Bostadsbidrag

– enklare
– rättvisare
– billigare

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1992:89

Betänkande av utredningen om bostadsbidragens administration

Bostadsbidrag

– enklare
– rättvisare
– billigare

SOU
1992:89

Betänkande av utredningen om bostadsbidragens administration

Ref KB Oc

89

Statens offentliga utredningar
1992:89
Socialdepartementet

Bostadsbidrag

– enklare
– rättvisare
– billigare

Betänkande av utredningen om bostadsbidragens administration (BOAD)
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13153-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Med regeringsbeslut den 16 januari 1992 bemyndigades chefen för socialdepartementet, statsrådet Bengt Westerberg, att tillkalla en särskild utredare m.fl. för att utreda bostadsbidragens administration (dir. 1992:5). Med stöd av bemyndigandet har följande personer förordnats, nämligen som

särskild utredare	direktören vid Socialstyrelsen Carl-Filip Hammar (fr.o.m. den 16 januari)
sekreterare	avdelningsdirektören vid Riksförsäkringsverket Tor-Olov Mellgren (fr.o.m. den 1 februari)
sakkunniga	förste intendenten vid Stockholms fastighetskontor Anette Ejermark (fr.o.m. den 1 februari), avdelningschefen vid Boverket Agneta Modig Tham (fr.o.m. den 1 februari), avdelningsdirektören vid Riksförsäkringsverket Anders Wicksell (fr.o.m. den 1 februari); samt som
experter	avdelningschefen vid Försäkringskassan i Jönköpings län Kurt Eriksson (fr.o.m. den 1 maj), utredaren vid Boverket Britta Isén Nordbeck (fr.o.m. den 1 maj), rådmannen i Länsrätten i Malmöhus län Bengt Almebäck (fr.o.m. den 1 juli; Almebäck hade dessförinnan biträtt utredningen i sin egenskap av särskilt tillkallad rättssakkunnig i bidragsfrågor inom Socialdepartementet).

Utredningen har arbetat under benämningen BOAD.

Vidare har följande tjänstemän vid Socialdepartementets enhet för barnomsorg och familjeekonomi medverkat med information och synpunkter med anledning av annat pågående beredningsarbete rörande bostadsbidragen, nämligen kanslirådden Marie-Louise Ek och Sören Kindlund samt departementssekreteraren Inger Philipson. Philipson har också biträtt utredningen i funktion som biträdande sekretare.

Som Riksskatteverkets kontaktman har avdelningsdirektören vid verket Sven Haglund medverkat med upplysningar i skattefrågor och granskning av textmaterial.

Utredningsuppdraget har gällt två huvudområden, dels prövning av vissa regelfrågor, dels förberedelser för en överföring av administrationen från kommunerna till försäkringskassorna. Med hänsyn till de sakkunnigas intresserepresentativa bakgrund har avsnittet om administrationen skrivmässigt utformats som utredarens eget förslag ("jag-form"). Regelavsnitten är däremot mer uttalat en gemensam produkt ("vi-form").

Boverkets representanter, sakkunniga Modig Tham och experten Isén Nordbeck, har gemensamt avgivit ett särskilt yttrande rörande den centrala administrationen m.m. enligt bilaga 2.

Med föreliggande betänkande anser jag uppdraget avslutat.

Stockholm den 18 augusti 1992

C-F Hammar

/Tor-Olov Mellgren

INNEHÅLL

Programförklaring och sammanfattning 7

Författningsförslag 13

1 Utredningsuppdraget 21

1.1 Direktiven m.m. 21
1.2 Hur har vi arbetat? 22

2 Bostadsbidragens regelsystem 25

2.1 Vår målsättning för systemutformningen 26
2.2 De bidragsgrundande faktorerna 27
2.2.1 Inkomstbegreppet 27
2.2.2 Bostadskostnad m.m. 40
2.2.3 Familjens sammansättning och boendeförhållanden 41
2.3 Ett rullande system för handläggning av bostadsbidrag 42
2.3.1 Förutsättningar för val av system 42
2.3.2 De tre systemalternativen 46
2.3.3 Val av system 46
2.4 Regler och rutiner i det valda bidragssystemet 47
2.4.1 Ansökan om bostadsbidrag 48
2.4.2 Anmälan om ändrade förhållanden 48
2.4.3 Försäkringskassans prövning och beslut 53
2.4.4 Sanktionsmöjlighet, efterkontroll, avstämning och återkrav m.m. 55
2.4.5 Överklagande av beslut om bostadsbidrag 57
2.4.6 Integritets- och sekretessfrågor 61
2.4.7 EG-frågor 62

3 Bostadsbidragens administration 65

3.1 Den lokala administrationen 66
3.1.1 Organisation 66
3.1.2 Resurser 66
3.1.3 Kommunal personal till försäkringskassorna? 70
3.1.4 Sammanfattning 73
3.2 Den centrala myndighetsrollen 74
3.2.1 Nuläget 74
3.2.2 Utredarens bedömning av uppdraget 76
3.2.3 Överväganden och förslag 77

3.3 Uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen 81
3.3.1 Bakgrund 81
3.3.2 Innehåll i uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen 82
3.3.3 Vad gör Boverket och RFV i dag i fråga om uppföljning och utvärdering? 83
3.3.4 Utredarens förslag 84

4 Genomförande 87

4.1 Övergångsregler m.m. 87
4.2 Myndigheternas förberedelser för förändringen 90
4.2.1 Våra utgångspunkter 90
4.2.2 Lägesrapport från RFV:s genomförandeprojekt 91
4.3 Vad innebär förändringen för den som får bostadsbidrag? 92

5 Specialmotivering till författningsförslaget m.m. 95

5.1 Lagen om bostadsbidrag 95
5.2 Behov av sakändringar i vissa andra författningar 108

6 Kostnadseffekter 111

6.1 Administrationen av bostadsbidrag 111
6.1.1 Den lokala administrationen 112
6.1.2 Den centrala administrationen m.m. 112
6.2 Regelsystemet 113
6.3 Genomförandet 114
6.4 Vissa budgeteffekter genom ändrad finansiering m.m. 115

Bilagor

1. Direktiven 117
2. Särskilt yttrande av sakkunniga Modig Tham och experten Isén-Nordbeck 121

PROGRAMFÖRKLARING OCH SAMMANFATTNING

Eftersom vi använt komparativformen för underrubrikerna på titelbladet innebär det att vi jämför vårt förslag med något och finner att vårt har de angivna fördelarna. Det innebär således att vi anser att vårt förslag till bostadsbidragens regelsystem och administration i dessa stycken är bättre än dagens system. Men lika lite som detta innebär någon kritik av det nuvarande tillståndet, lika lite skulle det vara enbart vår förtjänst att det nya förslaget kunnat läggas fram.

För så gott som varje nytt administrativt system eller ny organisation som införs har dess konstruktörer haft sina goda skäl. Det gäller också det nuvarande systemet för bostadsbidrag. Efter hand uppträder emellertid nackdelar och dessutom måste man, ofta till följd av sidointressen, lappa och laga i systemet vilket skapar nya problem och nya särlösningar. – När det gäller bostadsbidragen är de problem som sålunda vuxit fram väl kända och många gånger diskuterade.

I flera utredningar inom bostads- och bostadsbidragsområdena har man haft anledning att ta upp frågor där det så att säga legat i luften att en viss lösning vore önskvärd. Men man har varit tvungen att diskutera varje fråga för sig utan möjlighet att – av tidsskäl eller på grund av uppdragets art – behandla konsekvenserna för hela regelmassan.

Om vi med vårt nu presenterade förslag har kunnat bidra med något så är det tack vare att vi faktiskt fått tillfälle att arbeta i ett sammanhängande systemperspektiv. Med system menar vi då sättet att utforma samspelet mellan de bidragsberättigade och den handläggande organisationen. Vi har i våra direktiv fått ett par övergripande beställningar på förändring av regelsystemet för bostadsbidragen och kunnat inrikta vårt arbete på att genomföra detta.

Det nu sagda gäller själva regelsystemet. Vi har också haft i uppgift att förbereda en överföring av bidragsadministrationen från kommunerna till försäkringskassorna. Där var det grundläggande ställningstagandet redan gjort i direktiven; vi har haft att utreda *hur* överföringen skall gå till, inte *om* den skall ske. Fördelarna med överföringen var också beskrivna i direktiven. Vi har endast bidragit med en precisering. Här gäller också samma påpekande som i fråga om bidragsreglerna, nämligen att en ny administration inte är bättre än den föregående i annan mening än att den utformats efter nya förutsättningar och med kännedom om de tidigare nackdelarna.

Vad ligger då konkret bakom de tre påståendena på titelbladet?

Enklare? Den som behöver bostadsbidrag ansöker bara en gång mot nu då man ansöker varje år

Handläggningen förenklas i motsvarande mån och den totalavstämning efter varje år som eljest måst tillgripas kan nu undvikas

Rättvisare? Bidragen anpassas nu direkt till behoven efter den inkomst man faktiskt har och inte efter en två år gammal inkomst

Genom att mottagarens inkomständringar nu beaktas löpande och successivt påverkar bidragen undviks t.ex. den situationen att två familjer med identiska inkomst- och bostadsförhållanden ändå får väsentligt olika bidrag, en realitet i dag

Bidragsmottagaren får ett ökat ansvar för att hålla systemet aktuellt. Den som sköter detta slipper avstämning av bidragsbeloppet i efterhand. Genom systemförändringen skapas förutsättningar att koncentrera kontrollresurserna mot dem som inte sköter sig eller eventuellt t.o.m. missbrukar systemet.

Billigare? Den lokala administrationen blir enligt vår bedömning ca 30 % billigare genom förenklade regler, enhetligt ADB-stöd och ny organisation

Bidragskostnaden, dvs. summan utbetalade bidrag, ligger utanför vårt område, men vi redovisar betydligt större bidragssänkande regeländringar än bidragshöjande sådana. Det kan dock förväntas att man centralt - som vid andra regeländringar – räknar om bl.a. de inkomstskalor efter vilka det faktiska bidragsbeloppet bestäms, i syfte att säkerställa bidragsnivån. Det är sannolikt att bidragen dessutom av andra skäl behöver höjas i framtiden.

Naturligtvis finns det inslag som verkar i motsatt riktning mot vad vi här påstått. De är dock inte av den storleksordningen att de skymmer den bild av förbättringar som vi angett. Däremot innebär själva övergången till det nya bidragssystemet per den 1 juli 1993 som alltid ett visst merarbete, både för bidragstagarna och för dem som betalar ut bidragen, dvs. i det läget försäkringskassorna. Informationen till allmänheten blir här särskilt viktig.

Sammanfattning av betänkandet

I *kapitel 1* beskriver vi *vårt uppdrag* och den situation i vilken vi arbetat. Flera olika utredningar eller andra beredningar som berör bostads- eller familjepolitiska områden har pågått eller på annat sätt varit aktuella under den korta tid vi arbetat. Kommunalekonomiska utredningens förslag har lagts fram men slutliga ställningstaganden har ännu inte gjorts. Nya förändringar i skattesystemet har tillkommit. Vårt uppdrag har i den miljön varit starkt avgränsat. Dels har vi haft i uppdrag att se över

reglerna för bostadsbidrag, med inriktning främst på inkomstprövningen, dels var uppgiften att beskriva hur överföringen av administrationen från kommun till försäkringskassa bör gå till. Förmånernas materiella innehåll – vilka som skall få bidrag och hur mycket – har inte varit vår sak att behandla.

Eftersom vi ansett att behovet av regelförändringar bör vara klarlagt innan administrationen behandlas så har vårt arbete börjat med regelfrågorna. I *kapitel 2* redovisar vi våra förslag till *nytt regelsystem*. Förslaget har två huvudsakliga beståndsdelar. Den ena utgörs av enskilda regelfrågor, den andra av själva handläggningssystemet i stort. Vi har emellertid lagt stor vikt vid att verkligen se regelverket som system där de olika komponenterna samverkar på ett logiskt sätt. Vi har därför inlett vårt arbete med att formulera några mål för regelverkets utformning i stort.

De enskilda regelförslagen avser i enlighet med direktiven främst frågor kring det inkomstbegrepp som bör användas vid prövningen av bostadsbidrag. Vi föreslår att man går över till att använda en beräknad, aktuell inkomst i stället för som nu en på taxeringen grundad inkomstbestämning. Dagens system medför i sin tur att den inkomst som används som grund för bidraget är två år äldre än den inkomst som bidragstagaren faktiskt har det år bidraget betalas ut. Detta är en av två särskilt genomgripande förändringar som vi föreslår i betänkandet. Vi har också haft att definiera inkomstbegreppets innehåll, dvs. vilka poster som skall ingå. Här har det främst varit fråga om en anpassning till skattereglerna.

En annan regelfråga av vikt är vilken ordning för överklagande av bidragsbeslut som bör gälla. För närvarande överklagas kommunala beslut om bostadsbidrag till länsbostadsnämnden och i sista instans till Boverket. Vi föreslår nu domstolsprövning på samma sätt som gäller övriga ärendetyper vid försäkringskassorna, dvs. via länsrätt till kammarrätt samt med Regeringsrätten (enligt föreliggande förslag om domstolsväsendets organisation) som sista instans.

Handläggningsordningen i stort vill vi ge formen av ett rullande system i stället för det nu till kalenderåret bundna systemet. I det sistnämnda upprepas ansökan och beslut varje år. Vårt förslag innebär att den som behöver bostadsbidrag – och inte redan har det – ger in en fullständig ansökan endast en gång. Beslutet om bidrag löper sedan i normalfallet tills vidare. Det ändras successivt till följd av nya uppgifter som bidragstagaren antingen är skyldig att lämna eller har anledning att lämna i eget intresse. Detta innebär en viss ökning i förhållande till nuvarande regler för upplysningsskyldighet men flera av punkterna förekom tidigare i den årsvisa fullständiga ansökan som således nu avskaffas. I vårt nya system behöver ingen finavstämning ske i efterhand för den som skött sitt uppgiftslämnande utan bidraget rullar då hela tiden framåt. För den som lämnar i legal mening oriktig uppgift sker däremot avstämning och återkrav. Om någon, kanske helt korrekt, inte lämnat någon ändringsuppgift under en längre tid kommer kassan ändå som ett led i sin efterkontroll att infordra nya uppgifter. För den som inte lämnar begärd uppgift skall försäkringskassan ha sanktionsmöjlighet.

Vi framhåller att detta system innebär en klar rollfördelning mellan individen och försäkringskassan. Den som får bostadsbidrag har därmed ett ansvar för att ändringsuppgifter lämnas. Kassans roll blir i huvudsak en servicefunktion. De resurser som avsätts för kontroll kan användas på ett flexibelt sätt med inriktning på svåra fall

och på eventuellt missbruk av systemet. Inte minst kommer liksom i tidigare system problem att finnas kring olika förhållanden med sammanboende och separation. Vi anser dock inte att försäkringskassan primärt skall ifrågasätta folkbokföringens uppgifter.

Administrationen av bostadsbidragen behandlas i *kapitel 3*. Kapitlet är utformat som utredarens eget förslag. Ett särskilt yttrande beträffande den centrala myndighetsrollen (avsnitten 3.2 och 3.3) föreligger från Boverkets representanter i utredningen.

Den handläggning som nu görs av kommunerna flyttas över till försäkringskassorna och förändras i samband därmed på flera sätt (3.1). Handläggningen kommer att ske i en organisatorisk miljö där också andra bidrag handläggs inom samma arbetsenhet och av samma personal. Detta ger stora fördelar i fråga om resursutnyttjande, tillgång till uppgifter och säkerhet i prövning och kontroll. Ett gemensamt ADB-stöd innebär likformighet i uppgiftshanteringen och ger grunden för ett heltäckande uppföljningssystem. Utbetalningen av bostadsbidrag kan på olika sätt förenklas. Tillsammans med de administrativa effekterna av det föreslagna regelsystemet beräknar utredaren att förändringarna minskar kostnaderna för den lokala administrationen med ca 30 %, även vid den ökade volym som antagits. I fråga om kontakt- och servicemöjlighet för bidragstagarna bör försäkringskassorna kunna erbjuda minst samma och sannolikt bättre förhållanden. Nätet av lokalkontor är t.ex. betydligt större än antalet kommuner.

Personalåtgången vid kassorna har i förslaget beräknats till ca 400 årsarbetskrafter. Det är drygt 100 färre än vad kommunerna för närvarande disponerar, enligt en enkät BOAD gjort hos samtliga kommuner. Skillnaden beror emellertid som nämnts på de nya förutsättningarna. Hur resursbehovet kvantitativt skall tillgodoses vid kassorna i förhållande till nuvarande ramar och arbetsuppgifter är en fråga som utredaren menar hör hemma i budgetprocessen. Kassornas aktuella avvecklingsplaner borde kunna dämpas av tillkomsten av denna nya arbetsuppgift men saken torde vara mer komplicerad än så. Det är naturligtvis angeläget att kommunala handläggare av bostadsbidrag kan komma i fråga för anställning vid försäkringskassa där behov finns. Det har dock inte funnits anledning för utredaren att föreslå några generella åtgärder för ett övertagande av kommunala handläggare. Eventuella behov av förstärkningar i det enskilda fallet bör kunna lösas lokalt.

Den centrala administrationen bör enligt utredaren, i konsekvens med förändringen lokalt, flyttas över från Boverket till Riksförsäkringsverket (avsnitt 3.2). Verket får då samma ställning i fråga om bostadsbidrag som för andra bidrag och ersättningar vid försäkringskassorna. Boverket har ansett att man där bör ha kvar en roll som planerande, föreskrivande och uppföljande myndighet för bostadsbidragen, medan RFV:s roll då skulle bli enbart den verkställande. Utredaren avvisar ett sådant delat huvudmannaskap med hänsyn bl.a. till att oklarhet och orationalitet skulle kunna uppstå vid kassorna och ett minskat incitament till engagemang skulle kunna bli följden för RFV. Boverkets roll inom det bostadspolitiska området och den kompetens man där har föranleder emellertid ett förslag om viss samrådsskyldighet för RFV.

Uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen och av dess administration bör till stor del kunna grundas på data från handläggningen vid försäkringskassorna. RFV

bör således ha ansvaret för det grundläggande uppföljningssystemets utformning och drift. Boverket bör ha en roll som kravställare och mottagare av uppgifter. Boverket bör enligt utredaren få minst lika goda förutsättningar som nu för de utvärderingar verket vill göra. Boverkets utvärderingsverksamhet påverkas inte heller organisatoriskt eller resursmässigt av förslaget. Däremot upphör, till följd av förslaget i avsnitt 3.2, uppgifterna för den grupp för bostadsbidragens centrala administration som nu finns vid Boverket. Det gäller dock endast en mindre grupp. Eftersom uppgifterna förs över till annan myndighet, främst RFV, bör enligt utredaren någon egentlig förändring inte inträffa i fråga om resurserna för bostadsbidragens centrala administration.

I enlighet med direktiven föreslår vi att förändringen av såväl regelsystem som administration genomförs per den 1 juli 1993. I *kapitel 4* behandlar vi *övergångsfrågorna*.

Nuvarande regler gäller tills vidare t.o.m. den 30 juni 1993. Ärenden enligt det nya regelsystemet handläggs av försäkringskassorna. Alla som har bidrag från kommunen måste göra en ny ansökan som entrébiljett till det nya systemet. Ansökan måste dock kunna göras och kassornas handläggning kunna påbörjas under våren 1993. Handläggningen bör emellertid kunna utsträckas i vissa fall och bör då vara avslutad i och med oktober månad. Anledningen till detta är den stora anhopning som uppstår då drygt 350 000 bidragsbeslut skall fattas med giltighet fr.o.m. den 1 juli. Den som inte fått sitt nya bidragsbelopp redan i juli får under mellantiden till kassans beslut ett interimsbelopp som är detsamma som utgavs av kommunen för juni månad.

