i framtiden betalas ut i huvudsak på grundval av de sökandes uppgifter måste man kunna förutsätta att bidragsmottagarna iakttar åtminstone normal aktsamhet vid uppgiftslämnandet. Man måste också kunna kräva att de fortlöpande kontrollerar att de uppgifter som de har lämnat fortfarande är aktuella. Det är bl. a. för att underlätta detta uppgiftslämnande som vi har varit angelägna om att de uppgifter som skall ligga till grund för prövningen av bostadsbidragen skall ansluta så nära som möjligt till uppgifter som hushållen arbetar med också i andra sammanhang – t. ex. vid självdeklarationen. Det är också för att underlätta egenkontrollen av de lämnade uppgifternas aktualitet som vi i avsnitt 8.4.1 har förordat att de månatliga utbetalningsavierna rekommenderat förses med upplysningar om vilka uppgifter som har lagts till grund för beräkningen av bidraget.

Kraven på hushållen bör komma till uttryck i ett straffrättsligt ansvar för felaktiga uppgifter. Trots de åtgärder som vi har förordat för att underlätta hushållens uppgiftslämnande kommer hushållen emellertid inte sällan att ställas inför svårigheter. Straffansvaret har därför i förslaget inskränkts till att avse fall av grov oaktsamhet. Rekvisiten har vidare utformats så att det blir fråga om ett färbrott. Det innebär att handlandet skall ha medfört en fara för att bostadsbidrag skulle komma att betalas ut med ett för högt belopp, eller att denna fara har avvärijts endast till följd av tillfälliga omständigheter.

Som vi har utvecklat i det föregående kommer vad som är straffbart därigenom att till viss del bestämmas av vilka kontrollmöjligheter som står till bidragsmyndighetens förfogande. Gäller det fel som normalt skall upptäckas vid den kontroll som myndigheten utför kommer straff inte att utdömas. Det spelar därvid ingen roll om myndigheten i det aktuella fallet faktiskt har använt sig av dessa kontrollmöjligheter eller inte. Rör den felaktiga uppgiften däremot något som myndigheten inte kan kontrollera med normala rutiner så är farerekvisitet uppfyllt. Omsatt till våra förslag innebär det att felaktiga uppgifter om de inkomster som granskas vid taxering och som i det sammanhanget har redovisats på ett riktigt sätt inte omfattas av straffbestämmelsen. Beroende på vilka kontrollrutiner som bidragsmyndigheten har tillgång till i fråga om inkomster av annat slag – exempelvis studiemedel – kan straffskyddet komma att bli högre för

uppgifter om sådana andra inkomster. Likaså torde felaktiga uppgifter om bostadens storlek och om samboendeförhållande komma att omfattas av ett sådant mer vidsträckt straffansvar.

På samma sätt som i fråga om bedrägeribrotten bör även en underlåtenhet att upplysa bidragsmyndigheten om de rätta förhållandena falla inom det straffbara området.

Vad som skyddas med det föreslagna straffstadgandet är i första hand den slutliga dispositionen i samband med fastställande av bidraget. Detta anges genom ordet "tillgodoräknas". Enbart det förhållandet att det preliminära bidraget har kommit att utgå med ett för högt belopp är således inte tillräckligt. Genom att brottet har gjorts till ett farebrott är det emellertid i vissa fall fullbordat redan före tillgodoräkning. I samband med slutavräkningen prövas nämligen enligt våra förslag endast den bidragsgrundande inkomsten. Däremot sker då ingen förnyad prövning – och normalt heller ingen kontroll – av de bidragsförutsättningar som har fastställts i det tidigare preliminära beslutet och som gäller bostaden och hushållets sammansättning. Har bidragsmottagaren redovisat felaktiga uppgifter i dessa delar har därför faran för att bidraget skulle komma att tillgodoräknas med ett för högt belopp inträtt redan i och med att den oriktiga uppgiften har lämnats, förutsatt att det då fanns en fara att det preliminära beslutet skulle komma att bli oriktigt. Samma kan gälla även i fråga om vissa inkomstuppgifter. I första hand gäller detta uppgifter om förmögenhet och mottagna underhållsbidrag. Det kan emellertid – beroende på kontrollrutinernas utformning – komma att gälla även andra inkomster som inte omfattas av taxeringen.

Omprövning och besvär

24 § Bidragsmyndighetens beslut skall omprövas av myndigheten, om det begärs av den som är att anse som mottagare av bidraget.

Antalet beslut som kommer att fattas av bidragsmyndigheterna blir mycket stort. Det är angeläget att det öppnas vägar att ändra beslut och att rätta felaktigheter utan att frågan behöver föras vidare till högre instans. Är en sökande eller bidragsmottagare missnöjd med bidragsmyndighetens beslut bör han därför kunna begära att den myndighet som har fattat beslutet skall ompröva det. Därigenom kan rättelse ske snabbt.

Bestämmelsen innebär att bidragsmyndigheten är skyldig att ompröva sitt beslut, om det begärs av den som enligt 2 § skall anses som mottagare av bidraget. Skyldigheten att ompröva beslut gäller alla beslut som myndigheten fattar, oavsett om de är preliminära eller slutliga.

25 § Har det, genom ett avgörande som har vunnit laga kraft, beslutats om ändring som påverkar den inkomst som det slutliga bostadsbidraget har grundats på, skall nytt slutligt bostadsbidrag fastställas på begäran av kommunen eller den som var mottagare av bidraget, om sådan begäran görs inom ett år från beslutet. Därvid skall 17–20 §§ tillämpas. Vad som där sägs om preliminärt bostadsbidrag skall avse det tidigare fastställda slutliga bostadsbidraget.

Beslutet om slutligt bostadsbidrag och den på detta grundade avräkningen skall till följd av 15 § fattas redan på grundval av den av taxeringsnämnden beslutade taxeringen. Detta gäller utan hinder av att taxeringen kan ha

överklagats. Om en överklagad taxering har lett till en skattemyndighet eller domstol har beslutat om ändring i den taxerade inkomsten, måste beslutet om bostadsbidrag kunna omprövas. Samma gäller i samband med besvär i särskild ordning och vid eftertaxering som har lett till att den inkomst som har lagts till grund för beslutet om slutligt bostadsbidrag inte längre är riktig.

När den inkomst som det slutliga bostadsbidraget har grundats på har ändrats till följd av besvär eller eftertaxering bör därför nytt slutligt bostadsbidrag fastställas och en förnyad avräkning genomföras. Av praktiska skäl kan bidragsmyndigheten inte lämpligen åläggas att själv ta initiativ till en sådan ändring. Enligt lagförslaget ankommer det därför på bidragsmottagaren eller på det organ inom kommunen som har att bevaka kommunens ekonomiska intressen att påkalla att bidragsmyndigheten fastställer ett nytt slutligt bostadsbidrag. En sådan framställning skall ges in inom ett år från det att beslutet om den ändrade taxeringen har vunnit laga kraft.