Kommunerna handlägger bidragsärenden fram t.o.m. den 30 juni och enligt nuvarande regler. Vissa restärenden avseende dessa förmånsregler kan dock uppträda efter systembytet. Kommunerna bör handlägga även sådana ärenden. Men vi vill begränsa de kommunala åliggandena så mycket som möjligt, även i fråga om tidsutsträckning. Om sådant restärende som nu avses blir anhängiggjort senare än under december 1993 bör det handläggas av Boverket.

Genom dessa förslag vinns betydande praktiska fördelar utan att någon enskild förlorar sin rätt. Dels behöver kassornas resp. kommunernas personal inte lära sig några andra regler än de som de själva skall tillämpa. Dels onödiggörs ett omfattande övertagande av kommunernas aktmaterial. Vidare kommer försäkringskassorna att kunna starta det nya systemet med ett likvärdigt och fräscht ansökningsmaterial från hela gruppen bidragstagare.

Vi redovisar i detta kapitel också hur förändringen rent praktiskt förbereds. Det sker i RFV:s regi genom ett genomförandeprojekt som också står i direktkommunikation med vår utredning. Boverket deltar i projektet. Utgångspunkten för projektarbetet är, i avvaktan på vederbörliga beslut, de förslag som BOAD arbetat fram.

Vi skisserar också hur förändringen i bidragsregler och administration kommer att kunna te sig för den enskilde bidragsmottagaren.

I *kapitel 5* lämnar vi bl.a. *specialmotiveringarna* för vårt *författningsförslag*. Det sistnämnda omfattar förslag till ändringar av lagen (1988:786) om bostadsbidrag. Våra förslag om regeländringar har medfört ett behov av omstrukturering av lagens

disposition. Vi har därför utarbetat ett komplett lagförslag, vars utformning ger förenkling och ökad översiktlighet. Det innebär dock inte att vi sakbehandlat alla paragrafer i nuvarande lag. Frågor om vilka som får bidrag och hur mycket har inte ingått i vårt uppdrag liksom inte heller statsbidragsfrågorna, som bl.a. påverkar övergångsbestämmelserna i lagförslaget.

Vårt förslag skall sammanläggas med förslaget om ensamförälderstöd via bostadsbidrag samt med de ändringar av inkomst- och bostadskostnadsgränser m.m. som kan förväntas. Det slutliga lagförslaget blir således en produkt från socialdepartementet, i vilken våra förslag i tillämpliga delar inarbetats.

Till denna beredning inom departementet hör också att behandla konsekvensändringar i *vissa andra författningar*. Vi pekar i ett särskilt avsnitt på sådana ändringar som föranleds av våra förslag i övrigt. Bl.a. gäller detta *skatteregisterförordningen (1980:556)*.

Kostnadskonsekvenserna av våra förslag har berörts i resp. avsnitt men sammanfattas i *kapitel 6*.

Årskostnaden för den *lokala administrationen* av bostadsbidragen beräknas sänkas med ca 30 % från drygt 165 miljoner kronor hos kommunerna till 110-115 mkr vid försäkringskassorna. Kostnaderna för den *centrala administrationen* av bostadsbidrag torde inte komma att påverkas av överflyttningen från Boverket till RFV. De är emellertid mycket små: lönekostnad för ett fåtal årsarbetskrafter samt vissa omkostnader.

En marginell, rent budgetmässig effekt uppstår genom förslaget att överklagandeärendena flyttas från länsbostadsnämnderna och Boverket till de allmänna *förvaltningsdomstolarna*.

Inom *regelsystemet* uppstår vissa effekter på bidragskostnaderna, varav de flesta i och för sig är kostnadssänkande. Emellertid är inte avsikten att våra förslag skall påverka bidragsnivån varför motsvarande uppjusteringar av inkomstgränser m.m. torde komma att göras i den departementala beredningen av vårt förslag. Det bör emellertid påpekas att detta närmast gäller i fråga om den engångseffekt som systembytet ger. Även i fortsättningen torde emellertid vårt regelsystem ha en kostnadsdämpande effekt genom användningen av aktuell inkomst i förening med ett rullande system med upplysningsskyldighet vid inkomstökning.

Själva *genomförandet* av systembytet per den 1 juli 1993 kommer att dra vissa engångskostnader för förberedelser men också för den initiala handläggningsomgången. Genomförandeåtgärderna planeras inom det nämnda projektet vid RFV.

Slutligen har vi haft anledning att peka att systembytet i fråga om *utbetalning* och en förutsatt förändring av *kostnadsansvaret* medför vissa effekter på statsbudgeten.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till
Lag om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Enligt denna lag lämnas bostadsbidrag av allmänna medel till hushåll.

2 § I lagen förstås med

1. bidragsgrundande inkomst: summan av en för år beräknad inkomst av näringsverksamhet, inkomst av tjänst och inkomst av kapital enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt med de avvikelser som följer av 3, 4 och 5 §§;
2. förvärvsinkomst: inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst enligt lagen om statlig inkomstskatt;
3. hushåll: barnfamiljer och hushåll utan barn.

3 § Till inkomst av kapital skall inte räknas vinst vid icke yrkesmässig avyttring av fastighet eller bostadsrätt eller annan lös egendom samt inte heller avdrag för kostnader i förvärvskällan. Om bidragssökanden inte visar skäl för en annan beräkning som har väsentlig betydelse för bostadsbidraget, skall inkomsten av kapital beräknas med ledning av uppgift som hämtats från den senaste taxeringen till statlig inkomstskatt.

4 § Om bidragssökanden eller dennes make får underhållsbidrag eller bidragsförskott för ett eller flera barn som berättigar till bostadsbidrag, skall den bidragsgrundande inkomsten höjas med ett belopp som svarar mot 40 procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring gäller för året. Detsamma gäller i fråga om bidrag enligt lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.

5 § Om ett eller flera barn som berättigar till bostadsbidrag får barnpension, skall den bidragsgrundande inkomsten höjas med ett belopp som svarar mot 26 procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring gäller för året.

Om sådana barn som avses i 8 § första stycket 1 eller andra stycket första meningen har inkomst av kapital skall inkomsten räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

6 § I fråga om makar skall bidragsgrundande inkomst beräknas för dem gemensamt.

7 § Om bidragssökanden inte visar skäl för annat jämställs med makar i denna lag man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och antingen har eller har haft gemensamt barn eller är folkbokförda på samma adress.

Bidragsberättigade hushåll

Barnfamiljer

8 § Bostadsbidrag lämnas till den som bor och är folkbokförd i Sverige och som
1. har vårdnaden om barn som den varaktigt bor tillsammans med
2. efter myndighets beslut har tagit emot barn för vård i familjehem eller
3. på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Bostadsbidrag lämnas även för barn som för vård eller undervisning inte varaktigt bor hemma men vistas i hemmet under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolferier. Om barnet bor i familjehem eller i hem för vård eller boende, får förälder bidrag även i annat fall, om det finns särskilda skäl att bidrag lämnas.

9 § Om ett barns föräldrar inte lever tillsammans men har gemensam vårdnad om barnet lämnas bostadsbidrag enligt 8 § första stycket 1 till den förälder som barnet är folkbokfört hos.

10 § Bostadsbidrag lämnas till den som har tagit emot barn för vård i familjehem, om barnet har bott i hemmet sedan minst tre månader.

11 § Bostadsbidrag lämnas till förälder som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem, om barnet bor i hemmet under så lång tid varje år att bostadsutrymme behövs för barnet.

12 § Bostadsbidrag lämnas för barn som är under 17 år och för sådana äldre barn som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

Hushåll utan barn

13 § Bostadsbidrag lämnas till den som
1. har fyllt 18 år,
2. är folkbokförd i Sverige och
3. här bor i en bostad som denne äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

14 § Bostadsbidrag enligt 13 § lämnas inte om bidragssökanden eller dennes make
1. har barn som berättigar till bidrag till barnfamiljer eller
2. får kommunalt bostadstilllägg enligt lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension eller är utesluten från sådant tillägg endast på grund av bestämmelserna om inkomstprövning.

Beräkning av bostadsbidrag

Barnfamiljer

15 § Bostadsbidrag bestäms till det bidragsbelopp som följer av 17 och 18 §§, om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 91 000 kronor. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre, skall bidragsbeloppet minskas med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

Hushåll utan barn

16 § Är bidragssökanden och dennes make under 29 år bestäms bostadsbidrag till det belopp som följer av 19 § första stycket, om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 33 000 kronor för en ensamboende och 47 000 kronor för makar. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre, skall bidragsbeloppet minskas med en tredjedel av den överskjutande inkomsten.

Har bidragssökanden eller dennes make fyllt 29 år bestäms bostadsbidrag till det belopp som följer av 19 § andra stycket, om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 70 000 kronor. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre, skall bidragsbeloppet minskas med 10 procent av den överskjutande inkomsten.

Om en bidragssökande som avses i första stycket begär det, skall bostadsbidrag bestämmas enligt andra stycket under förutsättning att det är förmånligare för denne.

Om en bidragssökande som avses i andra stycket begär det, skall bostadsbidrag bestämmas enligt första stycket under förutsättning att det är förmånligare för den sökande och att denne eller dennes make uppbär studiemedel.

Bostadsbidragets belopp

Barnfamiljer

17 § Bostadsbidrag lämnas månadsvis

1. med 1 000 kronor samt
2. med 75 procent av den del av bostadskostnaden per månad som för familjer med ett barn över stiger 2 050 kronor men inte 2 400 kronor, familjer med två barn överstiger 1 750 kronor men inte 2 800 kronor, familjer med tre eller flera barn överstiger 1 450 kronor men inte 3 200 kronor.

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket 2, lämnas bostadsbidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till

4 400 kronor för familjer med ett barn
5 000 kronor för familjer med två barn
5 700 kronor för familjer med tre eller flera barn.

Högre bostadskostnad än som anges i andra stycket får beaktas, om bidragssökanden eller någon medlem av dennes familj är handikappad.

18 § Bostadsbidrag enligt 17 § första stycket 1 lämnas endast till familjer med barn som avses i 8 § första stycket 1 och 2.

Är föräldern under 29 år och får denne inte bidrag enligt första stycket, skall bidrag enligt 17 § första stycket 2 beräknas på den del av bostadskostnaden per

månad som överstiger 900 kronor eller för den som får studiemedel 1 600 kronor.

Bidrag enligt 17 § första stycket 2 och andra stycket får lämnas endast till den som bor i en bostad som han äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

Hushåll utan barn

19 § Är bidragssökanden och dennes make under 29 år, lämnas bostadsbidrag med 75 procent av den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 900 kronor men inte 2 500 kronor för ensamboende och 3 100 kronor för makar. För hushåll där någon får studiemedel lämnas bostadsbidrag dock endast för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 600 kronor.

Har bidragssökanden eller dennes make fyllt 29 år, lämnas bostadsbidrag med 30 procent av den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 600 kronor men inte 3 500 kronor.

Högre bostadskostnad än som anges i första eller andra stycket får beaktas, om bidragssökanden eller dennes make är handikappad.

Gemensamma förfarandebestämmelser m.m.

20 § Frågor om bidrag handhas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Beslut i fråga om bidrag fattas av den allmänna försäkringskassa hos vilken bidragssökanden är inskriven eller skulle ha varit inskriven, om denne uppfyllt åldersvillkoret i 1 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Denna kassa får dock uppdra åt en annan kassa att handlägga ärendet.

Beslut om bidrag skall innehålla uppgift om den bidragsgrundande inkomstens storlek.

21 § Ansökan om bidrag eller om ändring av bidrag görs skriftligen hos försäkringskassan. Ansökan skall innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma sökandens rätt till bidrag. Ansökan som avser makars bostad skall vara gemensam, om det inte finns särskilda skäl att ansökan görs av ena maken. Uppgifter som rör faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete.

22 § Är en ansökan så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning av bidraget, får försäkringskassan förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande får delges. Följs inte föreläggandet får ansökan avslås.

23 § Bidrag lämnas tills vidare från och med månaden efter den då rätten till bidrag har uppkommit samt till och med den månad då rätten till bidrag ändras eller upphör. Om rätten till bidrag uppkommit den första dagen i en månad, skall dock bidraget lämnas från och med den månaden. Bidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden.

Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas för en begränsad tid. Ett sådant bidrag får förenas med särskilda villkor.

24 § Bidrag betalas ut månadsvis. Bidrag under 100 kronor i månaden betalas inte ut.

25 § Bidraget betalas ut till sökanden, om denne inte begärt att bidraget skall betalas ut till någon annan.

Om det finns synnerliga skäl, får försäkringskassan på framställning av socialnämnd betala ut bidraget till lämplig person eller till nämnden att användas för hushållets bästa.

26 § Den som får bidrag skall omgående upplysa försäkringskassan

1. om hushållet byter bostad,
2. om hushållets sammansättning ändras,
3. om hushållets förvärvsinkomster inte obetydligt ökar i förhållande till de förvärvsinkomster som låg till grund för bidragsbeslutet och det kan antas att inkomstökningen kommer att bestå under de följande sex månaderna,
4. om den bostad som berättigar till bidrag hyrs ut helt eller delvis eller om bostadskostnaden i annat fall minskar,
5. om barn som berättigar till bostadsbidrag får underhållsbidrag, bidragsförskott eller barnpension,
6. om ett äldre barn som avses i 12 § inte längre får förlängt barnbidrag eller studiehjälp,
7. i fråga om den som fått bidrag enligt 18 § andra stycket om denne inte längre uppbär studiemedel,
8. i fråga om hushåll utan barn om denne eller dennes make beviljats studiemedel eller inte längre uppbär studiemedel.

27 § Beslut om bidrag skall ändras

1. om något sådant förhållande inträffar som avses i 26 §,
2. om den som får bidrag begär det och bostadskostnaden har ökat,
3. om den som får bidrag begär det och hushållets inkomster inte obetydligt har minskat i förhållande till de inkomster som låg till grund för bidragsbeslutet och det antas att inkomstminskningen kommer att bestå under de följande sex månaderna,
4. om hushållets inkomster har ökat i förhållande till de inkomster som låg till grund för bidragsbeslutet och det kan antas att inkomstökningen kommer att bestå under de följande sex månaderna,
5. om något annat förhållande inträffat än som avses i 1-4 och som påverkar storleken av bidraget.

28 § För att utreda rätten till och storleken av bidrag, får försäkringskassan föreläggga den som uppbär bidraget att inkomma med de uppgifter som har betydelse för bidragsprövningen. Ett sådant föreläggande får delges. Om föreläggandet inte följs, får försäkringskassan dra in eller sätta ned bidraget.

29 § Om det är uppenbart att bidragssökanden på grund av hushållets inkomst- eller förmögenhetförhållanden eller något annat förhållande inte behöver det bidrag som kan beräknas enligt denna lag, får försäkringskassan efter särskild utredning avslå en ansökan, dra in eller sätta ned bidraget.

Beslut enligt första stycket får fattas utan hinder av att inkomst eller förmögenhet inte skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten. Beslutet skall fattas av socialförsäkringsnämnden.

30 § Vid ändring av bidragsbeslut skall 23 § tillämpas.

31 § I ärenden enligt denna lag får delgivning inte ske med tillämpning av 15 § delgivningslagen (1970:428).

32 § Personregister över bidragssökanden och medlemmarna i dennes hushåll enligt denna lag får inrättas och föras utan hinder av att licens eller tillstånd behövs enligt datalagen (1973:289). Ett sådant register skall inrättas och föras så att inte otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet uppkommer.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar de närmare föreskrifter som behövs för registrets inrättande och förande.

33 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna lag i fråga om

1. ansökningsförfarandet,
2. bidragsgrundande inkomst,
3. beräkningen av bostadskostnadens storlek,
4. vad som gäller när bostaden utgör del av upplåtarens egen bostad, hyrs ut i andra hand eller är en gruppbostad för flera hushåll,
5. upplysningsskyldighet,
6. utbetalning av bidrag.

34 § Följande bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall tillämpas på bidrag enligt denna lag:
18 kap. 2 § om tillsyn,
20 kap. 2 a § om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas,
20 kap. 4 § om återbetalningsskyldighet,
20 kap. 5 § om preskription av bidrag,
20 kap. 6 § om förbud mot utmätning och om överlåtelse av bidrag,
20 kap. 9 § om uppgiftsskyldighet för statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare m.fl.,
20 kap. 10-13 §§ om omprövning och ändring av beslut samt om överklagande.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången i fråga om bostadsbidrag från och med juli månad 1993 (*den nya lagen*).

2. Genom lagen upphävs lagen (1988:786) om bostadsbidrag (*den gamla lagen*).

3. Den som önskar få bostadsbidrag enligt den nya lagen skall göra en skriftlig ansökan hos försäkringskassan.

4. Den som vid utgången av juni månad 1993 uppbär bostadsbidrag enligt lagen (1992:654) med särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för år 1993 och som före den 1 juli 1993 ansökt om bostadsbidrag enligt punkt 3 i dessa övergångsbestämmelser, skall av försäkringskassan få ett tillfälligt bidrag med samma belopp som för juni månad till dess kassan fattat beslut på grund av ansökan enligt punkt 3. I samband med beslutet görs en avstämning mellan det bidragsbelopp som skall lämnas

fr.o.m. juli månad 1993 enligt ansökan och det tillfälliga bidragsbeloppet. Sökanden är inte skyldig att betala tillbaka ett för högt utbetalt tillfälligt bidrag.

5. Den upplysningsskyldighet som föreskrivs i 26 § den nya lagen gäller även under den tid bidrag lämnas med juni månads bidragsbelopp enligt punkt 4 i dessa övergångsbestämmelser.

6. I fråga om bidrag för tid före den nya lagens tillämpning samt i fråga om återkrav och om överklagande eller ändring av sådant bidrag gäller äldre lagstiftning med de undantag som anges i punkterna 8, 9 och 10 i dessa övergångsbestämmelser.

7. En ansökan om bostadsbidrag som före den 1 juli 1993 ges in till kommunen och som innebär att bidrag kan lämnas endast enligt den nya lagen skall i fråga om sådant bidrag överlämnas till den försäkringskassa som anges i 20 § denna lag. Bidraget skall prövas med tillämpning av den nya lagen.

8. En ansökan om bostadsbidrag enligt den nya lagen som angår sökandens rätt till bidrag även för tid före den 1 juli 1993 på grund av bestämmelserna i 23 § den nya lagen skall prövas med tillämpning av denna lag.

9. Boverket skall från och med den 1 januari 1994 pröva frågor om omprövning och återkrav av bidrag eller ändring av sådant bidrag enligt äldre lagstiftning.

10. Beslut som Boverket har meddelat med stöd av punkt 9 i dessa övergångsbestämmelser får överklagas hos kammarrätten.

11. Bestämmelserna i 32 § den gamla lagen i fråga om gottgörelse av statsverket skall fortfarande gälla för bidrag enligt äldre lagstiftning.

12. Kommun skall på begäran lämna domstol, Riksförsäkringsverket, försäkringskassa eller Boverket uppgifter om bidragsgivningen.

13. Regeringen får föreskriva att bestämmelser i äldre lagstiftning som inte omfattas av dessa övergångsbestämmelser övergångsvis skall fortsätta att gälla även efter utgången av juni månad 1993.

1 UTREDNINGSUPPDRAGET

1.1 Direktiven m.m.

Enligt regeringens direktiv för utredningen (se bilaga 1 till detta betänkande) är uppdraget föranlett av önskemålet att föra över bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna. Direktiven innehåller två huvudområden för vår utredning, dels en översyn av regelsystemet i vissa hänseenden, dels en genomgång av de praktiska frågorna kring en överflyttning av administrationen. - Det bör framhållas att uppdraget avser bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. enligt lagen om bostadsbidrag, inte kommunalt bostadstillägg för pensionärer (KBT) eller för handikappade (KBH).

Vi har inlett vårt arbete med att bearbeta regelfrågorna, eftersom en förändring av regelsystemet också bör påverka den administration vi skall behandla. Direktiven pekar här på dels olika frågor i samband med främst inkomstprövningen för bostadsbidrag, dels handläggningsordningen i stort.

När det gäller inkomstprövningen har vi haft i uppgift att undersöka om man kan gå över till att använda aktuell inkomst som bidragsgrund i stället för som nu då senaste taxering – och därmed ytterligare ett år äldre inkomst – används som grund. Vidare skall inkomstbegreppets innehåll analyseras.