26 § Bidragsmyndighetens beslut får överklagas genom besvär hos . . .

Bidragsmyndighetens beslut om preliminärt bostadsbidrag får inte överklagas, om bidragsmyndigheten har beslutat att preliminärt bidrag skall betalas ut och frågan endast rör tillämpningen av 9 §.

Frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall administrera bostadsbidragen utreds f. n. av en särskild utredare (Bo 1982:01). Vilken besvärsgången bör vara beror av hur besvär över den blivande bidragsmyndighetens beslut i andra fall normalt hanteras. Vi har därför fått lämna denna fråga öppen.

Besvär bör kunna anföras över alla beslut som slutligt påverkar sökandens eller bidragsmottagarens rätt till bostadsbidrag. Däremot bör sådana preliminära beslut som endast kortsiktigt inverkar på bidragets storlek inte kunna överklagas genom besvär. Det gäller enligt våra förslag i fråga om den del av det preliminära bidragsbeslutet som rör hur bidraget skall avvägas mot hushållets inkomster. I denna del kommer de faktiska förhållandena alltid att prövas på nytt i samband med beslutet om slutligt bostadsbidrag – och då på ett bättre underlag. Vi vill dessutom peka på att den bidragsmottagare som är missnöjd med det preliminära beslutet med stöd av föreskrifterna i 24 § alltid kan begära att bidragsmyndigheten själv omprövar sitt beslut. En bidragsmottagare har därutöver, till följd av föreskrifterna i 14 §, möjlighet att påverka utbetalningarna för återstoden av bidragsåret genom att anmäla ändrad inkomst.

De övriga frågor som prövas tillsammans med beslutet om preliminärt bostadsbidrag tas däremot normalt inte upp till ny prövning vid beslutet om slutligt bostadsbidrag. Det gäller det som vi har kallat bidragsförutsättningarna – dvs. hushållets sammansättning och bostaden – och hur dessa skall inverka på det grundbelopp efter vilket bidraget skall beräknas. Enligt 15 § andra stycket skall det slutliga bostadsbidraget beräknas på grundval av dessa tidigare fastställda grundbelopp.

Enligt 6 § lämnas bostadsbidrag tidigast för månaden efter den då ansökan om bidrag gjordes. Till följd av den nämnda föreskriften i 15 § andra stycket fastställs slutligt bostadsbidrag endast för de månader som preliminärt bostadsbidrag har lämnats. Det har betydelse för det fall då bidrags-

myndigheten finner att hushållets inkomster är så höga att preliminärt bostadsbidrag inte skall lämnas. I detta fall får således redan det preliminära beslutet en betydelse som svarar mot den hos ett slutligt beslut.

I båda de nu nämnda fallen måste besvär kunna anföras redan över det preliminära beslutet. Inskränkningen i andra stycket av denna paragraf i fråga om rätten att anföras besvär över preliminära beslut har därför begränsats till att avse frågor om hur bidraget skall avvägas mot inkomst i de fall som bidragsmyndigheten har beslutat att preliminärt bostadsbidrag skall betalas ut.

Övriga bestämmelser

27 § Med bidragsmyndigheten avses i denna lag den myndighet som svarar för administrationen av bostadsbidragen i den kommun där den till vilken bidrag skall betalas ut är kyrkobokförd eller – i fråga om bidrag som har betalats ut till den som inte längre har bostadsbidrag – där han var kyrkobokförd när bostadsbidrag senast betalades ut till honom.

För att bostadsbidrag skall lämnas krävs enligt 1 § att sökanden har egen bostad för sig och sitt hushåll. Som vi har framhållit i kommentaren till 1 § innebär detta krav i praktiken att sökanden skall vara kyrkobokförd på fastigheten.

Att de frågor som rör ett hushålls bostadsbidrag handläggs av bidragsmyndigheten i den kommun där hushållet är bosatt är naturligt, så länge som det rör sig om preliminärt bostadsbidrag. Likaså är det naturligt att det är denna kommun som svarar för de omedelbara kostnaderna för det preliminära bidrag som betalas ut.

Däremot är det inte lika självklart vem som skall svara för prövningen av det slutliga bostadsbidraget och vilken kommun som skall svara för kostnaderna för det överskjutande belopp som betalas ut eller återkrävs i samband med slutavräkningen. Problemet uppkommer när hushåll har flyttat eller splittrats under tiden före slutavräkningen. Preliminära bidrag kan under samma bidragsår ha erhållits från flera kommuner. Intresset av förenklingar för bidragsmottagarna och behovet av en samordning mellan de inbetalningar och återkrav som riktas till samma bidragsmottagare motiverar enligt vad vi har utvecklat i avsnitt 11.3 att slutavräkningen genomförs av endast en bidragsmyndighet. Denna bör av administrativa skäl vara bidragsmyndigheten i den kommun där bidragsmottagaren är bosatt vid avräkningstillfället, förutsatt att han då alltså har bostadsbidrag. Denna bidragsmyndighet förutsätts redan i samband med prövningen av det preliminära bostadsbidraget ha tagit över alla handlingar som rör de bostadsbidrag som tidigare under året ha utbetalats på den ort där bidragsmottagaren då var kyrkobokförd. Samma bidragsmyndighet bör svara för sådan omprövning som avses i 26 §.

Har bidragsmottagaren inte längre bostadsbidrag har bidragsmyndigheten i inflyttningskommunen emellertid inte tidigare haft kontakt med honom. Den har inte heller de uppgifter som behövs för att fastställa det slutliga bostadsbidraget och genomföra slutavräkningen. Dessa uppgifter finns i stället hos bidragsmyndigheten i den kommun där bostadsbidrag senast betalades ut. Det bör därför vara den senast nämnda myndigheten som svarar för beslutet om slutligt bostadsbidrag och för slutavräkningen.

I den föreslagna lagen finns inga bestämmelser om hur det slutliga kostnadsansvaret skall fördelas mellan två kommuner när mottagaren har flyttat under året. Bestämmelsen i 3 § om att bostadsbidrag bekostas av kommunen avser i första hand att klarlägga ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Tillsammans med vad som sägs i 27 § innebär detta att det omedelbara betalningsansvaret för de bidrag som betalas ut faller på den kommun vars bidragsmyndighet har svarat för det beslut på vilket utbetalningen grundas. Hur sedan två kommuner slutligt sins emellan vill fördela sådana belopp som i samband med slutavräkningen betalas ut till eller krävs åter från bidragsmottagaren är i första hand en interkommunal angelägenhet. Rekommendationer i sådana frågor kan förutsättas komma att utfärdas av Kommunförbundet eller andra mellankommunala samarbetsorgan.

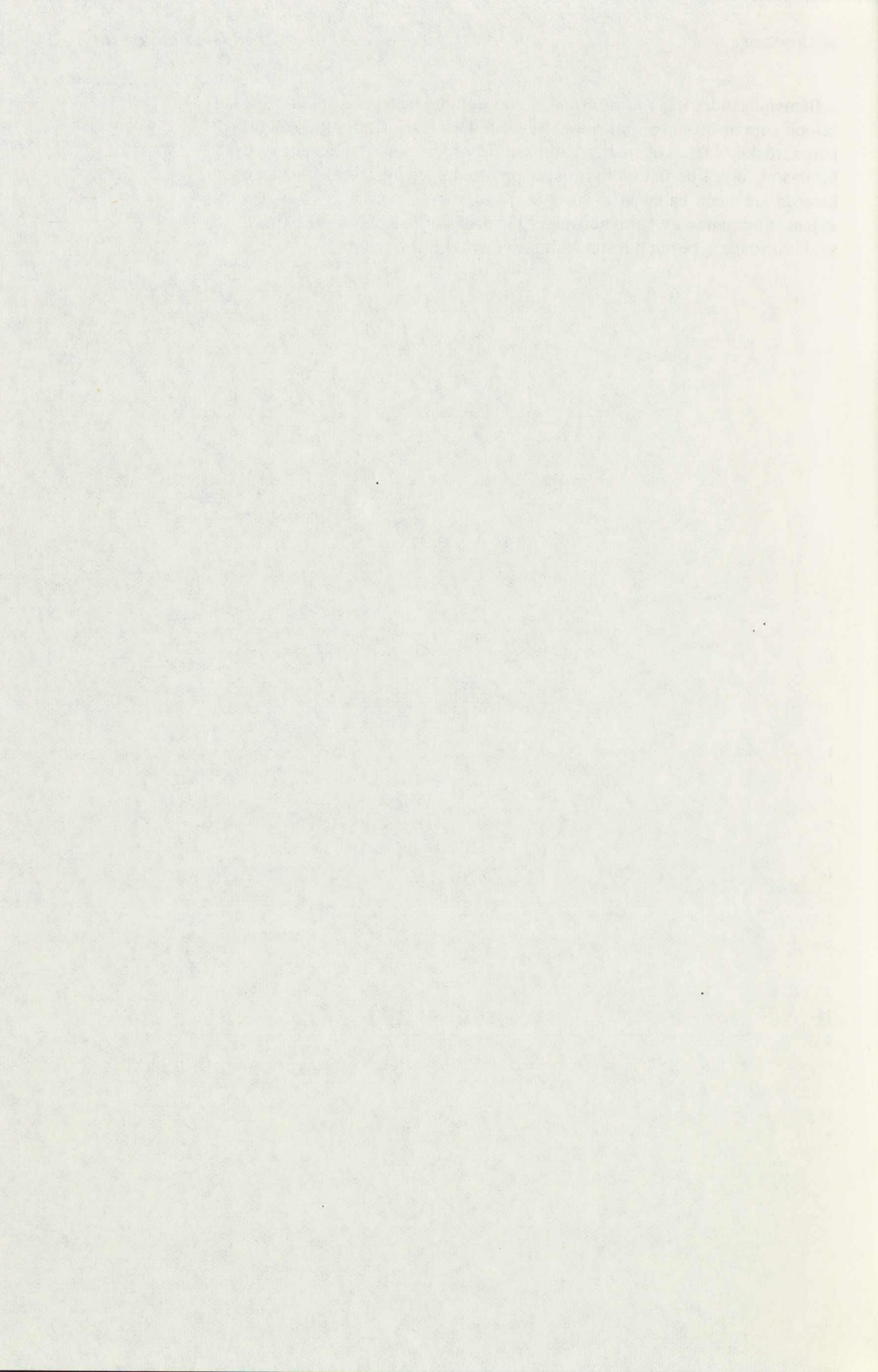
28 § Regeringen får bestämma att bidrag inte skall betalas ut eller återkrävas och att ränta eller avgift inte skall påföras, när det som skall betalas understiger visst belopp.

En beräkning av den framtida inkomsten kommer sällan eller aldrig att kunna göras med sådan precision att den exakt svarar mot de inkomster som ett hushåll faktiskt har under året. Detta gäller även om bidragsmottagarna fullgör sin skyldighet enligt 12 § att anmäla sådana inkomstförändringar som påverkar bidragets storlek. Vi vill erinra om att enligt 14 § skall det preliminära bidraget inte jämkas om inkomständringen är ringa. En omreglering skulle därför nästan alltid behöva genomföras i samband med slutavräkningen.

Det är angeläget att arbetet med återkrav eller utbetalningar av överskjutande belopp begränsas till att avse fall där det finns mer väsentliga avvikelser mellan vad som har betalats ut i preliminära bidrag och det slutligt fastställda bidraget. Kostnaderna för återkravet eller utbetalningen skulle annars ofta lätt komma att överstiga det belopp som omregleringen gäller. Av samma skäl är det angeläget att söka undvika att bagatellbelopp som saknar betydelse för hushållens försörjning betalas ut månatligen som preliminärt bidrag. Ett bostadsbidrag som är så lågt att det inte betalas ut som preliminärt bostadsbidrag bör inte heller betalas ut i efterhand som slutligt bostadsbidrag. Genom denna paragraf bemyndigas regeringen att utfärda bestämmelser om att belopp som understiger vissa gränser inte skall betalas ut eller återkrävas.

Vi har i resonemangen under avsnitt 8.4.1 förutsatt att den gräns under vilken ingen omreglering skall ske skall sättas förhållandevis högt. Det skulle ge hushållen möjligheten att genom en väl avvägd återbetalning före den 30 april året efter bidragsåret dels undgå avgifter enligt 20 § första stycket, dels också slippa återbetala vad som därefter återstår av bidragskulden. Möjligheterna till detta är särskilt goda om återbetalningen kan göras efter bidragsårets utgång, vilket är vad bestämmelsen i 20 § första stycket innebär. Då känner bidragsmottagaren mer exakt sin bidragsgrundande inkomst. De bestämmelser som regeringen utfärdar om eftergift av bidragskulder under viss nivå bör därför innebära att eftergift inte lämnas för det återstående beloppet i de fall som en frivillig återbetalning har skett efter bidragsårets utgång.