En annan enskild regelfråga som nämns i direktiven och som har betydelse för administrationen är hur överklagandeproceduren bör ordnas sedan bidragen övertagits av försäkringskassorna.

Den andra huvudpunkten i fråga om regelsystemet gällde själva handläggningsordningen vid prövning av ansökan om bostadsbidrag. Dagens handläggningsordning bygger på ett kalenderårsvis förfarande med ansökan och beslut för året, viss omprövning under året och därefter nytt förfarande med ny ansökan etc. för nästa bidragsår. Vår uppgift har varit att söka skapa ett system med rullande prövning av bostadsbidragen.

Det är viktigt att betona att vi vad gäller regelfrågorna inte haft i uppgift att pröva bidragsförmånernas storlek eller vilka som skall få bidrag. Sådana frågor bereds inom regeringskansliet med utgångspunkt i olika ändrade förhållanden som kan påverka bostadsbidragens storlek. Vår uppgift har varit att ge de administrativa bestämningarna av vissa komponenter i regelverket. Sådana förändringar kan påverka utgående bidrag vid i övrigt oförändrade förhållanden, vilket således får beaktas i den nyss nämnda beredningen av de materiella förmånerna.

Vårt arbete med regelfrågorna har också ramats in av det komplexa utredningsläget inom bostadsstödets och familjestödets områden. Förslag har under vår utrednings

gång lagts fram om avveckling av bostadssubventionerna samt om KBT. En arbetsgrupp inom socialdepartementet har presenterat ett förslag om ensamförälderstöd via bostadsbidrag. Den kommunalekonomiska utredningens förslag har lagts fram men ännu inte slutbehandlats. – En rad förändringar av skattesystemet har beslutats, föreslagits eller aviserats. – En utredning har tillsatts för att se över Boverkets framtida arbetsuppgifter och resursbehov.

I detta perspektiv har det varit viktigt för oss att å ena sidan renodla de avgränsningar som gällt för uppdraget och å andra sidan hålla oss väl orienterade om de aktuella utredningarna. Detta har möjliggjorts genom dels vår utrednings sammansättning, dels en arbetsmässigt nära samordning med socialdepartementets beredningsarbete.

I fråga om den tänkta nya administrationen har vår uppgift varit att föreslå *hur* förändringen skall gå till och vad den innebär i fråga om bl.a. resurser, inte att utreda *om* den skall ske. Självfallet har vi ändå ansett det viktigt att kunna saklig styrka de antaganden om rationalisering och andra fördelar som legat bakom vårt uppdrag.

Till våra uppgifter i fråga om den lokala administrationen har också hört att pröva resursbehovet vid domstolarna för det fall överklagandena skall handläggas där. Vidare skulle vi bedöma i vilken mån försäkringskassorna kan ta hand om bostadsbidragen med befintlig personal och i vilken omfattning det kan bli aktuellt att nuvarande kommunala handläggare anställs vid kassorna.

Förutom den lokala bidragsadministrationen har vårt uppdrag också gällt den centrala myndighetsrollen. Direktiven talar om att analysera konsekvenserna av en överföring av det centrala ansvaret för bostadsbidragen från Boverket till Riksförsäkringsverket. Vårt uppdrag på denna punkt är således inte lika styrt av ett klart ställningstagande i direktiven som vad avser den lokala administrationen.

Slutligen innehåller direktiven ett önskemål om att förändringarna av regelsystem och administration skall äga rum per den 1 juli 1993. Det har betonats för utredaren i samband med planeringen av utredningsarbetet att detta önskemål är starkt. Vi har dragit slutsatsen att detta inte medger några alternativ i form av etappvis avveckling av det kommunala ansvaret eller successivt införande av de nya reglerna.

1.2 Hur har vi arbetat?

Ett viktigt utgångsmaterial för vårt arbete har varit dels Boverkets rapport till regeringen år 1990 om 1992 års bostadsbidrag, dels rapporten från en arbetsgrupp som hösten 1991 såg över bostadsbidragens inkomstbegrepp, närmast för en lösning inför 1993 års bidrag. Båda dessa rapporter skulle vi enligt direktiven analysera. Boverkets rapport har för oss varit en bra sammanfattning av bostadsbidragsreglernas utveckling och av de olika diskussioner om regeländringar som förekommit tidigare. Den andra rapporten har givit oss en värdefull genomgång av hur skattereformen påverkar definitionerna av olika inkomstposter när de skall användas för prövning av bostadsbidrag. – Vi har därför inte behövt lägga tid på kartläggningar, historik o.d. i fråga om regelsystemet.

Däremot har vi i fråga om administrationen ansett det önskvärt med ett fräscht faktamaterial belysande den nuvarande administrationens omfattning. Vi har därför i samråd med Svenska Kommunförbundet gjort en enkät till samtliga kommuner för att få uppgifter om personalresurser och kostnader i administrationen av bostadsbidrag.

Som underlag för bedömning av frågan om det centrala myndighetsansvarets placering har Boverket och RFV på utredarens begäran lämnat sina synpunkter i särskilda skrivelser.

Utredningen har i skrivelse den 29 juni 1992 underrättat Domstolsverket och kammarrätten i Jönköping om de förslag beträffande överklagandeordningen som återfinns i kap. 2 och 4.

Utredaren och sekreteraren har haft överläggningar med Försäkringskasseförbundet och Svenska Kommunförbundet. Detsamma gäller i fråga om de centrala personalorganisationerna som enligt direktiven skulle få information och ges tillfälle att framföra synpunkter. De har låtit sig representeras av

för SACO	JUSEK
för TCO	SKTF, ST
för LO	FF

Vidare har utredningen eller sekretariatet gjort ett antal studiebesök, nämligen vid

Boverket,
Länsbostadsnämnden i Älvsborgs län,
Borås kommun (Bostad Borås),
Stockholms stad (Bostadsbidragsbyrån),
Försäkringskassan i Stockholms län (region Stockholm),
Kommundata AB

samt på inbjudan medverkat vid två konferenser, dels hos Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan, dels hos RFV med försäkringskassornas direktörer.

I samband med utredningens start har utredaren informerat verksledningarna vid Boverket och RFV om arbetets uppläggning. Båda myndigheterna har sedan, som framgått av missivet, varit representerade i utredningen.

Slutligen bör nämnas att RFV med anledning av utredningen tillsatt ett genomförandeprojekt, i vilket också Boverket deltar. Projektledaren och Boverkets representant har varit experter i vår utredning. Projektet omfattar delprojekt för tillämpningsbestämmelser, ADB-utveckling, information samt uppföljningssystem.

* *
*

Utredningen har hållit åtta sammanträden, varav två varit tvådagars arbetsinternat.

2 BOSTADSBIDRAGENS REGELSYSTEM

Nyheter i stort i BOAD:s förslag

Inkomstprövning av bostadsbidragen skall i allt väsentligt grundas på aktuell inkomst

Inkomstbegreppets innehåll anpassas till ändringarna i skattesystemet

Ett system med rullande prövning införs. I det systemet fattas bidragsbesluten successivt efter anmälan om ändrade förhållanden och löper i regel tills vidare

De bidragsgrundande förhållandena uppdateras fortlöpande genom anmälningar från bidragstagarna och genom efterkontroll från försäkringskassan

Resurserna för efterkontroll skall användas flexibelt med koncentration på svåra fall och grupper med komplicerade förhållanden

Återkrav av bostadsbidrag sker i sådana fall där någon lämnat oriktiga uppgifter och därigenom fått för mycket bidrag

Instansordningen vid överklagande av beslut om bostadsbidrag ändras så att prövningen sker vid domstol enligt samma regler som för socialförsäkringsärenden. Domstolen skall kunna inhämta yttrande från Boverket.

De nya reglerna föreslås, i enlighet med direktiven, träda i kraft den 1 juli 1993. Själva övergången från det tidigare bidragssystemet behandlar vi i kap. 4.

De flesta argument för och emot olika tänkbara regelförändringar vad gäller inkomstprövning m.m. för bostadsbidragen har diskuterats i flera tidigare utredningssammanhang. Det senaste större förslaget lämnades av Boverket år 1990. Man tog där upp några av de huvudtankar som nu återfinns i våra direktiv och lämnade ett förslag till lösning i en första etapp. Förslaget kom inte att genomföras, bl.a. med hänsyn till den väntade överföringen av bidragsadministrationen från kommunerna. Vi har kunnat arbeta vidare i samma riktning. Vi gör således inte anspråk på att komma med några genomgripande nya argument. Vad vi däremot hoppas bidra med är ett genomarbetat förslag till system där problemen lösts utifrån de huvudönskemål som finns. I ett sådant system gäller det bl.a. att minimera sådana problem som rör de mest frekventa inslagen i hanteringen. Smärre problem och undantagsfall bör inte

få skymma huvuddragen. Med ett sådant synsätt skapas också resursutrymme för att hantera de problem som ändå kan finnas.

Vi har därför inlett vår regeldiskussion med att formulera några mål för utformningen av bostadsbidragens regelsystem.

2.1 Vår målsättning för systemutformningen

Vi erinrar om de avgränsningar för vårt uppdrag som vi redovisat i kap. 1. Vår utredning har således främst en administrativ och teknisk karaktär. De materiella förmånsfrågorna bereds i socialdepartementet och omfattar också andra inslag i bostadsbidragssystemet, t.ex. frågan om ett ensamföräldersstöd.

Vi har haft följande målsättningar för vårt arbete med utformning av det administrativa systemet för bostadsbidrag.

Vårt förslag skall ligga inom ramen för *gällande bostads- och fördelningspolitiska mål*. Det skall inte leda till högre kostnad för bostadsbidragen. De grundläggande principerna för bostadsbidragen skall inte förändras.

Vi kan i enlighet med våra direktiv komma att föreslå regeländringar som i sin tur påverkar bidragens materiella innehåll. Eventuella konsekvenser av sådana förslag, t.ex. ett nytt inkomstbegrepp, får då vid behov pareras med justeringar av inkomst- och bidragsgränser. Vi har att *peka på sådana konsekvenser* men skall inte själva behandla frågor om bidragens storlek från förmånssynpunkt. Däremot skall vi eftersträva en sådan systemlösning att *administrationskostnaderna blir mindre* än för närvarande.

Bidragsgivningen bör för den enskilde alltjämt ha ett visst mått av *långsiktighet*. Marginalerna för att t.ex. en inkomstökning skall lämnas utan åtgärd måste dock bli betydligt mindre i ett system med aktuell inkomst. Detta får dock inte leda till alltför stor exakthet eller bidragsändringar av alltför kort varaktighet.

Systemet skall utformas så att det blir *behovsanpassat* och *rättvist, enkelt* och *överskådligt* samt *lättadministrerat* för de stora grupperna bidragsmottagare.

Ett väsentligt *ansvar* för uppgiftslämnandet bör ligga på *individen*. Försäkringskassornas uppgift skall främst vara att ge *service*.

Kontrollresurserna bör i första hand satsas på grupper med särskilda förhållanden och på dem som söker utnyttja systemet på ett felaktigt sätt. Försäkringskassorna bör inte ha till uppgift att rutinmässigt gentemot individen ifrågasätta grundläggande data som andra myndigheter svarar för, t.ex. skattemyndigheternas folkbokföringsuppgifter. Det är över huvud taget viktigt att bidragstagarnas personliga integritet beaktas.

Från såväl kassornas som medborgarnas synpunkt vore det önskvärt med endast ett inkomstbegrepp och en uppgiftslämning. Detta begrepp och denna uppgift skulle då kunna vara en gemensam grund för de olika bidrag och ersättningar som kassorna

handhar, låt vara att vissa tilläggsuppgifter kan behövas för vissa bidrag med hänsyn till deras syfte.

Om detta inte är möjligt bör det ändå eftersträvas att få sådana inkomstbegrepp för vilka uppgifterna är lätta att få fram, jämföra och kontrollera. En samordnad bedömning av en och samma bidragsmottagares inkomst måste kunna ske för de olika bidrag han kan ha.

Det är angeläget att vid systemutformningen över huvud taget beakta den nya miljö för handläggningen som försäkringskassan erbjuder, t.ex. i fråga om vana från andra bidragsformer, tillgång på uppgifter, samordningsmöjligheter, gemensamma ADB-rutiner, driftsäkerhet, kontinuitet och inte minst kontakter med de enskilda.

2.2 De bidragsgrundande faktorerna

De viktigaste faktorerna för bestämning av bostadsbidragets storlek är inkomst, bostadskostnad och familjens sammansättning. Av dessa är det inkomstbegreppet som vi genom direktiven närmast fått i uppdrag att se över. Vi kommer emellertid att något beröra även de övriga faktorerna.

2.2.1 Inkomstbegreppet

Huvudsakliga nyheter i BOAD:s förslag

- I den bidragsgrundande inkomsten (BGI) skall, i stället för tidigare begrepp "sammanräknad inkomst" enligt taxeringen, nu ingå aktuell inkomst av tjänst och näringsverksamhet (såväl aktiv som passiv) samt inkomst av kapital vad gäller inkomsträntа, utdelning m.m.
- Inkomst av realisationsvinst skall inte längre ingå i BGI
- Förmögenhet skall inte påverka BGI
- Inkomstprövningen grundas i första hand på uppgift om beräknad inkomst från den som ansöker om bidrag resp. den som redan har bidrag men fått förändrade inkomstförhållanden

Våra förslag är anpassade till de definitioner av inkomstslag som införts för inkomståret 1991 och som används vid 1992 års taxering. Vi har också beaktat slopandet av förmögenhetsbeskattningen efter 1994 års taxering. Vidare utgår vi från att en bidragstagares inkomst av näringsverksamhet skall kunna beräknas inom ramen för det i prop. 1991/92:113 föreslagna systemet med debiterad A- och F-skatt.

Emellertid är utvecklingen inom skatteområdet turbulent. Ytterligare förändringar kan väntas i fråga om t.ex. förmånsbeskattning, fastighetsskatt, kapitalinkomst och kvittning av underskott. Dessutom förbereds ytterligare ett steg i förenkling av de-

klarationsförfarandet. Det är således viktigt att tillsynsmyndigheten för bostadsbidragen håller nära kontakt med Riksskatteverket.

Frågan om vilket inkomstbegrepp som skall användas för att fastställa den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag (BGI) inrymmer två huvudpunkter

- möjligheterna till övergång från tidigare taxeringsuppgift till en aktuell inkomst
- inkomstbegreppets innehåll, dvs. vilka inkomstslag som skall tas med.

Både aktualitet och innehåll i inkomstbegreppet hade kunnat få en enkel lösning om det varit möjligt att – som också Boverket tidigare pekat på – ha samma grundläggande inkomstuppgift för bostadsbidragen som för sjukpenningen (SGI, eller numera den årsinkomst som registreras i anslutning till SGI). Detta anses nu med hänsyn till förändringarna i sjukförsäkringssystemet inte vara möjligt. Ändå bör största möjliga samordning eftersträvas i försäkringskassans arbete med att bedöma inkomstuppgifter.

Underhållsbidrag, bidragsförskott och barnpension, som för närvarande påverkar BGI, har inte behandlats av oss. De torde komma att påverkas av det tidigare nämnda arbetet med ett ensamföräldersstöd via bostadsbidrag. Däremot menar vi att det inte finns några svårigheter att infoga dessa komponenter i det system vi föreslår.

I fråga om ensamföräldersstöd har också väckts förslag om att barns inkomster över ett visst belopp skall inräknas i bostadsbidragens BGI. Om man efter remiss och slutlig beredning stannar för att barns inkomst skall ingå i BGI möter inte heller detta – tekniskt sett – något hinder sett utifrån vårt föreslagna system. Att barns ränteinkomster skall tas med är redan föreslaget i annat sammanhang, se vidare i det följande.

Aktuell inkomst

En huvudfråga i direktiven gäller möjligheten att grunda inkomstprövningen på aktuell inkomst. Detta har också föreslagits av Boverket i den nämnda rapporten år 1990.

Med "aktuell inkomst" menar man i dessa diskussioner vanligtvis en av den sökande själv uppgiven beräkning av inkomsten för en viss tid framåt, oftast uttryckt i årsinkomst. Men man kan också mena den inkomst man har för tillfället. – Vi använder begreppet i den först nämnda meningen.

Fördelarna med att använda aktuell inkomst är i korthet bl.a. följande i jämförelse med nuvarande system

- bidragen blir anpassade till det aktuella behovet
- bidragsgrunden blir lättare att förstå för både allmänheten och handläggarna
- man eliminerar den orättvisa som består i att hushåll med väsentligt olika inkomster kan ha lika stora bostadsbidrag vid i övrigt jämförbara förhållanden

Nackdelar med aktuell inkomst kan vara

- inkomstuppgiften blir mindre "säker" eftersom den bygger på en beräkning framåt i tiden
- det finns grupper av bidragstagare för vilka det kan te sig problematiskt att definiera eller beräkna aktuell inkomst
- vissa inslag i BGI kan vara svåra att beräkna i förväg, t.ex. räntor

Andra frågor som måste tas upp vid en tänkt användning av aktuell inkomst för bostadsbidragen är t.ex. den om upplysningsskyldighet vid inkomstökning samt de som gäller efterkontroll, avstämning och återkrav. Dessa utgör, tillsammans med frågan om fast eller rullande bidragsperiod, de viktigaste variablerna vid jämförelse av olika systemalternativ grundade på aktuell inkomst. Vi tar därför upp de frågorna i avsnitt 2.3.

Frågan om övergång till aktuell inkomst har diskuterats i flera utredningar m.m. under 1980-talet och framåt. Boverkets rapport år 1990, som bl.a. innehöll ett sådant förslag, remitterades till bl.a. några kommuner. I flertalet fall var man i svaren positiv till själva tanken på aktuell inkomst men såg också svårigheter.

I de olika kontakter som BOAD nu haft har det framkommit ett klart önskemål om att ett nytt system för bidragen måste till och ett sådant måste grundas på aktuell inkomst. Också inom BOAD är vi eniga om detta.

Vår behandling av inkomstbegreppets innehåll liksom av möjligheten att införa ett rullande prövningssystem utgår således från huvudprincipen att den som söker bostadsbidrag uppger sin beräknade inkomst för viss tid framåt. Vid ansökan bör beräkningen normalt avse 12 månader framåt.

Inkomstbegreppets innehåll

När det gäller inkomstbegreppets innehåll spelar skattereformen en viktig roll. 1992 års taxering, som således avser inkomståret 1991, är den första enligt det nya skattesystemet. Vid nuvarande regler för bostadsbidrag skulle denna taxering vara grunden för att fastställa BGI för 1993 års bidrag. Även om man som vi kommer att arbeta med aktuell inkomst har taxeringsuppgifterna stor betydelse vid olika kontroller. Dessutom bör den enskilde kunna känna igen sig i terminologin. Inkomstposterna i BGI för bostadsbidrag bör därför återfinnas i det nya skattesystemet och då vara sådana som genom skattemyndighetens kodning blir direkt åtkomliga.

I nuvarande system grundas, som vi nämnt, bidragsbesluten i regel på taxeringen året före bidragsåret, dvs. på inkomsten ytterligare ett år tidigare. Hittills har BGI grundats på "sammanräknad inkomst", dvs. inkomsterna före underskottsavdrag och övriga allmänna avdrag. Uppgiften "sammanräknad inkomst" har funnits på deklarationsblanketten och haft en kod hos skattemyndigheten, vilket gjort det möjligt för kommunerna att få uppgifterna direkt överförda till sig.

I det nya skattesystemet kommer begreppet "sammanräknad inkomst" inte längre att finnas. Detta gäller inte bara den rent tekniska summeringen av deklarationen utan dessutom har i vissa fall avdragens anknytning till inkomstkälla ändrats.

På grund av behovet att bestämma ett nytt inkomstbegrepp inför prövningen av 1993 års bostadsbidrag har en arbetsgrupp som tillsattes inom dåvarande Bostadsdepartementet utarbetat promemorian *Inkomstprövning av bostadsbidragen 1993*. Rapporten överlämnades till Socialdepartementet den 19 december 1991. I den utvecklas närmare de frågor som vi här nedan endast kort berör.