Bemyndigandet i 28 § är utformat så, att det inte begränsas till att avse belopp som är att anse som ringa. Det kan därför också utnyttjas till att införa trösklar i stödsystemet, så att exempelvis kostnadsutjämnande stöd betalas ut först i de fall då hyresläget på orten eller för lägenheter i den berörda årgången påtagligt avviker från vad som är normalt i riket. Ett sådant utnyttjande av bemyndigandet får dock förutsättas ske först med stöd i riksdagens beslut om statsbidragsreglernas utformning.



Bilaga 3 Författningsförslag

Alternativet utan slutavräkning

I denna bilaga redovisas förslag till lag med vissa bestämmelser om bostadsbidrag enligt det alternativ där bidraget fastställs genom ett slutligt beslut redan före bidragsperiodens början och där således ingen slutavräkning sker.

För att underlätta jämförelser med huvudförslaget i bilaga 1 har paragrafnumreringen behållits oförändrad jämfört med huvudförslaget. Skulle förslaget läggas till grund för lagstiftning bör lagtexten disponeras om.

De materiella ändringarna i de paragrafer som har motsvarigheter i huvudförslaget är förhållandevis små. I fråga om specialmotiveringen hänvisar vi därför till vad som har anförts i bilaga 2.

Förslag till

Lag med vissa bestämmelser om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1§ Bostadsbidrag lämnas i mån av behov till den som har egen bostad för sig och sitt hushåll.

Behovet av bostadsbidrag prövas mot hushållets inkomster och andra tillgångar enligt bestämmelserna i denna lag.

2§ Som mottagare av bostadsbidraget anses var och en av makarna i ett hushåll, även om bidraget betalas ut endast till en av dem.

3§ Bostadsbidrag bekostas av kommunen. Till kommunens kostnader lämnas statsbidrag enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Förutsättningar för bostadsbidrag

4§ Bostadsbidrag kan lämnas till

1. den som i sitt hushåll har sådana barn under arton år som avses i 5§ första och andra stycket;

2. den som har fyllt arton år och inte uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension eller hustrutillägg till folkpension.

5§ I hushållet inräknas make som är kyrkobokförd på fastigheten samt bidragsmottagares barn eller fosterbarn som försörjs i huvudsak inom hushållet och inte har fyllt arton år.

Vid bestämmandet av grundbelopp enligt 8§ andra stycket skall hänsyn tas även till sådana barn eller fosterbarn under arton år som, utan att de försörjs i huvudsak inom hushållet, regelbundet bor i bostaden under viss tid.

Med makar jämställs i denna lag man och kvinna som är kyrkobokförda på samma fastighet

1. om de har eller har haft gemensamma barn;
2. om de tidigare har varit gifta med varandra;
3. om de i annat fall inte visar att de saknar ekonomisk hushållsgemenskap; detta gäller dock inte i fråga om dem som är släkt och kan ta arv efter varandra.

Har folkbokföringsmyndigheten beslutat om ändrad kyrkobokföring för någon som enligt första eller tredje stycket därmed skall inräknas i hushållet och har de förhållanden som har föranlett beslutet rått även tidigare under bidragsåret, får bidragsmyndigheten besluta att den som beslutet avser skall inräknas i hushållet även för tid före den ändrade kyrkobokföringen.

6§ Bostadsbidrag lämnas tidigast för månaden efter den då ansökan om bidrag gjordes.

7§ Makar skall svara solidariskt för återbetalningen av bidrag som har betalats ut för den tid som makarna skall anses ha ingått i hushållet.

Bidragets storlek

8§ Bostadsbidrag lämnas för kalenderår (bidragsåret) med högst det belopp som kommunen bestämmer. Det är bidragets grundbelopp.

Grundbeloppet bestäms med hänsyn till antalet barn samt bostadens storlek och kostnadsläge.

9§ I den inkomst som skall beaktas vid prövningen av behovet av bostadsbidrag inräknas

1. den sammanräknade inkomsten för var och en av hushållets medlemmar enligt taxeringen för det inkomstår som bidraget avser eller, för den som har brutet räkenskapsår, det inkomstår som avslutas närmast före den 1 mars året efter bidragsåret;
2. inkomst som avses i lagen (1958: 295) om sjömansskatt;
3. barns inkomster även i den del som de inte är skattepliktiga;
4. vad som har mottagits till barns försörjning i form av underhållsbidrag eller bidragsförskott;
5. del av mottagna studiemedel;

6. del av hushållets förmögenhet vid bidragsårets ingång.

I fråga om den som har att betala preliminär B-skatt får bidragsmyndigheten besluta att i inkomsten skall inräknas den sjukpenninggrundande inkomsten enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring i stället för den i samband med taxering beräknade inkomsten av tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

Andra inkomster och tillgångar än de som avses i första stycket skall beaktas om det är uppenbart att de har betydelse för hushållets försörjning.

Närmare bestämmelser om hur inkomsten skall beräknas och hur inkomster och andra tillgångar skall inverka på bidragets storlek meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

10 § Bostadsbidrag beslutas av bidragsmyndigheten på grundval av uppgifter om hushållets beräknade inkomst under bidragsåret.

I beslutet skall fastställas dels vilka som enligt 5 § skall anses ingå i hushållet och det grundbelopp efter vilket bidraget skall beräknas, dels det belopp med vilket bostadsbidraget tills vidare skall betalas ut.

11 § Bostadsbidrag betalas ut för månad med en tolfedel av det belopp som bidragsmyndigheten har fastställt.

Ändrade förhållanden

12 § Den som är mottagare av bostadsbidrag är skyldig att skriftligen underrätta bidragsmyndigheten om ändringar i förhållanden som påverkar bidragets storlek.

13 § Ändras de förhållanden som påverkar bidraget skall beslutet om bostadsbidrag omprövas. Det omprövade beslutet skall gälla från månaden efter den då anmälan gjordes eller – om bidraget har minskats – från månaden efter den då förhållandena ändrades.

Vad som har uppburits för mycket skall omedelbart återbetalas.

Ränta

20 § På belopp som skall återbetalas utgår ränta från dagen för utbetalningen av bidraget till dess att återbetalning sker.

Preskription

22 § I fråga om fordringar enligt 13 § andra stycket eller 20 § gäller lagen (1982: 188) om preskription av skattefordringar m. m.

Påföljder

23 § Den som av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift till bidragsmyndigheten om förhållande som har betydelse för bostadsbidragets bestämmande, eller underlåter att lämna föreskriven uppgift av sådant slag, och därigenom föranleder fara för att bostadsbidrag betalas ut med för högt belopp, döms till böter.

Omrövning och besvär

24 § Bidragsmyndighetens beslut skall omprövas av myndigheten, om det begärs av den som är att anse som mottagare av bidraget.

26 § Bidragsmyndighetens beslut får överklagas genom besvär hos . . .

Övriga bestämmelser

27 § Med bidragsmyndigheten avses i denna lag den myndighet som svarar för administrationen av bostadsbidragen i den kommun där den till vilken bidrag skall betalas ut är kyrkobokförd.

28 § Regeringen får bestämma att bidrag inte skall betalas ut när bidraget understiger visst belopp.

Bilaga 4 Direktiv

Översyn av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl.

Dir 1979:42

Beslut vid regeringssammanträde 1979-03-15

Departementschefen, statsrådet Friggebo anför.

Individuella bostadssubventioner till barnfamiljerna har funnits sedan mitten av 1930-talet. Till att börja med var dessa förbehållna mindre bemedlade familjer i tätorterna med minst tre barn. För rätt till bidrag krävdes att familjen bodde i en modern bostad av viss storlek.

År 1947 beslöt riksdagen att väsentligt utvidga den krets av familjer som skulle komma i åtnjutande av särskilt ekonomiskt stöd för sitt boende. Samtidigt infördes de allmänna barnbidragen. Utbyggnaden av bostadsstödet var en del av de genomgripande förändringar av de statliga åtgärderna för att förbättra bostadsförhållandena som gjordes vid denna tidpunkt. Av statsfinansiella och andra skäl begränsades bidragsgivningen till en början till familjer med två eller flera barn och med begränsade inkomster. Inkomstgränsen varierade med hänsyn till antalet barn i familjen. Stödet, som benämndes familjebostadsbidrag, utgick i form av ett belopp per barn. Som villkor för bidrag gällde att familjen bodde i en lägenhet som hade tillkommit efter år 1947 och att lägenheten hade en viss storlek.

Bidragsreglerna förändrades successivt i syfte att skapa större rättvisa. Kretsen av bidragstagare vidgades till att omfatta även familjer med ett barn. Kravet på att familjen skulle bo i en nybyggd lägenhet ersattes av krav på att lägenheten skulle vara modern och tillräckligt stor för att svara mot familjens behov. Bidraget differentierades efter familjeinkomsten och kunde utgå med fyra alternativa belopp (extra förhöjt, förhöjt, helt och reducerat bidrag).

År 1968 beslöt riksdagen (prop. 1968:42, SU 1968:101, rskr 1968:253) om ett nytt system för individuella bostadssubventioner till barnfamiljerna. Beslutet hade föregåtts av ett omfattande utredningsarbete inom familjepolitiska kommittén. Det nya stödsystemet fick en klar fördelningspolitisk markering, men kom också att innehålla ett bostadsanknutet moment. De nya reglerna medförde att antalet hushåll med bostadsbidrag mer än fördubblades. Också detta system har undergått förändringar under de tio år som det har funnits. Bidragens karaktär av stöd till bostadskostnaden har markerats kraftigare.

Bidragstagarkretsen har vidgats och innefattar idag förutom barnfamiljer också folkpensionärer och andra hushåll utan barn. Ca 450 000 barnfamiljer av ca 1 100 000 och ca 150 000 (varav ca 50 000 folkpensionärer) av totalt ca 2 200 000 hushåll utan barn uppstår f. n. bostadsbidrag.

Enligt gällande regler består bostadsbidraget av en statlig del, lika stor för varje barn i familjen, och en statskommunal del, som är knuten till bostadskostnaden. Bidraget är inkomstprövat. Regelsystemet har successivt gjorts mer detaljerat. Bidragsbeloppen samt hyres- och inkomstgränserna har justerats. Trots detta finns det alltså brister i systemet, framför allt om man ser det från fördelningspolitisk synpunkt. Jag återkommer till detta i det följande.

De alltmer komplicerade reglerna har medfört behov av en omfattande administration. Det är främst inkomstprövningsreglerna som medför problem i tillämpningen. Enligt de kontroller som vissa kommuner har gjort de senaste åren förefaller felaktiga bostadsbidrag ha betalats ut i större omfattning än man tidigare hade haft anledning att förmoda. Den ökade kontroll som detta ger anledning till kan medföra att administrationen blir än mer omfattande. I prop. 1978/79:100 (bilaga 16 p. B3) har jag redovisat de åtgärder som regeringen mot denna bakgrund har vidtagit. Jag har också förutskickat att en översyn skall göras av administrationen av bostadsbidrag. Jag förordar att en sådan översyn nu kommer till stånd. Översynen bör också omfatta bidragsreglerna. Uppgiften att göra en sådan översyn bör anförtros åt en särskilt tillkallad kommitté. Syftet med översynen bör vara att förenkla regelsystemet och administrationen utan att bidragens bostadspolitiska och fördelningspolitiska syften äventyras.

Det ankommer inte på kommittén att föreslå sådana förbättringar av bostadsbidragssystemet som får till följd att statens eller kommunernas kostnader för bostadsbidragsgivningen ökar. De ekonomiska följderna av regelsystemändringarna bör därför noga analyseras. En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet är att ett förändrat system ska kunna fungera vid såväl oförändrad som ökande eller minskande bidragsgivning.

En första uppgift för kommittén bör vara att se över de regler som gäller för inkomstprövningen. Till grund för denna ligger f. n. den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten vid taxeringen året före bidragsåret. Om man och kvinna är sammanboende räknas den sammanlagda inkomsten. Barnens eventuella inkomster räknas inte. Inkomstuppgiften hämtas av den bidragsprövande myndigheten direkt från taxeringsmyndigheten. Om familjens förmögenhet är större än 75 000 kr., ökas inkomsten med 20 % av det överskjutande beloppet. Till den taxerade inkomsten läggs också den del av det vid taxeringen medgivna underskottsavdraget som överstiger 4 000 kr. Om inkomsten överstiger en viss gräns, som är olika för barnfamiljer resp. hushåll utan barn, reduceras bidraget med en viss andel av inkomsten. Reduktionen skärps vid inkomster över en högre inkomstgräns.

Det inkomstbegreppet som nu användes medför att bidraget i regel prövas mot en inkomst som familjen hade två år före bidragsåret. I de fall då det har skett en väsentlig inkomstförändring skall bidragsbehovet fastställas med utgångspunkt i den beräknade inkomsten under bidragsåret. Bostadsstyrelsen fastställer de närmare reglerna för detta. Dessa regler bygger på förutsättningen att ett hushåll själv anmäler att inkomsten under bidragsåret

beräknas komma att avvika väsentligt från den senast taxerade. Som jag nysst nämnde har detta system emellertid i ett flertal kommuner visat sig inte fungera på ett tillförlitligt sätt.