Arbetsgruppen har eftersträvat att få en översättning av det tidigare begreppet "sammanräknad inkomst" till termer av de inkomstslag som numera gäller. Dessa är inkomst av Tjänst, Näringsverksamhet och Kapital. Gruppen har sökt så enkla lösningar som möjligt för tillämpning under år 1993 i avvaktan på den då aviserade översynen av bostadsbidragens administration, dvs. BOAD:s arbete.

I fråga om *Tjänst* är det i stort sett samma uppgifter som de som hittills har funnits i deklarationsblanketterna. Dock har förmånsbeskattningen vidgats.

Beträffande *Kapital*-inkomst föreslår gruppen en förenkling i förhållande till vad en strikt översättning från "sammanräknad inkomst" skulle innebära. Villaunderskotten drogs tidigare av efter den sammanräknade inkomsten. Ränteskuld plus tomträttsavgäld, minskat med eventuella räntebidrag, ingår numera i posten Skuldräntor som dras ifrån inne i inkomstslaget Kapital. Detta skulle kraftigt sänka den bidragsgrundande inkomsten och därmed öka bidragen för berörda grupper. Att eliminera just detta vore administrativt besvärligt och gruppen föreslår i stället en bruttomodell, dvs. man tar bara med de två positiva kapitalinkomstposterna (inkomsträntа etc. och realisationsvinst). Gruppen anser att man kan bortse från avdragen under detta inkomstslag. De avdrag som annars skulle ha beaktats anser gruppen vara relativt obetydliga i sammanhanget. De utgörs av ränte- och förvaltningskostnader som var avdragsgilla i det tidigare inkomslaget Kapital. (Anm: uppstår ett totalt underskott under Inkomst av kapital ger detta vid skatteberäkningen endast en begränsad effekt genom reglerna för skattereduktion.)

För inkomst av *Näringsverksamhet* finner gruppen att det skulle bli än mer komplicerat att göra en översättning från tidigare begrepp, och då med mycket merarbete för både den sökande och myndigheten. Dessutom anser gruppen att hittillsvarande modell för BGI varit ganska osäker beträffande de berörda företagarnas inkomster och att den är mer lämpad för löneinkomster. – Gruppen föreslår en nettomodell som innebär att man tar uppgiften om näringsinkomst från huvuddeklarationen och således bortser från att underskottsavdragen då är gjorda. Dessa avdrag redovisas i sin tur i bilagor, för vilka skattemyndigheternas rutiner inte var helt klara när gruppen arbetade. Eftersom underskottsavdragen i det tidigare skattesystemets sekvens av poster legat efter posten "sammanräknad inkomst" bidrog de inte till att sänka BGI som fallet blir i gruppens förslag. Gruppen ansåg emellertid att en fullständig överensstämmelse med det tidigare begreppet skulle bli otympligt och att den förändring i utfall som blir följden torde få accepteras när man vinner en betydande förenkling. – Vidare

innebär gruppens förslag att också "passiv" näringsverksamhet tas med i BGI. I detta fall blir det således ett tillskott med bidragssänkande effekt.

Till sist föreslår gruppen att det bör övervägas att *förmögenheten* inte längre skall tas med. Förmögenhetsuppgifterna i deklarationen anses vara otillförlitliga och svåra att kontrollera eftersom skatteplikten inträder först vid en förmögenhet om 800 000 kronor. Gruppen framhåller att ränteinkomsterna, som ju beaktas i BGI ändå kommer att spegla motsvarande förmögenhet. Gruppen föreslår i detta sammanhang att även barns ränteinkomster, över en viss gräns, bör tas med.

Bostadsbidragen för det första halvåret 1993 har emellertid sedan dess kommit att grundas på samma BGI-begrepp som gällde för 1992 års bidrag. Anledningen var att överföringen av bidragsadministrationen från kommunerna till försäkringskassorna, liksom införandet av ett nytt regelsystem, skulle äga rum per den 1 juli 1993. Vare sig de sökande eller kommunerna borde behöva tillämpa ett nytt inkomstbegrepp för enbart ett halvår.

Arbetsgruppens förslag var som vi nämnt utarbetat i syfte att inför bidragsåret 1993 få en enkel översättning av det tidigare begreppet "sammanräknad inkomst". Samma fråga är aktuell även för oss ehuru för en mer permanent lösning. Det har då framstått som ändamålsenligt för vår del att i första hand pröva om arbetsgruppens förslag kan användas i vårt system.

Vi kan då först konstatera att arbetsgruppens sätt att definiera inkomstslagen för BGI i princip är väl avvägt. En god överensstämmelse med tidigare begrepp har kunnat uppnås i flertalet fall. På ett par punkter har förenklingsskäl talat för ett mer summariskt förfarande.

Även om vårt förslag till BGI gäller aktuell inkomst, och inte taxerad, kommer det att behövas en anpassning av BGI till skatteterminologin.

Vi föreslår således att BGI för bostadsbidragen skall grundas på de inkomster som i taxeringssammanhang återfinns under inkomstslagen Tjänst och Näringsverksamhet samt vissa inkomster under Kapital. Beträffande förmögenhet, se separat behandling nedan.

Inkomster av tjänst och näringsverksamhet tillsammans bör i vissa texter o.d. kunna beskrivas som "förvärvsinkomst", en term som finns i skattesammanhang men som inte för närvarande kodas.

I det följande gör vi några kommentarer och preciseringar om de olika inkomstslagen.

Inkomst av Tjänst

Numera är i högre grad än tidigare olika ersättningar och förmåner skattepliktiga. De kan vara svåra att beräkna i förväg om de inte är periodiska (som t.ex. bilförmån) eller i övrigt har en återkommande volym. Våra förslag om inkomstberäkning, om upplysningsskyldighet vid inkomstökning och om efterkontroll är emellertid

utformade så att de nämnda ersättningarna och förmånerna i normalfallet inte blir något problem. Det kan för övrigt nämnas att en särskild utredare nyligen tillsatts inom finansdepartementet för att i förenklande syfte se över beskattningen av dessa inkomster.

Den inkomstberäkning som den sökande skall lämna bör som nämnts omfatta en viss tid framåt. Vi har föreslagit att beräkningarna vid ansökan grundar sig på en bedömning av den närmaste 12-månadersperioden för att få en viss långsiktighet. Vid senare inträffade förändringar av inkomsten som är av den storlek att de skall anmälas kan man t.ex. ha en sexmånadersperiod som grund för bedömning av inkomstens eller ökningens varaktighet. I avsnitt 2.4 föreslår vi också en sådan period.

Försäkringskassans prövning av inkomstuppgiften bör i normalfallet kunna begränsas till att jämföra med senaste taxering och senaste kontrolluppgift samt med andra inkomstuppgifter kassan kan ha för andra bidrag eller ersättningar, bl.a. i samband med SGI där sådan finns. Vi *föreslår* att försäkringskassorna generellt skall få tillgång till kontrolluppgifterna, således inte bara vid förfrågan i det enskilda fallet. Detta fordrar en ändring av skatteregisterförordningen. Behovet av kontrolluppgifter gäller alla inkomstslag, inte bara inkomst av tjänst (se 5.2).

I övrigt får kassan efter behov arbeta med förfrågningar hos arbetsgivare, kompletteringar från den enskilde eller vidta andra utredningsåtgärder. – Kassornas rutiner för andra bidrag och ersättningar bör vara till god nytta också i fråga om bostadsbidragen.

Vi har övervägt om den anmälda inkomstberäkningen redan vid ansökningstillfället borde vara styrkt med ett arbetsgivarintyg men avvisat tanken. Vi har också övervägt om ansökningsblanketten borde innehålla en obligatorisk jämförelse med senaste självdeklaration. Detta skulle dock komma att endast gälla dem som avger Allmän självdeklaration. Dessa deklaranter torde knappast ha särskilt mer komplicerade inkomstförhållanden under just Tjänst än vad de har som lämnar Förenklad självdeklaration. För övrigt är deklarationsförfarandet under översyn i syfte att få ytterligare förenklingar.

Vi vill för tydlighetens skull upprepa att vi med "inkomst av tjänst" menar det taxeringsmässiga begreppet med alla skattepliktiga inkomster och avdragsgilla poster beaktade.

Inkomst av Näringsverksamhet

I prop. 1991/92:112 om F-skattebevis m.m. föreslås nya regler för skatteavdrag och socialavgifter. Reglerna föreslås gälla fr.o.m. den 1 april 1993. B-skattesystemet avvecklas samtidigt.

Förslaget innebär i korthet följande inom BOAD:s intresseområde, dvs. möjligheterna till inkomstberäkning för egna företagare m.fl.

– Den som har fått F-skattesedel – vilket sker efter ansökan – betalar preliminär skatt enligt en särskild debitering. Detta avses dock, enligt uppgift från Riksskatte-

verket, i regel ske genom schablondebitering liksom i dagens B-skattesystem. F-skatt skall således påföras med 110 eller 120 % av slutlig skatt enligt senaste taxering.

- Den som fått enbart A-skattsedel och har sådana inkomstförhållanden att preliminärskatt inte kan förväntas bli betald genom skatteavdrag blir i stället debiterad en särskild A-skatt. Även denna debitering kommer att ske schablonmässigt.

- Vissa personer med F-skatt kan också, t.ex. till följd av viss anställning, samtidigt ha A-skatt genom skatteavdrag i vanlig ordning. De skall alltså för bostadsbidrag uppge en sammanlagd beräknad inkomst av förvärvsverksamhet.

Det nya systemet med F-skatt m.m. innebär således ingen nyhet när det gäller möjligheterna att fastställa en bidragsgrundande inkomst för egna företagare m.fl. I nuvarande system utgår man från taxeringen. Det är omvittnat att denna modell inte passar särskilt bra för näringsidkare. Vi menar att det måste vara möjligt för försäkringskassan att fastställa BGI för denna kategori bidragstagare på bästa sätt i det enskilda fallet och att det därvid bör eftersträvas att nå en mer aktuell inkomst än tidigare. – Gången skulle då kunna vara denna

- Den som kan göra sin inkomstberäkning trolig bör kunna få bostadsbidraget fastställt utifrån denna uppgift

- I andra hand kan senaste självdeklaration läggas till grund för bidragsbeslutet (deklarationen kan naturligtvis också vara ett hjälpmedel för jämförelse vid en självständig aktuell inkomstberäkning enligt ovan)

- I tredje hand används den grund som består i senaste taxeringsuppgift, med möjlighet till uppräkning av denna till den inkomst som kalkylmässigt svarar mot skattemyndighetens schablondebitering.

Om inkomstberäkningen över huvud taget är osäker eller kräver lång utredning finns utvägar genom de förfaranderegler i lagen om allmän försäkring som kassorna använder för andra bidrag och som vi på annan plats i betänkandet föreslår tillämpas även på bostadsbidragen. Just här syftar vi närmast på reglerna om provisoriskt beslut (AFL 20:2a §).

Även med dessa lösningar är det inte osannolikt att en del av de praktiska svårigheter som funnits när det gäller inkomstberäkning för egenföretagare kommer att finnas kvar. Strävan att så långt möjligt införliva egenföretagarna m.fl. i ett system med aktuell inkomstberäkning kommer emellertid att vara en klar förbättring.

Det kan nämnas att man i fråga om underhållsskyldighet har möjlighet att göra en bedömning av den underhållsskyldiges "förvärvsförmåga". Det innebär att den som inte arbetar eller redovisar oförmodat låga inkomster kan bedömas efter vilken inkomst han rimligen borde ha, vilket sker genom jämförelse med en anställd i samma näringsgren. Vi menar att detta mera stränga betraktelsesätt väl kan vara motiverat när det gäller någons skyldighet mot annan. I fråga om bostadsbidrag är det tveksamt om man bör gå så långt. Kommer man inte fram till en aktuell inkomstberäkning får till sist taxeringen vara grunden. På samma sätt menar vi i annat sammanhang att

folkbokföringsuppgifterna skall gälla och inte primärt ifrågasättas av kassan för bostadsbidragsändamål (se vidare avsnitt 2.2.3). Grava fall där företagare redovisar låg eller ingen inkomst och får bostadsbidrag, trots att man uppenbarligen har en hög materiell standard, bör kunna inrangeras under generalklausulen. Samtidigt vill vi framhålla att denna klausul inte bör uppfattas som en allmän systemregulator.

En väsentlig fråga är emellertid också vad inkomstslaget innehåller. Arbetsgruppen år 1991 föreslog bl.a. att det borde vara nettoinkomsten av näringsverksamheten som går in i BGI. *Vi ansluter oss* till arbetsgruppens förslag. Utöver den förenkling som gruppen åberopar verkar det sakligt sett rimligt att det är det inkomstbegrepp som taxeras, dvs. nettoinkomsten, som läggs till grund för bostadsbidragen. Ett av arbetsgruppens argument var att RSV:s rutiner beträffande underskottsbilagorna då inte var klara. Det är de i och för sig nu. Det ändrar emellertid inte vår bedömning. Om underskottsavdragen skulle läggas till innebär det för både försäkringskassornas personal och för bidragstagarna att bostadsbidragen grundades på ett annat inkomstbegrepp än det som används vid taxering. Det skulle innebära att kassornas personal vid handläggningen skulle riskera att komma in i diskussioner om t.ex. periodiseringar och kvittningar och i vissa fall behöva tränga in i årsbokslut. Vi finner inte detta rimligt för ändamålet.

Att underskotten således inte läggs till innebär dock en viss bidragshöjning som å andra sidan motverkas av att passiv näringsverksamhet nu tas med. – Frågan kan senare få tas upp på nytt om kvittningsrätten ökas, t.ex. så att kvittning medges mot inkomst av tjänst.

Inkomst av Kapital

De två inkomstposter under Kapital som arbetsgruppen föreslagit för BGI är *Inkomsträntа, utdelning eller annan inkomst och tillgångar* (kod 42 i allmän självdeklaration 1992) samt *realisationsvinst* (kod 45).

Vi delar uppfattningen att posten *Inkomsträntа* etc. skall beaktas i BGI. Den kan dock vara svår att beräkna i förväg. Dessutom är det fråga om en i sammanhanget liten post. Administrativ enkelhet talar för att BGI i denna del normalt grundas på taxeringen. Det bör dock finnas en viss möjlighet att få en aktuell beräkning godtagen som bidragsgrund.

Arbetsgruppen hade också föreslagit att barns ränteinkomster skulle tas med i bostadsbidragens BGI. *Vi ansluter oss* till detta. Vi anser att detta kan ses fristående från frågan huruvida barns inkomster i övrigt bör vara med i bidragsunderlaget. Möjligheterna att fördela förmögenheten inom familjen gör det angeläget att alla räntor tas med i hushållets BGI. Vid gemensam vårdnad läggs nu avsedd ränta m.m. ihop med inkomsten för den förälder som har barnet folkbokfört hos sig (se även 9 § lagförslaget).

Det är naturligt att den ränta man får påverkar bostadsbidragets storlek. Däremot bör inte avdragen beaktas eftersom de ändamål för vilka den enskilde ådragit sig motsvarande skulder e.d. kan betraktas som en ensak. Arbetsgruppen hade också föreslagit att de skulle slopas. Gruppen bedömde att dessa avdrag endast omfattar mind-

re belopp för de aktuella bidragsmottagarna. De avdrag det gäller är *Skuldränta* etc. (kod 46), *Förvaltningskostnad* (kod 47) och *Övriga omkostnader* (kod 48). Även *vi föreslår* att BGI beräknas utan hänsyn till dessa avdrag. Beträffande realisationsförlust (kod 49) se nedan under Realisationsvinster.

Med skattemyndigheternas nuvarande rutiner kan, enligt RSV:s yttrande över KBT-utredningen, posten Inkomsträntа etc. (kod 42) inte fås ut separat utan endast totalsumman under Kapitalinkomst (dvs. inkl. avdrag). Vi anser att detta bör göras möjligt så att denna uppgift hör till det som generellt sett skall överlämnas till försäkringskassorna. Även här behövs en ändring av skatteregisterförordningen.

Sammanfattningsvis *föreslår vi* således följande i fråga om inkomst av kapital (exkl. realisationsvinst/-förlust)

- BGI omfattar posten Inkomsträntа, utdelning eller annan inkomst och tillgångar (kod 42), utan hänsyn till avdragen under inkomstslaget
- Även barns ränteinkomster etc. enligt ovan tas med i hushållets BGI
- Taxerings- och kontrolluppgifterna för ifrågavarande post skall ingå i de uppgifter som generellt lämnas av skattemyndigheterna till försäkringskassorna.

Realisationsvinst

Boverket föreslog i sin rapport 1990, liksom vid tidigare tillfällen, att realisationsvinst från försäljning av tidigare bostad inte borde vara ett hinder för att få bostadsbidrag om den använts för anskaffning av ny bostad.

Realisationsvinster av olika slag ingår fr.o.m. inkomståret 1991 i inkomstslaget Kapital. Dessutom ingår de, liksom annan kapitalinkomst, i den ackumulerade förmögenheten och påverkar då också inkomsträntan i vissa fall.

Problemet med realisationsvinst i samband med bostadsbidragen är för närvarande tvåfaldigt: dels utgör vinsten en engångsinkomst, dels påverkar den bidraget ett senare år än när den förvärvades. En realisationsvinst kommer således att tillfälligt eliminera eller starkt reducera bostadsbidraget för ett visst år, ehuru inkomstförhållandena det året borde berättiga till ett "normalt" bostadsbidrag.

Frågan förändras knappast i ett system med aktuell eller beräknad inkomst eftersom andra inkomster än förvärvsinkomst kan vara svåra att beräkna i förväg. Inte minst realisationsvinst omfattas av denna svårighet. En sådan vinst blir för övrigt knappast administrativt gripbar förrän den redovisats i den särskilda bilaga som skall lämnas vid självdeklarationen.

Den arbetsgrupp som behandlat inkomstbegreppet inför 1993 års bostadsbidrag har behållit realisationsvinsten i BGI-underlaget, dock utan att kommentera Boverkets förslag till ändring.

För oss har det varit angeläget att söka upphäva de nackdelar i nuvarande system som hänsynen till realisationsvinst innebär: således dels avbrottet/reduceringen i bidragsgivningen, dels eftersläpningen i tiden.

Själva avbrottet eller nedgången i bostadsbidraget kan i hög grad diskuteras. Den för berörda grupper mest aktuella realisationsvinsten är den som härrör från försäljning av egen tidigare bostad. Denna försäljning i sin tur torde i regel vara ett led i familjens boendeplanering. Denna följs av en ny boendesituation för vilken bostadsbidrag bör prövas efter de nya förutsättningarna och mot relevant inkomst. Boverkets förslag är ägnat att skapa en sådan ordning och verket undantar då just de realisationsvinster som härrör från försäljning av tidigare bostad. En förutsättning är enligt förslaget att vinsten används för att finansiera en ny bostad. Enligt Boverkets skrivning skulle det då bli fråga om att visa att förmögenheten (i motsvarande del) härrör från en sådan försäljning av bostad.

Vi kan instämma i Boverkets förslag i den delen. Men det krävs ändå en administrativ insats för att kontrollera hur reavinsten använts. Dessutom kan möjligen den inom kort slopade förmögenhetsbeskattningen innebära svårigheter. Enligt Boverket skall bidragstagaren kunna visa att en del av förmögenheten härrör från en försäljning av den typ Boverket avser.

För bidragstagare med annan realisationsvinst (utom sådan vinst av visst slag som ingår i Inkomstränta etc., se nedan) kvarstår emellertid problemen med både avbrott eller nedgång i bostadsbidraget och eftersläpning i tiden. Det torde som nämnts vara svårt att för administrativt bruk i förväg beräkna en realisationsvinst. Inte heller skulle vinsten, när den uppstått, komma att omfattas av den upplysningsskyldighet vi föreslår vid inkomstökning. Denna skulle endast gälla varaktig förändring.

Det synes finnas två möjligheter att få med realisationsvinster i BGI i det fall det inte gäller sådana vinster som undantas i enlighet med Boverkets förslag. Båda bygger på en särbehandling av reavinsterna.