I syfte bl. a. att undvika att felaktiga bidrag utgår och att hushållen därför i efterhand skall utsättas för återkrav då ett för högt bidrag har utgått har regeringen nyligen uppdragit åt riks försäkringsverket att under åren 1979 och 1980 på datamedium tillhandahålla kommunerna uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som väsentligt överstiger den bidragsgrundande inkomsten. Datainspektionen, som har yttrat sig över förslaget till en sådan kontrollrutin, har accepterat att den används under en övergångstid av två år. Efter det första året av tillämpningen bör enligt inspektionens uppfattning rutinen utvärderas. Mot denna bakgrund har regeringen uppdragit åt bostadsstyrelsen att redovisa erfarenheterna av kontrollrutinens tillämpning under år 1979.

Kritiken mot det använda inkomstbegreppet har inte bara gällt dess inaktualitet och de administrativa problem som försöken att rätta till detta har medfört. Andra anledningar till kritik har varit att inkomstbegreppet är en dålig mätare på hushållets förmåga att betala bostadskostnaden eftersom det inte tar hänsyn till omfattningen av det enskilda hushållets verkliga ekonomiska bärkraft. Vidare har regeln om sammanläggning av sammanboendes inkomster kritiserats för att den har en med sambeskattnings jämförbar effekt. Det föreligger också svårigheter att på ett rättvist sätt beakta avdrag för underskott i förvärvskälla och förekomsten av förmögenhet.

Inkomstbegreppet och inkomstprövningsreglerna har övervägts vid flera tidigare tillfällen. Jag vill erinra om arbetet inom familjepolitiska kommittén, redovisat i betänkandena (SOU 1967:52) Barnbidrag och familjetillägg och (SOU 1972:34) Familjestöd samt inom bostadstilläggsgruppen, redovisat i betänkandet (Ds B 1974:1) Bostadstillägg-, inkomstprövning och administration.

Också boende- och bostadsfinansieringsutredningarna behandlade frågan i sitt slutbetänkande (SOU 1975:51-52) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Utredningarna prövade bl. a. möjligheten att ersätta inkomstprövningen med en beskattning av bostadsbidragen, men fann att det i ett sådant system blir svårare att göra bostadsbidragen till ett effektivt bostadspolitiskt instrument. En annan svårighet, som utredningarna pekade på, är att den fördelningspolitiska effekten blir helt olika beroende på vem i hushållet som beskattas för bostadsbidragen. Av bl. a. dessa skäl avvisade utredningen denna möjlighet. Den har prövats också av 1972 års skatteutredning. I sitt slutbetänkande (SOU 1977:91) Översyn av skattesystemet anslöt sig utredningen till boendeutredningarnas bedömning.

Boendeutredningarna ansåg att det fanns tre alternativ som var möjliga att använda vid inkomstprövningen. Dessa alternativ var

1. ett inkomstbegrepp inom beskattningens ram,
2. en självdeklarerad framtida inkomst,
3. den sjukpenninggrundande inkomsten.

Utredningarna fann emellertid att inget av alternativen ger en rättvisande och entydig bild av den ekonomiska bärkraften hos olika hushåll. Eftersom behovet av ett tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövningen är gemensamt för många områden ansåg utredningarna att frågan kräver en mer

genomgripande behandling och lösning. Utredningarna drog slutsatsen att nuvarande inkomstbegrepp och inkomstprövningssystem fick accepteras t. v. i avvaktan på frågans lösning i ett större sammanhang. I prop. 1975/76:145, som behandlade utredningarnas förslag i den del de gällde de individuella bostadssubventionerna, framhöll dåvarande bostadsministern bl. a. att frågan om ett enhetligt mått att användas vid inkomstprövningen av olika sociala förmåner ligger inom ramen för socialpolitiska samordningsutredningens (S 1975:02) arbete. Någon ändring av det tillämpade inkomstbegreppet föreslogs därför inte. Riksdagen godtog denna bedömning, men begärde av regeringen ett förslag om att även underhållsbidrag till barn skulle beaktas vid inkomstprövningen (CU 1975/76:25, rskr 1975/76:308). I prop. 1976/77:100 bilaga 16 föreslogs att underhållsbidrag av administrativa skäl liksom tidigare inte skulle beaktas. Riksdagen godtog regeringens förslag (CU 1976/77:18, rskr 1976/77:187).

Enligt vad jag har erfarit kommer socialpolitiska samordningsutredningen att behandla frågan om ett enhetligt inkomstbegrepp i ett betänkande under andra halvåret 1979. Utredningens överväganden gäller dock inkomstbegreppet inom hela det socialpolitiska bidragssystemet och tar inte särskilt sikte på bostadsbidragen. Mot denna bakgrund anser jag att en översyn av inkomstbegreppet i bostadsbidragssystemet bör ingå i uppgifterna för den kommitté som jag nu föreslår.

De alternativ som boende- och bostadsfinansieringsutredningarna prövade torde alltjämt vara av intresse. Vid prövningen av alternativet med en självdeklarerad framtida inkomst kan det också vara lämpligt att pröva möjligheten att låta slutavräkningen ingå som ett led i skattemyndigheternas taxerings- och debiteringsarbete.

Kommittén bör vara oförhindrad att pröva även andra alternativ. De olika alternativen bör studeras med avseende på aktualitet, säkerhet, rättvisa samt möjligheter till administrativa förenklingar och besparingar.

Kommittén skall också pröva vilka regler som bör gälla för sammanläggning av inkomster i hushållet och om det nuvarande sammanboendebegreppet bör ändras. Härvid bör främst de fördelningspolitiska och administrativa effekterna av olika alternativ redovisas.

Jag finner det angeläget att kommittén försöker finna inkomstbegrepp som bättre än de nuvarande belyser ett hushålls behov av ekonomiskt stöd för sitt boende. Kommitténs förslag skall syfta till att förenkla administrationen och åstadkomma största möjliga tillförlitlighet. Kommittén skall samråda med socialpolitiska samordningsutredningen, ensamförälderkommittén (S 1977:16), studiestödsutredningen (U 1975:16) och den kommitté som socialministern avser att föreslå skall tillkallas för att göra en samlad översyn av det ekonomiska stödet till barnfamiljer med särskild inriktning på flerbarnsfamiljernas situation.

Stödets bostadskostnadsanknytning bör övervägas mot bakgrund av önskemålen om förenklingar i administrationen. Frågan om bidragens bostadsanknytning skulle kunna slopas har diskuterats vid flera tillfällen ända sedan familjebostadsbidragets tillkomst. Tanken har varje gång avvisats med hänvisning till att det alltjämt föreligger behov av att stimulera barnfamiljerna till att efterfråga rymliga bostäder. De undersökningar som boende- och bostadsfinansieringsutredningarna gjorde och som redovisades i

deras nyssnämnda slutbetänkande visade att flertalet hushåll redan bodde med den utrymmesstandard som stödet är avsett att möjliggöra. Dessa undersökningsresultat tyder på att det skulle vara möjligt att låta stödet utgå utan direkt anknytning till bostadskonsumtion. En sådan omläggning kan dock behöva kombineras med särskilda åtgärder i syfte att stimulera de hushåll som alltjämt har låg bostadsstandard att höja den. Kommittén bör vara oförhindrad att pröva även alternativ som innebär att stödets bostadsanknytning slopas helt. Därvid skall kommittén belysa såväl vinsterna av de förenklingar som skulle åstadkommas som nackdelarna i form av t. ex. minskade möjligheter att uppnå de bostadsociala målen.