– Det ena är att, när en reavinst konstateras – troligen först vid kommande taxering – bostadsbidraget jämkas retroaktivt beträffande de bidragsbelopp som utgått under det kalenderår till vilket reavinsten hör, eller annan lämplig period, eventuellt beroende på reavinstens storlek. – Detta skulle innebära att bidraget i efterhand reducerades, alltså en åtgärd till bidragstagarens nackdel utan att denne gjort något fel. Detta skulle strida mot de förfaranderegler som eljest tillämpas.

– Det andra sättet vore att reducera bostadsbidraget för viss tid framåt, antingen genom en särskild upplysningsskyldighet för realisationsvinster omgående när den uppstått, eller en särbestämmelse att en taxerad reavinst genom periodisering skall läggas in i BGI för viss tid framåt.

Vi vill emellertid avråda från sådana alternativ och då också med hänsyn till det merarbete som skulle krävas. Dessutom skulle det med visst fog kunna hävdas att även realisationsförluster skulle beaktas.

Vi föreslår således att varken realisationsvinst (kod 45) eller realisationsförlust (kod 49) skall ingå i BGI.

Om någon som får bostadsbidrag har så stora realisationsvinster att det reella behovet av bostadsbidrag väsentligt påverkas bör tillämpning av generalklausulen (29 § i vårt lagförslag) kunna komma i fråga.

Som vi nämnt ingår en typ av realisationsvinst i det som vi ändå tar med som kapitalinkomst. Det gäller realisationsvinst som uppstår vid avyttring av marknadsnoterade fordringar i svenska kronor m.m. Denna post ingår således skattemässigt i den kapitalinkomst som finns under kod 42 och som vi tar med i BGI. När vi nu tar bort övriga realisationsvinster från BGI skulle en invändning kunna bli att en styreffekt skulle uppstå för den som står i begrepp att placera kapital, dvs. om vederbörande skulle ta hänsyn till frågan huruvida en senare försäljning skulle påverka bostadsbidraget eller inte. Som vi påpekat kommer det att krävas extra åtgärder redan att få fram en totaluppgift under kod 42. Om den däri ingående typen av realisationsvinst skulle jämställas med övriga realisationsvinster när det gäller bostadsbidrag – ehuru det inte sker i skattesammanhang – skulle det medföra en betydande administrativ svårighet att få fram den separata uppgiften i fråga. Några kapitalplaceringar av betydelse tror vi inte heller är aktuella för de hushåll som får bostadsbidrag.

Förmögenhet

I nuvarande system, dvs. t.o.m. 1992 års bostadsbidrag, ingår en förmögenhetsfaktor i BGI. Denna faktor ligger kvar också i den tillfälliga lösning som nu beslutats för det första halvåret 1993.

Förmögenhetsfaktorn består av 20 % av den förmögenhet som överstiger ett visst gränsvärde. Detta värde är för närvarande 360 000 kr sammanlagt för makar och barn, 180 000 kr sammanlagt för ensamförälder och barn samt 180 000 resp. 90 000 för två-make- resp. en-personhushåll utan barn.

Den arbetsgrupp som föreslog ett provisoriskt ändrat inkomstbegrepp för 1993 föreslog också att man borde överväga att slopa förmögenhetsfaktorn i BGI. Ett skäl för detta angavs vara att förmögenhetsuppgifter på nivåer under skattepliktsgränsen ofta är otillförlitliga. Räntan som ändå ingår i BGI borde enligt gruppen tillräckligt spegla förmögenheten.

Riksdagen har hösten 1991 beslutat att förmögenhetsbeskattningen skall slopas (prop. 1991/92:60, SkU10, rskr. 97). För avvecklingen tillämpas en särskild lag (1991:1850). Sista år som taxering till förmögenhetsskatt sker är 1994 (inkomståret 1993). I utskottsutlåtandet pekar man på den förenkling i fråga om uppgiftslämning som slopandet medför.

Det är mot den bakgrunden inte rimligt att för bostadsbidragen ta in uppgifter som skattemyndigheterna inte längre efterfrågar. Vi har därför diskuterat några alternativ, dels å ena sidan en avveckling av förmögenhetens påverkan på BGI, dels å andra sidan ett bibehållande via något eller några lättåtkomliga substitut för själva förmögenheten. Det skulle nämligen i sak kunna vara önskvärt att behålla en påverkan av förmögenheten på bostadsbidragets storlek.

Om man tar bort förmögenhetsfaktorn minskar BGI-underlaget för de berörda och utan justering av bidragsskalorna blir deras bidrag för stora. Att göra justeringarna är visserligen enkelt men eftersom de är generella drabbas de som inte haft förmögenhet i sitt underlag. Troligen är dock denna effekt liten. Den påverkar emellertid också den totala bidragskostnaden (se kap. 6).

Vidare torde det med visst fog kunna uppfattas som stötande eller orättvist att en förmögenhet inte påverkar bidraget. Inte minst gäller detta i det fall när förmögenheten byggs upp genom sparande av den inkomst som också används till bostadskostnaden. Att då få högre bostadsbidrag för att man väljer ett ökat sparande kan te sig egendomligt.

Vi menar således att förmögenheten som sådan med hänsyn till riksdagsbeslutet inte kan behållas men att det är av intresse att se om det finns några alternativ.

Alternativ 1. Förmögenheten slopas helt i BGI

1 a) Slopandet sker direkt inför det nya bidragssystemets start per den 1 juli 1993.

Fördel: Systemet blir "rätt" redan från början och får största möjliga enkelhet.

Nackdel: Effekter i fråga om höjda bidrag för vissa samt ökad anslagsbelastning slår igenom direkt.

1 b) Förmögenheten i BGI slopas först när förmögenhetsbeskattningen är avvecklad. Eftersom förmögenheten rimligen måste bygga på taxeringen i stället för att beräknas i förväg innebär detta att förmögenhetsfaktorn i BGI skulle kunna vara kvar för bostadsbidrag t.o.m. år 1995. Det sista året grundas då på taxeringen 1994 enligt nuvarande modell.

Fördel: Önskemålet att ta med förmögenheten i bidragsunderlaget tillgodoses i alla fall några år.

Nackdel: Det nya systemet får ett "påhäng" av icke aktuell inkomst som kassorna måste lära sig och därefter tillämpa under bara en kort period. Avvecklingseffekten blir densamma som i alt. 1a. Men den skjuts bortåt i tiden (den del som är anslagseffekt fördelas dessutom på två budgetår).

1 c) = 1 b med avtrappning i t.ex. två år 1996 och 1997. Avtrappningen sker antingen genom ett successivt sänkt procentuttag på den överskjutande förmögenheten eller genom höjning i motsvarande takt av fribeloppsgränsen. 1994 års taxering är alltjämt grunden.

Fördel: Dämpning av effekten för såväl bidraget i det enskilda fallet som för statsbudgeten.

Nackdel: Det är tveksamt om ett schablonutnyttjande av 1994 års taxering kan ske under flera år; det bör i så fall kunna tydliggöras att det är en schablon för nedtrappning av de bidrag man fick 1995 och på den då gällande grunden för förmögenhetens medtagande. Skulle det i stället få en karaktär av faktisk förmögenhet kan ju vederbörande ha fått andra förmögenhetsförhållanden. Då borde sådana kunna styrkas och vi är tillbaka i utgångspunkten för diskussionen: efter det att förmögenhetsbeskattningen slopats skall vi inte från försäkringskassan ta in de uppgifter som skattemyndigheterna inte längre behöver.

Alternativ 2. Hänsyn tas till förmögenhet via annan uppgift

Det kan finnas faktorer som skulle kunna användas som mått på förmögenheten och som är lätta att få in eller som man redan har. Vi tar upp två alternativ här. Alternativen utesluter inte varandra.

2 a) En räntekoefficient

En sådan koefficient skulle konstrueras så att den kalkylmässigt ger samma resultat i BGI som räntan plus förmögenhetsfaktorn gör i nuläget. Den uppgift som behövs är inkomsträntan, en uppgift som redan finns hos kassan enligt vårt förslag.

Eftersom nuvarande förmögenhetstillskott i BGI är sammansatt av både belopp i kronor och procent blir koefficienterna olika för olika förmögenhetsnivåer och dessutom olika för olika hushållstyper och make-antal.

Vid fribeloppsgränserna är koefficienten 1,0 för samtliga, varför man måste komma högre upp i förmögenhet för att koefficienten skall ge något tillskott utöver räntan som redan ingår i BGI. Detta gäller således om man vill ha en översättning av vad nuvarande system ger.

Dessutom torde de grupper som har bostadsbidrag inte ha bankförmögenheter i den storleksordning att en hederligt vald koefficient skulle ge något meningsfullt tillskott till BGI.

Vidare skulle det bli administrativt otympligt. I lagen om bostadsbidrag fick man i "inkomstparagrafen" skriva att inkomst av kapital är "inkomsträntа (etc.) uppräknad med den koefficient som anges i 00 §". Denna senare paragraf skulle komma i samma klass som de paragrafer där inkomstgränser och bostadskostnadsgränser anges, och liksom dessa säkerligen få ändras då och då (för närvarande årligen).

2 b) Fastighetsskatten tas bort ur bostadskostnaden

Detta alternativ skulle i viss mening träffa rätt målgrupp. De förmögenheter som bidragstagarna har bedöms i stor utsträckning ligga i egna hus. En del av dessa kan dock vara fritidshus. En del av förmögenheten kan vara bostadsrätter, där någon motsvarande reduktion av bostadskostnden inte torde vara möjlig.

Tidigare diskussioner om att inte ta med eget boende i förmögenheten i BGI talar dock emot detta alternativ. Om vi väljer det skulle det innebära att vi behöll just den förmögenhet som man redan tidigare velat slopa. I den meningen skulle vi träffa fel målgrupp.

Alternativet är också osäkert vad avser fastighetsskatten som sådan.

Sammanfattning om förmögenhet:

Från systemsynpunkt vore alternativ 1 a bäst och enklast. Det förutsätter att såväl bidragseffekten för vissa enskilda som belastningen på statsbudgeten kan accepteras.

Om inte, kan det från statsmakternas synpunkt – med hänsyn även till turbulensen inom skatteområdet – vara bäst att ta en sak i taget. Det skulle innebära att man då väljer alternativ 1 b, dvs. behåller förmögenheten t.o.m. år 1995 och i propositionen aviserar ett behov av nytt beslut när läget är närmare känt. Man kan då ta ställning till avtrappning, substitutfaktorer o.d.

Vi föreslår för vår del att förmögenhetsfaktorn inte tas med i BGI i det nya regelsystemet. Liksom i fråga om realisationsvinst vill vi peka på att generalklausulen bör kunna tillämpas om behovet av bostadsbidrag i väsentlig grad minskas av stor förmögenhet.

Sammanfattning av inkomstbegreppet

Motsvarigheten till nuvarande 10 § lagen om bostadsbidrag skulle enligt våra förslag få följande sakinnehåll, förutom vad gäller tillskott till BGI av underhållsbidrag m.m.

> Med bidragsgrundande inkomst avses en för hushållet för viss tid beräknad, varaktig skattepliktig inkomst av tjänst (kod 23), aktiv och passiv näringsverksamhet (kod 100, 101, 117, 119) och kapital. Som inkomst av kapital medtas dock endast inkomster av det slag som vid taxeringen tas upp under begreppet Inkomsträntа, utdelning eller annan inkomst eller tillgångar (kod 42).
>
> Inkomst av tjänst och näringsverksamhet tillsammans benämns i denna lag förvärvsinkomst.
>
> Försäkringskassan fastställer hushållets bidragsgrundande inkomst med utgångspunkt i första hand från en uppgift om beräknad inkomst lämnad av den som söker bostadsbidrag eller av den som enligt 00 § har att lämna ny inkomstuppgift för bidraget. Kan sådan beräkning inte lämpligen göras får försäkringskassan beräkna inkomsten med stöd av uppgifter som kassan har tillgång till. I sista hand får den bidragsgrundande inkomsten eller del därav fastställas med ledning av kontrolluppgift eller taxering.

Vårt förslag till inkomstbegrepp överensstämmer därmed med KBT-utredningens vad gäller inkomst av kapital och att förmögenhet inte längre räknas in. Däremot är vårt förslag om inkomst av tjänst mer omfattande eftersom KBT-utredningen utifrån sina utgångspunkter inte tar med arbetsinkomst.

2.2.2 Bostadskostnad m.m.

Vi har inte haft anledning eller möjlighet att i vår utredning gå in på bostadskostnadsbegreppet. Vi vill emellertid i detta sammanhang ge några kommentarer och synpunkter inom området bostadskostnader och bostadsbidragens roll.

Vi anser för det första, liksom Boverket i sin rapport 1990, att lagen om bostadsbidrag borde förses med en portalparagraf som anger bidragens syfte. Vi tror liksom Boverket att en sådan skrivning i t.ex. informationssammanhang skulle bidra till en ökad förståelse för bidragens ändamål hos både bidragstagare och handläggare,

det sistnämnda inte minst viktigt när handläggningen går över till en helt ny tjänstemannagrupp. – Vi har inte sett det som vår uppgift att formulera paragrafen, men rekommenderar således att så sker i den samlade översyn av flera lagförslag om bostadsbidragen som måste till under hösten 1992.

I anslutning härtill vill vi också påpeka vikten av att bidragen behåller sin knytning till bostaden. Inte minst i EG-sammanhang (se vidare avsnitt 2.4.7) är det av vikt att inte dessa bidrag uppfattas som en förmån som kan exporteras. – Vi vill i det sammanhanget antyda möjligheten att knyta bidraget till bostad "här i landet". Även detta skulle kunna ske i den antydda portalparagrafen.

En annan fråga som bör framhållas är den ökade vikt som bostadsbidragen kan få som selektivt stöd när generella bostadsstöd trappas av och bostadskostnaderna stiger. Det är därvid också angeläget att se till att bostadsbidragen har ett sådant materiellt innehåll att det inte sker en övervältring till socialbidragen.

Det kan inte uteslutas att själva begreppsbestämningarna kring bostadskostnaden i bostadsbidraget kan behöva ses över i det perspektiv vi visat på. Så t.ex. torde det finnas önskemål om någon form av differentiering av bostadsbidrag för nyproducerade bostäder i förhållande till äldre bestånd.

När bostadsbidragen förs över till försäkringskassorna kan det finnas anledning att se över definitionen på bostadskostnad i de olika bidrag som innehåller sådan. Därigenom skulle kassans handläggning kunna bli enklare och mer rationell. Beträffande hantering av ändrad bostadskostnad, se avsnitt 2.4.2.

2.2.3 Familjens sammansättning och boendeförhållanden

Under vårt arbete med regelsystemet har vi erfarit från handläggarhåll att man ofta finner det otillfredsställande att inte kunna komma tillrätta med uppgivna familje- eller boendesituationer som man vet eller har anledning anta inte stämmer med verkligheten och där bostadsbidrag då kommer att utgå felaktigt eller med för högt belopp. Framför allt gäller det samboförhållanden som inte uppges eller separationer som fingeras. I båda fallen fås då förmånligare bidragsförutsättningar.

Det gäller här problematik som om man skall utreda den kräver en helt annan inriktning än den som gällt för BOAD. Familjerättsliga aspekter skulle då behöva tas upp i vid mening och med sidoblickar på olika regler inom olika bidragsområden. Säkerligen kan en sådan särskild utredning och därav följande samordning te sig motiverad, i vart fall om olika regler och definitioner gäller utan påtagliga skäl för olikheten.

Samtidigt syns det oss för bostadsbidragen i huvudsak tillräckligt med den reglering som finns i den nuvarande lagen om bostadsbidrag (2 §) och motiven bakom den. (Vi har dock föreslagit en språklig ändring i förtydligande syfte, se 7 § i vårt lagförslag och specialmotiveringen.)

Vi anser det rimligt att försäkringskassorna normalt inte mot den enskilde skall ifrågasätta de folkbokföringsuppgifter som skattemyndigheterna har och för vilkas

riktighet den enskilde svarar gentemot dessa myndigheter. Om kassan genom annan vetskap finner behov av utredning bör den ske via skattemyndigheten. – En annan sak är om kontrollen över folkbokföringsuppgifterna generellt sett behöver förbättras hos skattemyndigheterna. Vi kan inte bedöma det behovet. En idé som dock framförts i andra sammanhang – och som vi gärna erinrar om – är att öka säkerheten i folkbokföringen genom införande av lägenhetsnummer.

2.3 Ett rullande system för handläggning av bostadsbidrag

Huvudsakliga nyheter i BOAD:s förslag i stort

- Efter en första ansökan beslutar försäkringskassan om bostadsbidrag, normalt med giltighet tills vidare
- Nytt beslut fattas på basis av anmälan om ändrade förhållanden eller om försäkringskassan finner det motiverat. Det nya beslutet löper i sin tur i regel tills vidare
- Upplysningsskyldighet vid inkomstökning införs för samtliga bidragstagare
- Efterkontroll sker för alla mottagare men insatsen kan varieras efter behov, t.ex. med särskild inriktning på komplicerade fall eller på misstänkt missbruk
- Återkrav sker i de fall där ett för högt erhållet bidrag förorsakats av att oriktiga uppgifter lämnats
- Försäkringskassans ansvar innefattar, förutom prövning och kontroll, en servicefunktion gentemot bidragstagaren. Denne ansvarar i sin tur för att lämna riktiga och aktuella uppgifter
- Om bidragstagaren inte lämnar begärd uppgift skall kassan ha möjlighet att avslå, dra in eller minska bostadsbidraget

I de följande avsnitten redovisar vi de överväganden som lett fram till den valda systemmodellen samt en närmare beskrivning av de ingående reglerna.

2.3.1 Förutsättningar för val av system

Vi har som nämnts enats om att inkomstprövningen för bostadsbidrag i normalfallet skall grundas på aktuell inkomst. Vi har också definierat den bidragsgrundande inkomsten (BGI) och redovisat prövnings- och kontrollmöjligheterna. Därmed är en av våra huvuduppgifter i direktiven avklarad. Nästa uppgift i sammanhanget är då att undersöka om någon form av s.k. rullande prövning kan åstadkommas, en modell som bl.a. skulle syfta till att motverka ärendeanhopning vid årsskiftena.

De komponenter, utöver aktuell inkomst, som då måste sammanfogas i ett logiskt system är framför allt

- bidragsbeslutets giltighet över tiden (bidragsperioden)
- upplysningsskyldighet för bidragstagaren, framför allt vid inkomstökning
- efterkontroll, avstämning och återkrav

Det kan finnas flera olika modeller som alla innehåller aktuell inkomst. Om man emellertid som nu vill belysa möjligheten till ett rullande system så är ingångsfaktorn den typ av tidsperiod som man väljer för beslutets giltighet. Vi har då arbetat med tre renodlade systemalternativ som bör diskuteras i princip innan några mer detaljerade beskrivningar eller överväganden görs. Dessa tre alternativ är

- bidrag utgår för kalenderår (alt. 1)
- bidrag utgår för viss annan, individuellt löpande period om t.ex. 12 eller 15 månader (alt. 2)
- bidrag utgår tills vidare, utan tidsgräns (alt. 3)

Dessa alternativ kan ställa olika krav vad gäller de nämnda komponenterna upplysningsskyldighet, efterkontroll, avstämning och återkrav.

Vad gäller upplysningsskyldigheten vid inkomstförändring har vi för vår diskussion haft den förutsättningen att de stora avvikelser som i nuvarande system accepteras upp till nivån "väsentlig" avvikelse, och i flertalet fall även ovanför denna gräns, inte kan anses förenliga med ett system som bygger på "aktuell inkomst". Vi tar därför inte upp något alternativ som saknar upplysningsskyldighet vid inkomstökning eller som innehåller nuvarande storleksordning av "väsentlig" inkomstförändring.

Det finns anledning att något närmare kommentera de nämnda begreppen upplysningsskyldighet etc.