Om kommittén finner att stödet alltjämt bör vara bostadsanknutet bör kommittén överväga i vilket bostadskostnadsintervall stödet bör utgå och hur stor andel av bostadskostnaden som bör täckas av bidrag.

Om kommittén stannar för att behålla bostadsanknytningen av bidragen bör vidare reglerna för beräkning av bidragsgrundande bostadskostnad ses över. Dessa regler skiljer sig mellan upplåtelseformerna. För hyreslägenheter upptas hyran inkl. värme. För småhus beaktas räntekostnader för upplånat och i huset nedlagt kapital samt driftkostnader och avskrivning. För bostadsrättslägenheter och andelslägenheter anses den fastställda årsavgiften utgöra bostadskostnaden. Dessa regler kan medföra att bidraget blir olika för samma bostad om upplåtelseformen ändras. Kommittén bör undersöka möjligheterna att ändra reglerna om beräkning av bostadskostnad så att det i detta avseende skapas rättvisa mellan upplåtelseformerna.

Enligt nuvarande regler utgår statskommunala bostadsbidrag endast till hushåll som har hyreskontrakt på lägenheten eller innehar den med bostads- eller äganderätt. Dessa regler medför att vissa hushåll som delar bostad kan gå miste om stödet. Det torde främst gälla de fall där flera familjer delar en stor bostad trots att endast en eller två står för kontraktet. Kommittén bör överväga om bestämmelserna bör ändras så att stödet även kommer sådana familjer till del.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 föreslog bostadsstyrelsen att vissa speciella regler skulle tas bort i syfte att förenkla administrationen. Några av förslagen berörde inkomstprövningsreglerna. Andra förslag gällde bestämmelser om reducering av bostadskostnaden i vissa fall, rätten för vissa hushåll att få högre statskommunalt bidrag än i normalfallet, åldersgränsen för bidragsberättigade barn samt tidpunkten för ändring under året av utgående bidrag. I prop. 1978/79:100 (bil. 16, p. B3) har jag förordat att vissa av förslagen genomförs och att några av dem övervägs ytterligare. Kommittén bör pröva förenklingsförslagen och därvid beakta vad som kommer fram vid riksdagsbehandlingen av hithörande frågor. Frågan om åldersgränsen för bidragsberättigade barn bör behandlas med förtur. Den har bl. a. samband med utformningen av studiestödet.

De förenklingsförslag som bostadsstyrelsen har lagt fram i anslagsframställningen för budgetåret 1979/80 utgår bl. a. från synsättet att ett stort generellt bidragssystem inte kan beakta ett flertal speciella behov, om kravet på förenklingar av administrationen skall tillgodoses samtidigt. Jag delar denna uppfattning. Kommittén bör klarlägga konsekvenserna av mer generella bidragsregler samt överväga om de grupper som skulle få ett försämrat bostadsbidrag om förenklingsförslagen genomförs bör stödjas på

annat sätt. Kommittén bör vara oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med administrationen av bostadsbidrag.

En arbetsgrupp inom bostadsstyrelsen har bl. a. behandlat ett förslag från boende- och bostadsfinansieringsutredningarna att det årliga ansökningsförfarandet skulle ersättas av ett system med automatisk prövning av beslut om bostadsbidrag. Arbetsgruppen har redovisat sina synpunkter i en promemoria den 23 maj 1978. Gruppens slutsats är att vid nuvarande bidragsvillkor en utökad förtryckning av ansökningsblanketten är att föredra framför en automatisk prövning som leder till preliminära beslut om bidrag som skall omprövas.

Sedan utredningen har utformat sitt förslag till inkomstprövningsregler och tagit ställning till om en fortsatt bostadsanknytning bör finnas i bidragssystemet skall utredningen överväga om ansökningsförfarandet kan förenklas, t. ex. genom att det årliga ansökningsförfarandet slopas.

Bostadsbidragen administreras nu av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. De statskommunala bostadsbidragen till folkpensionärerna administreras dock av de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

Frågan om vilket organ som skall administrera bostadsbidragen har prövats av flera utredningar. Familjepolitiska kommittén och boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i sina tidigare omnämnda betänkanden liksom byggadministrationsutredningen i betänkandet (SOU 1976:26) Bostadsverket funnit att starka skäl talar för att administrationen förs över till försäkringskassorna. I prop. 1975/76:145 framhöll dåvarande bostadsministern att denna fråga var beroende av en prövning av datorkapaciteten hos riksförsäkringsverket. Denna prövning utförs f. n. av utredningen av ADB inom den allmänna försäkringen m. m. (S 1977:10).

Kommittén skall också mot bakgrund av sina överväganden beträffande bidragsregler och administrativa rutiner överväga frågan om vilket eller vilka organ som skall administrera stödet. Av den nämnda ADB-utredningens yttrande över det förslag till kontroll mot SGI, som jag tidigare nämnde, framgår att datorkapaciteten redan nu möjliggör en överföring av administrationen av bostadsbidragen. Om kommittén finner att skäl talar för en sådan överföring, helt eller delvis, skall kommittén samråda med den nämnda utredningen och riksförsäkringsverket rörande formerna och tidplanen för överföringen. Vidare bör kommittén om den finner det lämpligt att ändra på det administrativa ansvaret också översiktligt belysa vilka eventuella personalkonsekvenser detta får.