Upplysningsskyldighet

Enligt lagen om bostadsbidrag, sådan den gällt före ändringarna inför 1993 års bidrag, är samtliga bidragstagare upplysningsskyldiga i fråga om byte av bostad och ändrad familjesammansättning. Skyldighet att upplysa om ökad inkomst finns i den lagversionen endast för hushåll utan barn.

I den ändring av lagen som föreslogs i prop. 1991/92:150 finns, med giltighet redan fr.o.m. den 1 juli 1992, den förändringen att även barnfamiljer skall vara upplysningsskyldiga vid inkomstökning, dock endast i det fall ökningen inträffat efter ett tidigare fattat beslut grundat på anmäld inkomstminskning ("minskningsbeslut"). Den lagändringen har sitt särskilda motiv i det länge upplevda behovet att förhindra att en anmäld inkomstminskning ligger kvar som grund för ett högre bidrag även efter det att inkomsten ånyo ökat.

Den särskilda lagen för 1993 års bidrag (som tills vidare avser tiden januari–juni 1993) ökar på upplysningsskyldigheten för barnfamiljer. Väsentlig och under året bestående inkomstökning blir upplysningspliktig över huvud taget, således ej enbart

när den inträffar efter ett minskningsbeslut. Skälet är att undvika olika bidrag vid lika inkomst.

Eftersom BOAD:s regelsystem skall gälla fr.o.m. den 1 juli 1993, och den särskilda lagen därmed inte förlängs, måste vårt förslag innefatta ett slutligt förslag om barnfamiljernas upplysningsskyldighet. Om inte, kvarstår för dem endast sådan skyldighet efter ett minskningsbeslut.

För oss har det som nämnts varit självklart att ett system som bygger på aktuell inkomst också innehåller upplysningsskyldighet vid inkomstökning och att den gäller alla slags bidragshushåll. Emellertid kan denna skyldighet ha något olika funktion beroende på vilket av de tre systemalternativen som avses:

– i ett system med fast bidragsperiod – kalenderår eller annan period – där systematisk efterkontroll, avstämning och återkrav sker, där behövs det rent tekniskt sett ingen sådan upplysningsskyldighet. Men eftersom det är önskvärt att ta till vara möjligheterna till snabb behovsanpassning under perioden liksom att undvika allt för stora justeringar vid periodavstämningen med därav följande återkrav resp. utbetalningar, så bör man i dessa modeller ha upplysningsskyldighet vid inkomstökning.

– i ett system utan fast bidragsperiod bygger konstruktionen direkt på upplysningsskyldigheten som grund för successivt fattade nya beslut.

Efterkontroll, avstämning, återkrav

Även dessa funktioner måste studeras för resp. systemmodell. I vår text används dessa uttryck i följande betydelse:

Efterkontroll är att i efterhand, t.ex. vid ett periodslut, kontrollera de av sökanden tidigare lämnade uppgifterna mot de faktiska förhållandena under den tidrymd som avses. Vad gäller just inkomst är det alltså frågan om att jämföra den ursprungligen beräknade inkomsten med den faktiska. Ett delmoment är att vid behov utröna om lämnade uppgifter varit legalt sett "oriktiga" när de lämnades.

Avstämning av erhållet bidrag innebär att man omsätter efterkontrollens resultat till termer av för mycket eller för litet erhållet bidrag. Systematisk avstämning innebär att systemmodellen bygger på avstämning som en generell komponent. Det innebär att det för varje bidragstagare finns ett avstämningsresultat för den period som kontrollen omfattat. I system utan sådan systematisk avstämning bör avstämning ändå alltid ske beträffande dem som lämnat oriktiga uppgifter.

Återkrav grundas på avstämningens resultat. I ett system som bygger på systematisk avstämning kommer också återkrav – eller gottgörelse – att utlösas för praktiskt taget alla bidragstagare. Ett gränsvärde torde därför behövas. Detta bör stå i relation till gränsvärdet för upplysningsskyldighet (se nedan). – I en modell där systematisk avstämning inte ingår begränsas återkrav o.d. till de fall där man konstaterat att oriktig uppgift lämnats.

Gränsvärden

Av det hittills sagda följer att man av åtminstone praktiska skäl bör ha gränsvärden för dels upplysningsskyldighet vid inkomstökning, dels för återkrav. I vart fall bör sådana gränsvärden finnas i de båda alternativen med fast bidragsperiod, dvs. alternativen 1 och 2.

I alternativ 3, det periodlösa, kan man tänka sig att inte ha gränsvärde annat än för återkrav. Bidragstagaren skulle, med kännedom om gränsvärdet för återkrav, antas anmäla förändringar i tillräcklig omfattning eller vara medveten om att återkrav blir följden. I så fall krävs emellertid också i detta system, efter efterkontrollen, en systematisk avstämning för alla bidragstagare. Annars skulle man få en situation där den som anmäler en inkomstökning får lägre bidrag än den som inte anmäler. Först vid efterkontrollen skulle den sistnämnde "upptäckas" och då få ett nytt framåtriktat beslut med det rätta, dvs. lägre bidraget. För att ta bort orättvisan skulle denne sistnämnde bidragstagare behöva klassas som lämnare av "oriktig" uppgift med därav följande återkrav. Eftersom detta skulle komma att gälla många fall och den temporära orättvisan ändå skulle bestå tills dess rättelsen skett, förefaller ett sådant förfarande inte bara opraktiskt utan också orimligt.

Alternativet 3 i dess logiska och renodlade form går ut på att systemet primärt underhåller sig självt med uppdatering via anmälningar om förändrade förhållanden. Den bidragstagare som sköter detta skall också veta att han får rätt bidrag och slipper återkrav. För att undvika de negativa effekter som beskrivits i föregående stycke bör därför även alternativ 3 ha gränsvärde för upplysningsskyldighet vid inkomstökning.

Inkomstintervall för bidragsbestämning – ett alternativ?

I stället för att ha gränsvärde för upplysningsskyldighet skulle man kunna tänka sig att ersätta nuvarande steglösa relation mellan inkomst och bostadsbidrag med en indelning i inkomstintervall med ett fast bidragsbelopp för varje intervall. Upplysningsskyldigheten skulle då kunna knytas till frågan huruvida inkomstökningen är så stor att den medför uppflyttning i inkomstintervall och därmed skulle ge lägre bidrag. – Sådana trappstegsmodeller innehåller marginaleffekter vid gränspasseringar, vilket i princip är mindre önskvärt. Dessa marginaleffekter kan visserligen göras små om man har många intervall. Vi har emellertid inte funnit anledning att gå vidare med detta uppslag.

– – – – – –

Konstruktionen av gränsvärden samt den särskilda frågan om inkomstökning som inträffar efter "minskningsbeslut" tar vi upp när vi närmare beskriver reglerna i den systemmodell vi slutligt har valt. Inför modellvalet finns det emellertid anledning att, mot bakgrund av de nyss behandlade funktionerna, något närmare beskriva de tre modellalternativen.

2.3.2 De tre systemalternativen

De tre modeller som angavs i inledningen till detta avsnitt beskrivs nedan, varvid de ingående komponenterna har sammanfogats efter den funktion de bör ha enligt den närmare genomgång vi redovisat. Samtliga alternativ grundar sig, enligt den övergripande förutsättningen, på användningen av aktuell inkomst.

Alternativ 1. Bidrag lämnas efter ansökan och för ett kalenderår i taget. Upplysningsskyldighet gäller även vid inkomstökning över viss gräns. Omprövningsbeslut gäller längst till periodens slut. Årsvis sker efterkontroll och därefter systematisk avstämning och dito återkrav resp. gottgörelse för i princip alla bidragstagare, med viss minimigräns för beloppen. För nästa period sker ny ansökan osv. – Boverket har i sin rapport år 1990 föreslagit en sådan modell.

Alternativ 2. Bidrag lämnas efter ansökan för t.ex. en 12-månadersperiod i taget, varvid perioderna blir utspridda olika bidragstagare emellan, beroende på när resp. första beslut fattats. Upplysningsskyldighet gäller även vid inkomstökning över viss gräns. Omprövningsbeslut gäller längst till periodens slut (en variant är att det i stället för omprövningsbeslut blir beslut för en ny hel period med ny löptid). Behovet av efterkontroll kommer i regel att gälla delar av två kalenderår, eller flera beroende på om man valt periodlängd utöver den nu exemplifierade. Efterkontrollen kan dock bedrivas årsvis. Systematisk avstämning och dito återkrav etc. sker för i princip alla bidragstagare, med viss minimigräns för beloppen, antingen för hela perioden eller årsvis (del av år). – Regeländringar vid t.ex. kalenderårsskifte ger automatiskt nytt bidragsbelopp.

Alternativ 3. Bidrag lämnas första gången efter ansökan och beslutet gäller tills vidare. Upplysningsskyldighet gäller även vid inkomstökning över viss gräns. Efter anmälan om ändrade förhållanden i något avseende ges nytt beslut som gäller tills vidare. Efterkontrollen kan omfatta flera kalenderår eller delar av dem men kan också bedrivas årsvis. Avstämning och återkrav etc. sker endast vid "oriktig uppgift" (en i och för sig möjlig variant är att ha systematisk avstämning, återkrav etc. även i detta alternativ). - Regeländringar vid t.ex. kalenderårsskifte ger automatiskt nytt bidragsbelopp.

2.3.3 Val av system

Vi har diskuterat de tre alternativen bl.a. mot önskemålen i direktiven och mot de mål för regelförändringarna som vi redovisat.

Först kan vi konstatera att alternativ 1 inte tillgodoser önskemålet om en rullande prövning av bidragen. Detta alternativ bör därför komma i fråga endast om inget av de två andra alternativen visar sig möjligt att genomföra.

Alternativen 1 och 2 kan karakteriseras som "säkra" system. De bygger på tidsbegränsade bidragsbeslut och ger millimeterrättvisa genom avstämning med återkrav eller gottgörelse för i princip samtliga bidragstagare. Samtidigt som dessa alternativ är "säkra" är de också stela både i innehåll och form och vad gäller resursdispositionen.

Alternativet 3 ter sig som ett mer radikalt, mer öppet och mer smidigt system. Det bygger genom den löpande uppdateringen på ett samspel mellan individen och försäkringskassan och därvid med ett ökat ansvarstagande för individen. Vi ser detta som en positiv faktor. Vidare får bidragstagaren i detta system en grad högre av visshet om bidragets varaktighet. Dels vet mottagaren att det inte blir någon efterjustering om upplysningsskyldigheten fullgjorts. Dels vet mottagaren att bidraget är oförändrat så länge inte de egna bidragsgrundande förhållandena ändrats. Systemet har också administrativt sett en nyans större snabbhet i behovsanpassningen genom att man direkt ger ett nytt beslut som gäller tills vidare för de nya förhållanden som anmäls. I övriga alternativ fattas omprövningsbeslut inom perioden och därefter nytt beslut efter ansökan för nästa period.

I alternativ 3 ställs större krav på kassan i fråga om initiativ och omdöme liksom på förmåga att göra situationsanpassade kontroller och utredningar. Även detta måste vara positivt. Vidare kan de administrativa resurserna användas mer flexibelt och ge större utbyte inom en given ram.

Vi har påpekat att det egentliga valet står mellan alternativen 2 och 3. Vi finner då att alternativ 3 klart är att föredra. Det är också enligt vår mening ett system som väl passar in i den miljö som försäkringskassan erbjuder.

Samtidigt som vi gör detta systemval på principnivå är det viktigt att betona att den närmare utformningen av systemet måste tillgodose rimliga krav på stadga och säkerhet. Risken skulle annars kunna finnas att en modell med tillsvidarebeslut blir ett "galopperande" system.

Det gäller bl.a. att skapa garanti för att efterkontroll sker i tillräcklig omfattning och med inte allt för stora tidsmellanrum. Vidare måste det finnas möjlighet att hantera vissa specialfall med hjälp av individuellt anpassade villkor i besluten, t.ex. tidsbegränsning i vissa fall. Försäkringskassan måste också ha sanktionsmöjlighet mot t.ex. dem som inte fullgör upplysningsskyldigheten. Vidare måste frågan om retroaktiv rätt till bidrag ses över. – Vi återkommer till dessa frågor i den närmare beskrivningen av vilka regler som bör gälla i det således valda alternativet 3.

2.4 Regler och rutiner i det valda bidragssystemet

I detta avsnitt beskriver vi förloppet i systemet och tar upp dels sådana nyheter som kräver lagändring (exkl. rena formalia), dels sådana frågor inom tillsynsmyndighetens förutsatta föreskriftsrätt och andra frågor som vi särskilt vill peka på. De särskilda regler m.m. som skall gälla vid själva övergången till det nya systemet den 1 juli 1993 tar vi upp i kap. 4.

Skrivningarna är gjorda så, att jämförelse fås med nuvarande lag om bostadsbidrag, i syfte att belysa de systemskillnader vi åsyftar. Samtidigt vill vi framhålla att en del förfarandefrågor lämpligen bör hanteras inom det regelsystem som kassorna redan har genom lagen om allmän försäkring (AFL). Vi tänker då i det här sammanhanget främst på 20 kapitlet i lagen där man i 2 a § ger regler för provisoriska beslut vid

oklara förhållanden eller tidsödande utredningsbehov, 4 § om återbetalningsskyldighet inkl. en för oss passande definition på "oriktig uppgift" etc. samt 10 § om omprövning, 10 a § om ändring av beslut och 11 § ff om överklagande.

Vi utgår från att Riksförsäkringsverket i sina tillämpningsföreskrifter till AFL och till den nya lagen om bostadsbidrag kan förena de intressen som utgörs av dels hänsynen till bostadsbidragssystemet som sådant dels önskemålet om en likformig handläggning i bidragsärenden över huvud taget vid kassorna.

Det sagda innebär också att vi i vårt författningsförslag på vissa punkter kommer att hänvisa till AFL i stället för att ge särskilda regler i lagen om bostadsbidrag.

2.4.1 Ansökan om bostadsbidrag

Fullständig ansökan görs av den som inte redan har bostadsbidrag. Sådan ansökan görs hos försäkringskassan, normalt den kassa där vederbörande är inskriven. Ansökningsförfarandet regleras inom den nämnda föreskriftsrätten. Den som redan har bostadsbidrag och vill ha det ändrat gör det genom anmälan av det förhållande som ändrats och en hemställan i anslutning härtill (se 2.4.2).

I fråga om makar (motsv.) bör ansökan normalt vara *gemensam*, dvs. en ändring av nuvarande modell med "sökande" och "medsökande". Det skall anges i ansökan vem som skall vara betalningsmottagare.

Vi anser att uppgift om arbetsgivare bör lämnas i ansökan. Vidare bör blanketten innehålla erforderlig uppdelning i inkomstslag.

Ansökningsblanketten bör innehålla förtryckt text om medgivande för kassan att kontrollera uppgifterna. I informationsmaterialet bör det anges vilka slags kontroller det kan bli frågan om.

Vi ser det som angeläget att såväl informationsmaterial som ansökningsblankett utformas så att de utgör grunden för ett förtroendefullt samarbete mellan sökanden och kassan. Därvid måste sökandens roll och ansvar betonas. Från kassans sida bör servicefunktionen komma till uttryck.

Beträffande förhandsbesked om vilket bostadsbidrag som kan utgå, se slutet av avsnitt 2.4.3.

2.4.2 Anmälan om ändrade förhållanden

Den som redan har bostadsbidrag skall dels vara skyldig att upplysa försäkringskassan om vissa slags förändringar av de bidragsgrundande förhållandena, dels ha möjlighet att göra anmälan om andra ändringar av dessa förhållanden.

Upplysningsskyldigheten

Upplysningsskyldigheten spelar en viktig roll för den fortlöpande uppdateringen av det system vi föreslagit. Den bör för samtliga bidragstagare omfatta uppgift om följande ändrade förhållanden

- byte av bostad
- ändrad familjesammansättning
- om förvärvsinkomsten ökat och ökningen inte är obetydlig (*nytt*)
- sänkt bostadskostnad till följd av uthyrning eller annat förhållande (*nytt*)

Dessutom skall skyldighet föreligga för alla bidragshushåll att lämna *ny inkomstberäkning* – eller *bekräfta* den tidigare – i samband med anmälan om byte av bostad, ändrad bostadskostnad (oavsett anledning till ändringen) och ändrad familjesammansättning. Detta är den väsentliga grunden för ändring av bidragsbeslut (se vidare nedan).

När det gäller byte av bostad och ändrad familjesammansättning får försäkringskassan normalt kännedom om ändringen via en ADB-avisering från folkbokföringen. I den mån bidragstagaren inte själv anmält ändringen kan kassan då göra en enkel förfrågan för att få bekräftelse på de ändrade förhållandena och få in uppgifter som kan behövas. Även signal om studiemedel erhåller kassan, genom ADB-avisering från CSN.

För hushåll utan barn bör upplysningsskyldighet dessutom föreligga om *studiemedel beviljats* eller *upphört* efter det att beslut om bostadsbidrag fattats.

Därutöver bör nuvarande bestämmelse om upplysningsplikt för *upphörande studiemedel* kvarstå om den berörda bidragstagargruppen "äldre hushåll utan barn" även framgent kommer att vara bidragsberättigad och som nu ha möjlighet att välja förmånligaste beräkningsgrund.

Två av nyheterna i vårt förslag är mer automatiska konsekvenser av övergången till ett system med beslut tills vidare. Det gäller uppgiften om sänkt bostadskostnad resp. uppgiften om beviljade studiemedel. Dessa uppgifter lämnades tidigare vid den årliga ansökan. Förändringar mellan två beslut beaktades inte.

Skyldigheten också för barnfamiljer att upplysa om *inkomstökning* fastslås slutligt genom vårt förslag. Den har provisoriskt gällt för bidrag under första halvåret 1993.

Genom förslaget nu onödiggörs den per den 1 juli 1992 införda upplysningsskyldigheten vid inkomstökning efter "minskningsbeslut". Den uppmärksamhet som dessa fall ändå kräver tillgodoses av vårt förslag om kassans rätt till tidsbegränsade beslut i vissa fall (se 2.4.3).

Gränsvärde för upplysningsskyldighet vid inkomstökning

I den nya lagen om bostadsbidrag bör som framgått den upplysningspliktiga ökningen anges som "inte obetydlig". Precisering sker föreskriftsvägen. Som framgått av

avsnitt 2.3.1 anser vi att ett gränsvärde behöver finnas. Frågan om dess storlek bör eventuellt sättas i relation till en gräns för återkrav (se vidare 2.4.4).

Vi ger nedan ett *exempel* på hur gränsvärdet vid upplysningsskyldighet för inkomstökning kan konstrueras.

Den största avvikelse i utgående bostadsbidragsbelopp som bör accepteras kan t.ex. vara 200 kronor per månad. Den längsta sammanhängande tid för vilken en sådan avvikelse kan accepteras sätts till exempelvis sex månader. Mot ett bidragsbelopp om 200 kronor på marginalen svarar vid nuvarande beräkningsregler en inkomstdifferens om 1 000 kronor per månad (under förutsättningen att bidragstagaren ligger ovanför den grundinkomst för vilken ingen reducering av bidraget sker). Upplysningsskyldigheten skulle då anges sålunda i föreskrifter m.m.:

> "Den som uppbär bostadsbidrag är skyldig att upplysa försäkringskassan om inkomsten av förvärvsverksamhet ökar och ökningen inte kan beräknas understiga sammanlagt 6 000 kronor för de närmaste sex månaderna från det att ökningen inträffat."

Eventuellt kan det vara önskvärt att hålla gränsvärdet på en sådan nivå att inte generella avtal om lönehöjning utlöser upplysningsskyldigheten. Vi vill betona att exemplet är ett exempel i fråga om belopp. Däremot *föreslår* vi som tidigare nämnts att tidsgränsen skall vara just sex månader.

Den som inte fullgör upplysningsskyldighet har lämnat "oriktig uppgift" och kan bli föremål för återkrav. Definitionen på det som vi med en kortform har benämnt "oriktig uppgift" finns i nuvarande lag i 31 §. Eftersom den aktiva uppgiftslämningen spelar en stor roll i vårt systemförslag anser vi att uttrycket "underlåtenhet att lämna uppgift" för tydlighetens skull bör finnas i lagtexten. – En väl täckande formulering finns i AFL 20:4 §.

Vidare bör det beträffande upplysningsskyldighet (liksom i föregående stycke bör det gälla all sådan, inte bara vid inkomstökning) stå klart att den gäller "utan anfordran" och att den skall fullgöras "skyndsamt", "utan dröjsmål", "omgående" e.d. Det sistnämnda kravet bör inarbetas i lagtexten.

Uppgift om inkomstförhållanden i samband med andra anmälningar

När vi i avsnitt 2.3.1 föreslog att gränsvärde borde finnas för upplysningsskyldigheten vid inkomstökning så var motivet att begränsa anmälningarna och minska risken för orättvisa alternativt förhindra en orimlig situation med ett stort antal återkrav.

Även med ett gränsvärde skulle emellertid en viss orättvisa kunna uppstå om inga andra kontrollpunkter fanns i systemet. En bidragstagare med en inkomstökning under gränsvärdet skulle då få lika stort bostadsbidrag som den som går in ny i systemet med en något lägre inkomst. I och för sig torde sådana företeelser få en kortvarig karaktär men kan å andra sidan uppstå ganska ofta.

Vi är angelägna att ta till vara de i själva verket enkla korrigeringsmöjligheter som vårt system i sig kan erbjuda och som ligger i linje med vår tes om ansvarsfördelningen mellan bidragstagaren och kassan. I den fördelningen ingår att uppdateringen av systemets uppgifter primärt baseras på den enskildes uppgifter.

Vi har därför föreslagit att bidragstagaren skall lämna en förnyad eller bekräftad inkomstberäkning i samband med att vissa andra ändringar ändå anmäls till kassan. Det gäller då den totala inkomsten, inte bara förvärvsinkomsten.

Den viktigaste av de nämnda andra ändringarna är den "frivilliga" anmälan om höjd bostadskostnad. Denna är sannolikt den mest frekventa anledningen till omprövning i nuvarande system. I vart fall torde det vara en anmälan som bidragstagaren inte försummar. Att koppla en egenkontroll av inkomsten till denna uppgiftslämning bör således skapa ett viktigt underlag för underhåll av begreppet "aktuell inkomst". Även vid de upplysningspliktiga uppgifterna om byte av bostad och om ändrad familjesammansättning bör inkomstuppgiften förnyas eller bekräftas. - Om inkomsten i dessa fall visar sig ha ändrats fastställs en ny BGI, utan hänsyn till det nämnda gränsvärdet.

Vidare anser vi att den regelbundna efterkontroll, som vi föreslår i ett följande avsnitt, också skall kunna leda till att ny BGI fastställs av kassan.

Vi får således tre sätt att hålla bidragstagarens inkomstutveckling under rimlig kontroll, nämligen genom

a) obligatorisk förnyelse av inkomstberäkningen när man söker höjt bidrag på grund av höjd bostadskostnad samt när man anmäler byte av bostad eller ändrad familjesammansättning; dessa uppgifter kommer att bidra till en mycket frekvent uppdatering

b) upplysningsskyldighet vid "fristående" ökning av förvärvsinkomsten över viss gräns; detta begränsar uppgiftslämnandet under "mellanperioderna" och skapar större säkerhet hos bidragstagarna

c) kassans regelbundna efterkontroll som ger ett nytt, inkomstaktuellt bidragsbeslut för den bidragstagare som till äventyrs - utan att ha förfarit "oriktigt" - inte kommit att omfattas av vare sig a) eller b) ovan.

Alla upplysningspliktiga anmälningar bör som vi nämnt göras "omgående" e.d. Med utgångspunkt i en sådan lagregel bör det finnas en tidsgräns i föreskrifterna. Om anmälan sker först efter denna gräns bör kassan i vissa fall ha sanktionsmöjlighet (se vidare 2.4.4).

Ändringar av utgående bostadsbidrag bör normalt gälla fr.o.m. månaden efter den då den förändring som beslutet grundas på inträffade.

Den i lagen meddelade upplysningsskyldigheten begränsar inte kassans allmänna rätt att begära in uppgifter, förklaringar o.d.

I lagen om bostadsbidrag bör finnas ett bemyndigande om föreskriftsrätt även när det gäller upplysningsskyldighetens fullgörande. Bl.a. behövs regler för gränsvärden vid inkomstökning. Dessutom behövs över huvud taget närmare preciseringar i samband med utformningen av de rutiner enligt vilka de olika upplysningspliktiga uppgifterna skall lämnas. – Vi vill påpeka att den föreslagna obligatoriska inkomstuppgiften i samband med annan ändringsuppgift inte skall behöva stå i lagen eftersom det tekniskt sett kan anses vara en uppgift som kassan begär in samtidigt som det ändrade förhållandet i fråga anmäls. Det är dock viktigt att detta förfarande klargörs och att det kan leda till ett nytt BGI-beslut, innefattande även annan inkomst än förvärvsinkomst.

Som vi tidigare föreslagit hämtas uppgift om *inkomsträntа* från taxeringen och läggs till grund för ny BGI. Dock skall bidragstagaren ha rätt att få annan, styrkt ränteberäkning godtagen om den har väsentlig betydelse för bostadsbidraget. Informationen bör ha klargjort att bidragstagaren bör ge in en sådan beräkning så snart som han fått sin slutskattesedel (eventuellt kan det ske tidigare). När sedan kassan genom de generella rutinerna fått tillgång till taxeringsuppgifterna läggs de in i BGI om inte en framställning om annan beräkning kommit in. Även därefter bör dock möjlighet finnas att få uppgiften ändrad. Vi betonar att annan ränteuppgift än enligt taxeringen endast skall godtas på de nämnda grunderna. I flertalet fall bör det därför bli taxeringen som gäller och som leder till omräkning av bidraget. Någon avisering av bidragsändringen anser vi inte behövas om man förfar så som vi nu beskrivit.

Den enskildes rätt att anmäla ändrade förhållanden och därmed få ändrat bostadsbidrag

Bidragstagarens möjlighet att själv begära ändring av bostadsbidraget, dvs. på annan grund än till följd av upplysningspliktiga förändringar, gäller i nuvarande system beträffande dels väsentlig *inkomstminskning*, dels ändrad *bostadskostnad*.

Vi föreslår att sådan anmälan också bör kunna ske beträffande *barn över 17 år* som genom att ha förlängt barnbidrag eller studiehjälp också berättigar hushållet till bostadsbidrag.

Med "väsentlig" inkomstminskning avses för närvarande ett belopp om minst 25 000 kronor för år. Väsentlig ökning är samtidigt angiven som minst 50 000 kronor per år och är dessutom inte upplysningsskyldig under året. Dessa marginaler är som vi tidigare påpekat inte relevanta i vårt system med aktuell inkomst. Liksom vi föreslagit beträffande ökning av inkomst bör i fråga om minskning uttrycket "som inte är obetydlig" användas. Med hänsyn till att bidragsbeloppet relativt sett har större betydelse vid små inkomster bör gränsvärdet för inkomstminskning – via föreskrift – fastställas med ett lägre belopp än det som gäller vid ökning. I anslutning till vårt exempel kan man som gränsvärde tänka sig en varaktig minskning av inkomsten med minst 500 kronor per månad under minst sex månader. Detta motsvarar en höjning av bidraget med 100 kronor för månad (förutsatt att bidragstagaren inte ligger inom gränsen för grundbelopp).

Beträffande ändrad bostadskostnad är den nuvarande innebörden att bidragstagaren begär omprövning av bidraget till följd av ändrad – i praktiken höjd – bostadskost-

nad, t.ex. vid hyreshöjning. Det blir en fråga för tillämpningsföreskrifterna att precisera hur anmälan om ändrad bostadskostnad för *eget hem eller bostadsrättslägenhet* skall gå till. Uppgifterna har ju tidigare tagits in i samband med den årliga ansökan. Det kan övervägas om det behövs t.ex. något gränsvärde för ändrad låneränta (alt. fixering till viss räntenivå för viss period) eller någon styrning i tiden av sådana anmälningar. Vi har dock inte funnit tillräckliga skäl att föreslå sådana åtgärder.

Gemensamt om anmälan om ändrade förhållanden

För såväl upplysningspliktiga anmälningar som frivilliga sådana bör det finnas fastställda blanketter, eventuellt en och samma. Det är för övrigt inte heller otänkbart att den för nyansökan använda blanketten förses med kryssrutor för olika slags anmälningar förutom nyansökan, och därmed kan användas i tillämpliga delar i samtliga fall av uppgiftslämning.

Blankett som används för ändrad bostadskostnad, byte av bostad eller ändrad familjesammansättning skall enligt vårt förslag också innefatta en obligatorisk uppgift om ny inkomstberäkning eller bekräftelse av den tidigare.

Blankett för de frivilligt gjorda anmälningarna bör innefatta en förtryckt möjlighet att begära ändring av bostadsbidraget.

Liksom i fråga om ansökningsblanketterna bör ändringsblanketterna ha förtryckt text om bidragstagarens medgivande till kontroll från myndighetens sida. Vilka kontroller det gäller bör framgå av informationsmaterialet.

Sakuppgifter lämnas "på heder och samvete", i förekommande fall av båda makarna (motsv.).

RFV föreslås som tidigare nämnts få föreskriftsrätt beträffande bl.a. bidragsgrundande inkomst, bostadskostnad och upplysningsskyldighet. Vi har lämnat ett exempel där den nya systemutformningen skulle kunna tänkas medföra behov av styråtgärder med stöd av föreskriftsrätten (låneränta). Även i övrigt kan det finnas fall där RFV inom ramen för sin tilldelade föreskriftsrätt vid behov bör kunna styra strömmen av anmälningar i fråga om när de skall ges in eller i annat hänseende. Det kan gälla dels generellt, t.ex. om det visar sig att vissa typer av uppgifter tenderar att komma in i för stor mängd vid vissa tidpunkter. Det får dock inte bli till den enskildes nackdel. Det kan också gälla i det enskilda fallet, t.ex. om kontakter med en bidragstagare ger vid handen att flera, måhända ännu inte preciserade förändringar av de bidragsgrundande förhållandena är att vänta inom en inte alltför lång tidsrymd. Det bör då vara möjligt att samla ihop dessa vid en tidpunkt för en gemensam handläggning.

2.4.3 Försäkringskassans prövning och beslut

De uppgifter som lämnats i ansökan eller i anmälan om ändring prövas av kassan så som vi föreslagit i avsnitt 2.2.1 om inkomst samt beträffande bostadskostnad och familjesammansättning.

Till följd av prövningen fattar kassan beslut om bostadsbidrag. Beslutet skall i normalfallet gälla tills vidare. Försäkringskassan bör dock ha möjlighet att vid behov tidsbegränsa beslutet. Detta bör gälla bl.a. vid bidragsbeslut till följd av inkomstminskning. I de fallen bör den lägre inkomsten stå under bevakning, t.ex. så att förnyad uppgift skall lämnas efter sex månader (jämför vad som exemplifierats beträffande gränsvärden). – Vidare bör den som hyr sin bostad i andra hand få bidragsbeslutet begränsat till att omfatta högst den kontraktstid som gäller för förhyrningen. Ett tredje typfall kan gälla barn över 17 år med förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Där kan tidsbegränsningen t.ex. sträcka sig till nästa läsårs början.

Lagregleringen (jämför nuvarande 23 § första stycket) bör enligt ovan med avseende på bidragsbeslutets giltighetstid innefatta att kassans beslut gäller tills vidare men att kassan av särskilda skäl kan besluta om tidsbegränsad giltighet och i samband därmed ställa andra villkor.

I det rullande system som vi föreslår finns det inget behov av nuvarande omprövningsbeslut. Detta begrepp bör utgå i hittillsvarande mening (det finns däremot i AFL i en särskild innebörd). Försäkringskassan fattar nytt beslut varje gång en anmälan om bidragspåverkande förändring kommer in. Lagtekniskt kan man tala om "ändring" av beslut. Det nya beslutet gäller då i sin tur tills vidare (eller av särskilda skäl kortare tid). Nytt bidragsbeslut kan också föranledas av efterkontroll eller annan uppgift som kommit kassan tillhanda; i båda dessa fall efter kommunikation med bidragstagaren.

Detta innebär att i nuvarande lag avsnittet om omprövning kan utgå.

Försäkringskassan beslutar således om bostadsbidrag efter
1. ansökan om bostadsbidrag
2. anmälan från bidragstagare om ändrade förhållanden
3. uppgift som framkommit vid kassans kontroll eller på annat sätt.

Beslutet gäller tills vidare, dock får kassan av särskilda skäl tidsbegränsa beslutet eller ställa andra villkor. Med den systemutformning vi valt är det viktigt att BGI-beloppet framgår av beslutet (se nedan).

Eftersom vårt förslag inte bygger på kalenderårsvis avslutade bidragsärenden bör ett register över bostadsbidragsbesluten upprättas, vari bör ingå BGI och övriga uppgifter som grundat beslutet. Ett sådant register torde också komma att behövas för uppföljning och utvärdering.

Det är också viktigt att de uppgifter som kassan totalt sett innehar kan komma till användning i prövning av bostadsbidragsärende. Detta bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet med registerlagstiftning.

I nuvarande system gäller att rätten att utfå bidrag sträcker sig högst tre månader bakåt, ansökningsmånaden oräknad. Detsamma bör gälla i vårt system.

BGI bör framgå av beslutet om bostadsbidrag så att den enskilde vet mot vilken inkomst han sedan är skyldig att anmäla ändringar. BGI bör anges som årsbelopp

med uppdelning på inkomstslag och med tilläggsposter för eventuella underhållsbidrag etc. Vid eventuell diskussion om inkomst under kortare tid används vid behov en tolftedel av årsinkomsten.

Förhandsbesked om bostadsbidrag?

Förfrågningar i syfte att få någon form av förhandsbesked är vanligt förekommande, såväl från den som nyligen sökt som, framför allt, av den som överväger att göra det.

Det är en viktig serviceuppgift för kassan att upplysa om vilket bostadsbidrag som skulle utgå vid de förhållanden som den frågande anför.

Vi ser det emellertid som viktigt att inte kassan genom sådana upplysningar föregriper den prövning som sedan kan följa. Besvarandet av frågor av detta slag måste därför ske så att inte den frågande får uppfattningen att han fått ett faktiskt besked om sitt bidrag, utan att det är en upplysning, "kalkylmässig", på det underlag han lämnat. Det underlaget kan vid en faktisk prövning visa sig ofullständigt eller felaktigt.

2.4.4 Sanktionsmöjlighet, efterkontroll, avstämning och återkrav, m.m.

Sanktioner

Vårt system bygger på fortlöpande uppdatering genom anmälan om ändrade förhållanden, till följd av upplysningsplikt eller frivilligt. Systemet betonar bidragstagarens ansvar för att hålla sina uppgifter hos kassan aktuella. Det är då viktigt att försäkringskassan har lagenlig befogenhet att ingripa mot den som inte fullgör sin upplysningsskyldighet eller som inte besvarar förfrågningar från kassan.

Vad gäller den lagstadgade upplysningsplikten finns det två nivåer att beröra: upplysningen lämnas för sent eller den lämnas inte alls. I det första fallet har kassan anledning att infordra förklaring och bör därefter antingen nöja sig med förklaringen (och i och för sig vidta den ändring av bidraget som i sak ändå skall ske) eller också, om förklaringen inte är nöjaktig, begära komplettering med föreläggande. Om kompletteringen i sin tur inte är nöjaktig eller uteblir bör kassan kunna dra in eller minska bostadsbidraget helt eller delvis.

Om lagstadgad upplysning inte alls lämnats kan detta komma att upptäckas av kassan vid efterkontroll e.d. I det fallet bör föreläggande om förklaring tillgripas direkt. Därefter agerar kassan som ovan. Dessutom kan den som faktiskt underlåtit att lämna uppgift komma att betraktas som om han lämnat "oriktig uppgift" och därmed också utsättas för återkrav.

Även i samband med första ansökan eller vid annan förfrågan, där uppgift inte lämnas nöjaktigt eller inte lämnas alls, bör kassan ha laglig rätt att avslå ansökan eller dra in eller minska bidraget.

En rätt att använda föreläggande bör också tas in i lagen om bostadsbidrag.

Efterkontroll

I avsnitt 2.3.1 har vi – närmast för systemvalsdiskussionen – definierat begreppen efterkontroll, avstämning och återkrav. *Efterkontroll* i den meningen innebär att kassan efter en viss tid kontrollerar om de uppgifter som legat till grund för beslutet om bostadsbidrag alltjämt är tillämpliga, liksom, vid behov, om de över huvud taget var riktiga. Att omsätta efterkontrollens resultat i termer av för mycket eller för litet erhållet bidrag benämner vi här *avstämning*. Avstämningens resultat leder i sin tur t.ex. till *återkrav*.

I vårt system är efterkontrollen viktig. Däremot har vi utformat systemet så att avstämning och återkrav endast skall ske i de fall efterkontrollen visat att uppgifterna varit "oriktiga" i den mening vi tidigare beskrivit. Genom villkorade beslut kan man i andra fall förebygga en återkravssituation.

Efterkontrollen har i vårt system till syfte att

- ge underlag för bedömning huruvida gällande bidragsbeslut alltjämt kan löpa eller för ett nytt beslut om bidrag
- få fram fall där sökanden eller bidragstagaren lämnat "oriktig uppgift" och ge underlag för avstämning och återkrav i dessa fall
- ge underlag för uppföljning och för utveckling av systemet, för nya föreskrifter, utbildning och information.

Efterkontroll i vårt system kommer in som den tredje länken i en kontrollkedja där de två första är

a) skyldighet att förnya eller bekräfta inkomstberäkningen när man lämnar andra upplysningspliktiga uppgifter, nämligen om byte av bostad eller ändrad familjesammansättning samt här anmäler t.ex. höjd hyra

b) upplysningsskyldighet vid "separat" inkomstökning som "inte är obetydlig".

Huvudparten av uppdateringen kommer enligt vår bedömning att ske enligt a) ovan. Momentet b) finns främst som en säkerhet både för och gentemot den som under någon tid inte har något att anmäla enligt a); dessutom tjänar regeln som en begränsande faktor mot för många anmälningar som i så fall också skulle förete ojämn frekvens olika bidragstagare emellan.

Det är sannolikt endast få bidragstagare som under loppet av ca ett års tid skulle undgå att anmäla enligt a) eller b).

Efterkontrollen bör emellertid tidsmässigt komma in så att den skapar garantier för att systemet inte "galopperar". Efterkontroll bör därför normalt göras inom loppet av 15–18 månader från senaste bidragsbeslut eller anmälningstillfälle som eventuellt inte lett till nytt beslut. En automatiskt verkande rutin bör finnas som producerar en förfrågan till bidragstagaren i sådana fall.

Om det är uppenbart att bidragstagaren har okomplicerade förhållanden och väl fullgör sina skyldigheter blir efterkontrollen i praktiken en enkel avprickning och notering. I övrigt kommer den att bedrivas med hjälp av de olika uppgifter som kassan har eller kan få tillgång till. I flertalet fall gäller det då att få belagt om t.ex. den inkomstuppgift som det senaste beslutet vilar på, är rimlig och inte för tillfället föranleder något nytt beslut. Observera att det i normalfallet inte är meningen att skapa ett sifferunderlag för beloppsmässig avstämning och återkrav. Vårt förslag om "varaktig" inkomst innebär för övrigt att hänsyn inte skall tas till smärre fluktuationer i inkomstbilden. – Även i andra fall än det nyss nämnda kan det bli fråga om att utsträcka efterkontrollen med en förfrågan till bidragstagaren. Svårare fall kan kräva ytterligare utredning.

Vi vill erinra om att ett av motiven för att välja det rullande systemet var att resurserna för efterkontroll skulle kunna användas flexibelt, med inriktning på svåra fall och på bidragstagargrupper med komplicerade förhållanden. Vi erinrar också om att efterkontrollen i vårt system inte skall vara underlag för en finuträkning för alla bidragstagare med därav åtföljande återkrav, eller gottgörelse, för samtliga. Efterkontrollen i vårt system är ett säkerhetsmoment på vägen i en modell byggd på kontinuerlig uppdatering genom inkommande uppgifter.