I propositionen 1978/79:95 om den kommunala ekonomin föreslogs vissa åtgärder i syfte att öka samordningen mellan de kommunala bostadstilläggen (KBT) och de statliga och statskommunala bostadsbidragen. I sammanhanget betonades att en mer fullständig samordning av de två bostadsbidragssystemen bör eftersträvas på sikt. I den mån kommittén föreslår förändringar i det nu gällande regelsystemet bör kommittén klarlägga vilka konsekvenser dessa förändringar får för KBT-systemet och för den önskvärda samordningen mellan systemen.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Kommittén bör vara oförhindrad att lägga fram delförslag.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter för att göra en översyn av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Bostadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
 4. Tandvården under 80-talet. S.
 5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
 6. Sockernärningen. Jo.
 7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
 8. Videoreklamfrågan. Ju.
 9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
 10. Sanering efter industrinredläggningar. Bo.
 11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
 12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
 13. Kommunalföretaget. Kn.
 14. Tillväxt eller stagnation. E.
 15. Internationella företag i svensk industri. I.
 16. Skatt på energi. B.
 17. Skatt på energi. Bilagor. B.
 18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
 19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
 20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
 21. Ett effektivare vite. Ju.
 22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
 23. Fritidsboende. Bo.
 24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
 25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
 26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
 27. Svensk industri i utlandet. I.
 28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
 29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
 30. Information om arbetsmiljörisker. A.
 31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
 32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
 33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
 34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
 35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
 36. Enklare föräldraförsäkring. S.
 37. Kommunal planering i förändring. Kn.
 38. Fakta för konsumenter. H.
 39. Stöld i butik. Ju.
 40. Ägarlägenheter. Ju.
 41. Överklagande av kommunala beslut. Kn.
 42. Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. S.
 43. Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. S.
 44. Nytt bilstöd till handikappade. S.
 45. Ortsnamns värde och vård. U.
 46. Handlingsprogram i handikappfrågor. S.
 47. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. E.
 48. Försvarsmaktens personalkategorier. Fö.
 49. Invandringspolitiken. A.
 50. Reviderad tandvårdstaxa. S.
 51. Hästavel och hästanvändning. Jo.
 52. En effektivare kreditpolitik. E.
 53. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. E.
 54. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. B.
 55. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. B.
 56. Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. Kn.
 57. Pantbrev. Ju.
 58. Bostadsbidragen. Bo.
-

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8].
Ett effektivare vite. [21]
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25] 2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]
Stöld i butik. [39]
Ågarlägenheter. [40]
Pantbrev. [57]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens personal kategorier. [48]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]
Enklare föräldraförsäkring. [36]
Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. [42]
Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. [43]
Nytt bilstöd till handikappade. [44]
Handlingsprogram i handikappfrågor. [46]
Reviderad tandvårdstaxa. [50]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]
Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. [47]
Kreditpolitiska utredningen. 1. En effektivare kreditpolitik. [52] 2. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. [53]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16] 2. Skatt på energi. Bilagor. [17]
Skattetilläggsutredningen. 1. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. [54] 2. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. [55]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]
Ortnamns värde och vård. [45]

Jordbruksdepartementet

Sockernärningen. [6]
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]
Hästavel och hästanvändning. [51]

Handelsdepartementet

Fakta för konsumenter. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1 Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]
Invandringspolitiken. [49]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]
Fritidsboende. [23]
Byggprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]
Bostadsbidragen. [58]

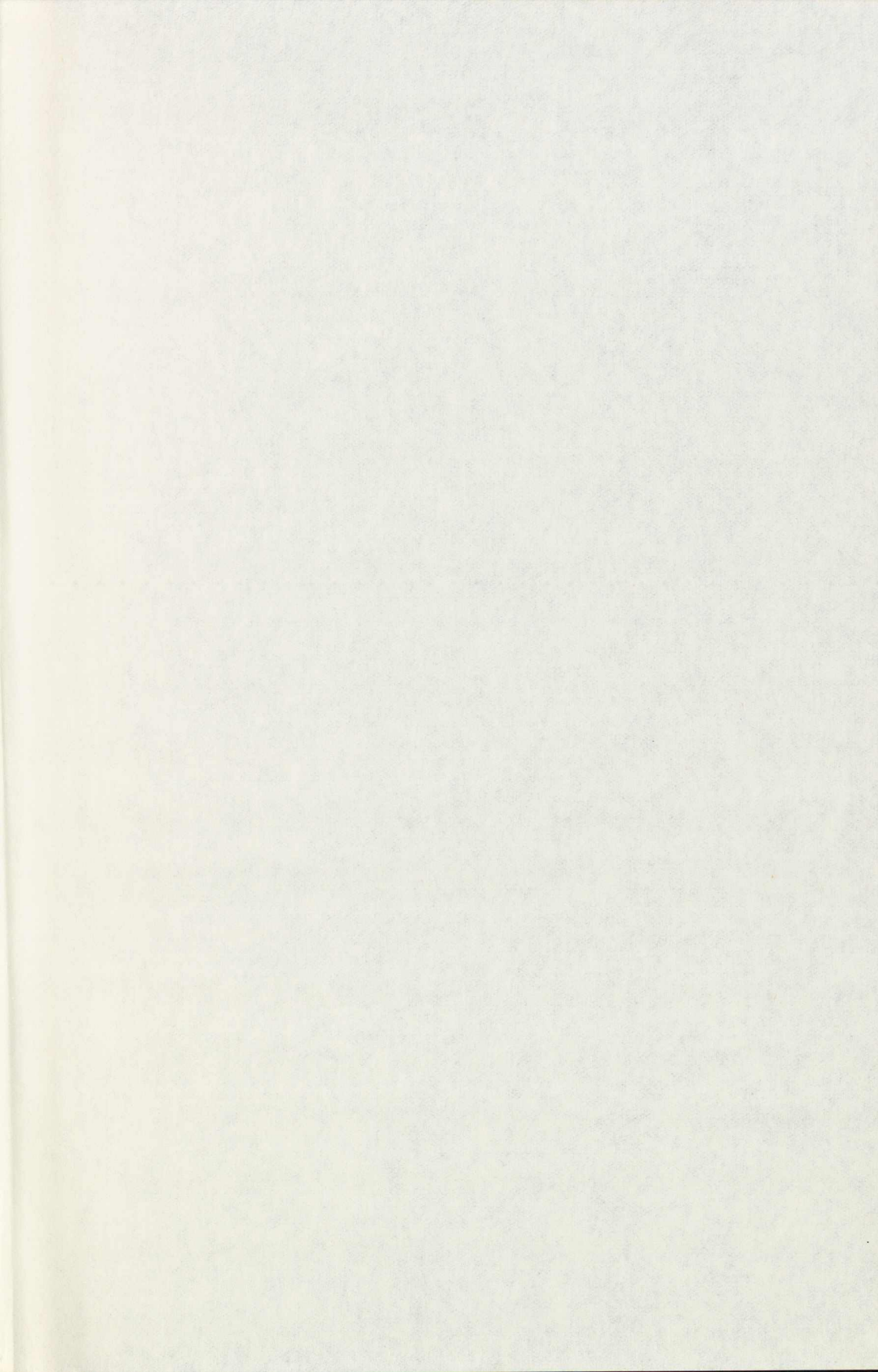
Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]
Vidgad länsdemokrati. [24]
Kommunal planering i förändring. [37]
Överlagande av kommunala beslut. [41]
Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. [56]

KUNGL. BIBL.
1983-01-10
STOCKHOLM



 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07283-1
ISSN 0375-250X