Återkrav

Återkrav skall i vårt system endast ske när oriktig uppgiftslämning konstaterats. I begreppet ingår också underlåtenhet att lämna uppgift resp. "att man bort inse".

Såväl reglering av återkrav som definitionen av "oriktig uppgift" etc. återfinns som nämnts i 20:4 AFL. I särskilt fall kan återbetalningsskyldigheten helt eller delvis efterges. Emellertid kan det i fråga om bostadsbidrag finnas skäl att – i det fall återkravet grundas enbart på inkomstuppgifterna – kassan har generell möjlighet att tillämpa det gränsvärde för återkrav som följer av gränsvärdet för inkomstökning. Om vederbörande hade skött sig skulle ju inkomstökning under gränsvärdet ha gått fri. Denna möjlighet bör kunna skapas föreskriftsvägen med stöd av bemyndigandena om föreskriftsrätt rörande inkomstbegrepp och uppgiftsskyldighet.

2.4.5 Överklagande av beslut om bostadsbidrag

Nuvarande regler om överklagande av försäkringskassas beslut

Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och till lagen anslutna författningar skall beslut av försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket i socialförsäkringsärenden överklagas till länsrätten. Länsrättens avgöranden överklagas till kammarrätten. Försäkringsöverdomstolen är högsta instans och prövar mål efter prejudikatdispens eller ändringsdispens. Prövningstillstånd skall dock alltid meddelas om det finns anledning att ändra det slut som kammarrätten har kommit till. Har besvär anförts av Riksförsäkringsverket hos Försäkringsöverdomstolen fordras inte prövningstillstånd. För enskild är besvärstiden två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. För Riksförsäkringsverket räknas besvärstiden från den dag då beslutet meddelades.

Förutom bl.a. sjukpenning, föräldrapenning och olika pensionsförmåner hör till socialförsäkringsområdet allmänna barnbidrag, förlängt barnbidrag, familjebidrag, bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande, stöd enligt studiestödslagen, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn, arbetsskadeförsäkring, hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

De nuvarande reglerna om överklagande av de allmänna försäkringskassornas beslut trädde i kraft den 1 juli 1991 som en följd av den av riksdagen antagna reformen för ny instansordning och organisation för rättskipningen i socialförsäkringsmål (prop. 1990/91:80, JuU18, rskr. 216). Genom reformen integrerades försäkringsrätterna med länsrätterna som första och kammarrätterna som andra domstolsininstans. Försäkringsöverdomstolen behålls under en övergångsperiod som högsta instans i socialförsäkringsmålen. Enligt förslag i departementspromemorian (Ds 1992:38) Domstolsväsendet – organisation och administration i framtiden skall Regeringsrätten fr.o.m. den 1 juli 1993 ta över Försäkringsöverdomstolens uppgift att vara högsta domstolsinstans för dessa mål.

Syftet med reformen var bl.a. att på sikt få ett hållbart system för rättskipningen på området. Reformen bedömdes även vara till fördel för det utvecklings- och förändringsarbete som pågår beträffande de materiella reglerna på området.

Ett beslut av en allmän försäkringskassa får inte i alla situationer överklagas till domstol utan att beslutet omprövats. I de fall beslutet har fattats av en tjänsteman skall beslutet omprövas av kassan, om det begärs av en enskild och beslutet inte har meddelats med stöd av 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring på grund av att det innehåller uppenbar oriktighet, det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller det blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknade orsak. En omprövning skall göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller fråga om bl.a. befrielse från sjukvårdsavgift, sjukpenning, havandeskapspenning, indragning av ersättning eller återbetalningsskyldighet och det belopp som har utbetalats för mycket överstiger 10 % av basbeloppet. Vid en omprövning får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Domstolsverket och Riksförsäkringsverket fick i oktober 1989 regeringens uppdrag att utvärdera de fr.o.m. 1988 gällande reglerna om omprövning av försäkringskassornas beslut. Det övervägdes då att återinföra omprövnning av socialförsäkringsnämnds beslut. Emellertid konstaterades att reformen om rättskipningen i socialförsäkringsmål skulle innebära att en försäkringskassas beslut skulle komma att överprövas av tre domstolsinstanser. Det saknades därför skäl att återinföra en sådan omprövning (Ds 1990:80 s. 17 f). Frågan om omprövning togs även upp i prop. 1990/91:80, vari departementschefen uttalade att det saknades skäl att ändra omprövningsreglerna (s. 51).

Nuvarande regler om överklagande av beslut om bostadsbidrag

I 33 § lagen (1988:786) om bostadsbidrag anges att kommunens beslut enligt lagen får överklagas hos länsbostadsnämnden och att nämndens beslut får överklagas vidare hos Boverket. Mot Boverkets beslut får talan inte föras.

Den nuvarande besvärsordningen har gällt sedan 1960-talet. Bestämmelserna om överklagande meddelades från början genom förordning men är numera intagna i ovannämnda lag. Före Boverkets tillkomst var det Bostadsstyrelsen som utövade den centrala myndighetsfunktionen.

Förfarandet vid överklagande regleras dels genom de särskilda bestämmelsena i bostadsbidragslagen och dels genom förvaltningslagen (1986:223). Enligt förvaltningslagen (FL) överklagas ett beslut skriftligt och ges in till den myndighet som har medddelat beslutet; i detta fall kommunen. Besvärstiden är tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (23 § FL). Om kommunen inte finner skäl att ompröva beslutet utan att det blir till nackdel för klaganden, skall kommunen överlämna ärendet till länsbostadsnämnden. Överklagas sedan länsbostadsnämndens beslut hos Boverket är förfarandet hos nämnden detsamma som hos kommunen. Muntlig handläggning får ske i ärendet, om klaganden begär att få lämna uppgifter muntligt och det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång (14 § FL). Genom att fullföljdsförbud gäller mot Boverkets beslut, är ärenden om bostadsbidrag undantagna från domstolsprövning.

Frågan om ordningen för överklagande av bostadsbidragen har behandlats i samband med tidigare överväganden om bostadsbidragens administration. Boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen föreslog i ett gemensamt betänkande (SOU 1975:51 och 52) att bostadsbidragens administration skulle överföras till försäkringskassorna men att den dåvarande bostadsstyrelsen även i fortsättningen skulle vara besvärsinstans med länsbostadsnämnderna som mellaninstans. Frågan togs även upp i prop. 1975/76:145 om ändrade regler för bostadstillägg men ledde inte till något förslag. Frågan behandlades därefter av utredningen om administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl. (Ds Bo 1982:5). Utredningen, som förordade en överflyttning av bostadsbidragen till försäkringskassorna, ansåg att det i och för sig inte fanns hinder mot att behålla den då gällande besvärsordningen med länsbostadsnämnd och bostadsstyrelse i ett system där försäkringskassorna fattade beslut i enskilda ärenden. Utredningen ansåg dock att en sådan ordning skulle innebära att bostadsbidragsärendena fick en annan besvärsordning än övriga ärenden i kassan. Utredningen fann inte några skäl för en särbehandling av bostadsbidragen utan framhöll att den besvärsordning som gällde försäkringskasseärendena även borde gälla bostadsbidragen.

Utredningens förslag innebar att bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ AFL om ändring av beslut, samt talan mot försäkringskassans eller försäkringsrättens beslut, också borde gälla besvär i enskilda bostadsbidragsärenden.

Övervägande av besvärsordningen för försäkringskassans beslut om bostadsbidrag

En överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna kräver att ställning tas till frågan om i vilken ordning kassans beslut i sådana ärenden skall kunna överklagas. Enligt utredningens direktiv (dir. 1992:5) skall också reglerna om överklagande ses över varvid det bör undersökas om domstolsprövning är nödvändig och om reglerna därför bör anpassas till vad som gäller

för ärenden inom den allmänna försäkringen eller om en annan ordning är motiverad.

Det kan först sägas att Sveriges närmande till EG innebär bl.a. att förvaltningsbeslut i framtiden i ökad utsträckning skall kunna överprövas av domstol. För att möta de ökade krav som kommer att ställas på domstolarna genom att de tillförs fler uppgifter, har domstolsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet lämnat en rad förslag som syftar till att renodla domstolarnas verksamhet. Bland förslagen ingår att lägga tyngdpunkten i rättskipningen till första instans och att fördela måltyperna bättre mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Genom våra förslag med ett rullande system för prövningen av bostadsbidrag kommer ett större ansvar att läggas på den enskilde jämfört med det system som gäller i dag. Försäkringskassan som bidragsmyndighet kommer samtidigt att utrustas med fler kontrollmöjligheter som kan bli såväl personligt som ekonomiskt ingripande för bidragstagarna. Vi anser därför att enskilda skall ha möjlighet att få försäkringskassans beslut i ärenden om bostadsbidrag överprövade av domstol. Genom domstolsprövningen ges även möjlighet att skapa en enhetlig paxis inom detta bidragsområde.

Som också redovisats har nyligen en omfattande reform genomförts av instansordningen och organisationen för rättskipningen i socialförsäkringsmål. En bärande tanke bakom reformen är att den nya instansordningen skall innebära en större flexibilitet i organisationen och ge möjligheter att anpassas till det pågående förändringsarbetet på socialförsäkringsområdet och vissa angränsande områden. En överföring av bostadsbidragen till försäkringskassorna medför att bidragssystemet inordnas i socialförsäkringens administration. För de ärenden som handläggs inom administrationen gäller en enhetlig besvärsordning, där möjlighet finns till domstolsprövning av alla förekommande ärenden.

Vi *föreslår* att ärenden om bostadsbidrag anpassas till den besvärsordning som gäller för ärendena inom socialförsäkringen. Vårt förslag innebär således att länsrätt blir första domstolsinstans och kammarrätt andra domstolsinstans. Med det förslag som lagts fram i promemorian om domstolsväsendets organisation (Ds 1992:38) kommer Regeringsrätten att vid tiden för genomförandet av våra förslag bli högsta instans i dessa mål.

Domstolsverket har i skrivelse till utredningen 1992-07-02 meddelat att man inte har någon erinran mot vårt förslag till instansordning i det nya systemet för bostadsbidrag.

För att tillvarata den kompetens som i dag finns inom Boverket på bostadsområdet anser vi att verket som remissorgan bör kunna anlitas av domstolarna i mål om bostadsbidrag. Av 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att domstol från myndighet får inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap. Någon särskild förskrift om domstols begäran om yttrande från Boverket behövs därför inte i förslaget till lag om bostadsbidrag.

Beträffande övergångsbestämmelser, se kap. 4.

2.4.6 Integritets- och sekretessfrågor

All offentlig verksamhet skall enligt Regeringsformen utövas med respekt för enskildas privatliv – personlig integritet. Intrång i den personliga integriteten får ske endast med stöd av lag och när så måste ske, är utgångspunkten att en åtgärd inte får vara mera ingripande än vad som krävs för att uppnå syftet med intrånget. En myndighet skall således i sin handläggning värna om den enskildes integritet och i övrigt underlätta för denne att ha med myndigheten att göra.

Den offentliga verksamheten skall även präglas av öppenhet och möjlighet till insyn. För ett fritt meningsutbyte i den allmänna debatten har vem som helst enligt tryckfrihetslagstiftningen rätt att ta del av uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndighet i den mån uppgifterna inte är skyddade av sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Med hänsyn till behovet av skydd för den enskildes integritet och till intresset av insyn i myndigheternas verksamhet, har de avvägningar som ansetts behövliga gjorts i sekretesslagen (SekrL).

Sekretess – handlingssekretess och tystnadsplikt – i fråga om bostadsbidrag regleras i 7 kap. 25 § SekrL. Sekretessen där omfattas av ett s.k. rakt skaderekvisit dvs. vid en prövning av om den enskilde kan komma att skadas i fall begärda uppgifter lämnas ut gäller presumtionen för att uppgifterna skall vara offentliga. I 7 kap. 25 § SekrL kan detta utläsas på följande sätt: sekretess gäller i ärende om bostadsbidrag för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Under begreppet enskilds personliga förhållanden faller också uppgifter om en persons ekonomi.

Bestämmelser om sekretess i ärenden om bostadsbidrag infördes genom lag (1986:976) om ändring i sekretesslagen (1980:100) och trädde i kraft den 1 januari 1987. Sekretessregleringen – som tidigare hade saknats – tillkom bl.a. efter framställning av Stockholms kommunstyrelse.

I en skrivelse till justitiedepartementet ansåg styrelsen att behov fanns att kunna ge sekretess åt uppgifter i läkarintyg och uppgifter om sociala eller medicinska handikapp. Enligt styrelsen var dessa uppgifter vanliga i ärenden om återkrav av för mycket utbetalt bostadsbidrag. Enligt styrelsen fanns behov av att även hemlighålla uppgifter om adresser på personer som sökt bostadsbidrag, där man med fog kunde misstänka att utlämnandet leder till personförföljelser i form av hot om frihetsbortrövande, bortrövande av sökandens barn, misshandel m.m.

I prop. 1986/87:3 om ändring i SekrL (s. 13 ff) uttalade departementschefen bl.a. följande. Ärenden om bostadsbidrag prövas i regel på grundval av uppgifter som från integritetssynpunkt normalt är relativt harmlösa t.ex. om sökandens ekonomi, bostads- och familjeförhållanden m.m. Det är dock viktigt att sökanden i ett bostadsbidragsärende med förtroende kan lämna även känsliga och för ärendets utgång avgörande uppgifter. Enligt departementschefen förelåg visst behov av sekretess i bostadsbidragsärenden men att sekretess skall gälla endast i speciella undantagsfall.

Genom den införda sekretessbestämmelsen kan numera uppgifter av det slag som kommunstyrelsen gett exempel på bli föremål för sekretess, om det finns fog för

antagande att ett utelämnande av dem skulle medföra betydande men för den enskilde.

Såsom också framhållits i prop. 1986/87:3 (s. 15) innebär sekretessen i bostadsbidragsärenden att den inte är lika omfattande som i ärenden enligt AFL (7 kap. 7 § SekrL). I propositionen motiveras denna skillnad med att det var fråga om att sekretessbelägga uppgifter i en verksamhet där det hade rått offentlighet.

Som nyss nämnts regleras alltså socialförsäkringssekretessen i 7 kap. 7 § SekrL. Förutom att sekretessen där omfattar uppgifter om personliga förhållanden gäller den särskilt sådana uppgifter som rör någons hälsotillstånd. Skaderekvisitet är liksom i ärenden om bostadsbidrag rakt, dock utan den inskränkningen för ett utlämnande att de men någon kan antas lita skall vara betydande. Av dessa sekretessbestämmelser framgår att sekretessen gäller även i ärenden om sådan ekonomisk förmån för enskild som är jämförbar enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Därmed omfattas sekretessen på detta område uppgifter i ärenden om bl.a. barnbidrag, bidragsförskott, kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT).

En överföring av bostadsbidragen till försäkringskassorna innebär som tidigare sagts att dessa ärenden kommer att inordnas i socialförsäkringsadministrationen. En konsekvens av detta blir att bostadsbidraget i likhet med barnbidraget, bidragsförskottet och KBT utgör en ekonomisk förmån jämförbar enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Sekretessbestämmelserna i 7 kap. 7 § SekrL blir då tillämpliga på uppgifter i dessa ärenden. Samtidigt kan bestämmelserna i 7 kap. 25 § bli tillämpliga. SekrL anvisar dock att kollisioner av detta slag, där ett intresse kan bli föremål för olika sekretessbestämmelser, skall lösas på så sätt att ett strängare sekretesskydd ges företräde framför ett svagare. Bestämmelserna i 7 kap. 25 § kommer därmed att bli överflödiga. Vi föreslår därför att bestämmelserna om sekretess för uppgifter i ärenden om bostadsbidrag enligt 7 kap. 25 § SekrL upphävs till förmån för en enhetlig reglering av sekretessen inom socialförsäkringsområdet. Vi anser det inte motiverat att föreslå en särskild sekretessreglering för bostadsbidrag i syfte att i förhållande till andra bidrag bibehålla ett svagare sekretesskydd.

2.4.7 EG-frågor

Av utredningens direktiv framgår att vi skall beakta de frågor i utredningsarbetet som har betydelse för Sveriges närmande till Europeiska gemenskaperna (EG).

Med anledning av det mellan EG och EFTA-länderna ingångna avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) uppkommer frågan i vilken omfattning bostadsbidraget kan komma att gälla även andra personer än svenska medborgare.

I det följande belyses frågeställningen kortfattat utifrån vad som anförts i prop. 1991/92:170 om EES, del II, bilaga 4, om social trygghet för personer som flyttar inom EES-området. Det skall först sägas att i propositionen föreslås att EG:s huvudsakliga regelsystem för social trygghet skall inkorporeras genom en särskild lag. Genom EES-avtalet utsträcks EG:s samordningssystem för bl.a. social trygghet för personer som flyttar inom gemenskapen till att gälla inom det samlade EES-området.

På området för social trygghet innebär avtalet främst att reglerna i EG:s ministerråds förordning (EEG) nr 1408/71 blir bindande för Sverige. Förordningen gäller för anställda och egenföretagare som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i en eller flera EG-stater och är medborgare i en av dessa stater eller som är statslösa eller flyktingar och bosatta i en medlemsstat. Familjemedlemmar till den angivna personkretsen omfattas också av förordningen. Personer som är bosatta utanför medlemsstaternas område omfattas inte av förordningen. De förmåner som upptas i förordningen är i huvudsak socialförsäkringsförmåner och s.k. familjeförmåner.

Enligt avdelning I, artikel 1 u i förordningen innefattar uttrycket familjeförmåner alla vård- eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt lagstiftningen om sådana förmåner, utom särskilda bidrag vid barns födelse. I förordningens avdelning III, kapitel 7, artikel 73 föreskrivs att en anställd eller egenföretagare har rätt till familjeförmåner enligt lagstiftningen i det land där han eller hon är försäkrad även om barnen är bosatta i ett annat land. Motsvarande regel gäller för arbetslösa (artikel 74). I artikel 76 finns en prioriteringsregel som anger hur man skall förfara när rätt till familjeförmåner samtidigt föreligger enligt två länders lagstiftning. I sådant fall gäller då i första hand lagstiftningen i familjemedlemmarnas bosättningsland. Om förmånerna i det andra landet är högre än bosättningslandet skall det andra landet betala ut mellanskillnaden.

Det skall här också nämnas att förordningen nr 1408/71 vilar på principerna om likabehandling, sammanläggning, exportabilitet och proratatemporis. För bostadsbidragets del är det de två förstnämnda principerna som kan bli aktuella. Principen om exportabilitet, som regleras i artikel 10 – utbetalning av förmån oavsett bosättning inom EG-området – gäller i fråga om kontantförmåner vid bl.a. invaliditet, arbetsskada, ålderdom. En sådan familjeförmån som bostadsbidraget kan inte anses vara omfattad av denna exporträtt. Proratatemporis-principen gäller enbart på pensionsområdet.

Likabehandlingsprincipen innebär att villkor i en stats lagstiftning om krav på medborgarskap inte kan göras gällande gentemot personer som omfattas av förordningen. Principen är undantagslös, och det får inte uppställas några krav på viss tids vistelse i landet innan rätt till förmån inträder.

Sammanläggningsprincipen innebär att – om ett lands lagstiftning kräver t.ex. viss tids försäkring, arbete eller bosättning för rätt till sociala förmåner – man vid tillämpningen av sådan lagstiftning skall beakta tid för försäkring, arbete eller bosättning i en annan medlemsstat.

Bostadsbidraget är enligt förordningens terminologi en behovsprövad kontantförmån bekostad av allmänna medel och avsedd att täcka bl.a. barnfamiljers utgifter för sitt boende här i landet. Med hänsyn till att förmånen är knuten till utgifter för själva boendet i Sverige och då främst bostaden är förmånen inte att jämställa med ett allmänt konsumtionsstöd som det allmänna barnbidraget. Härav följer, enligt vår uppfattning, att en person från ett EG-land som är anställd eller driver ett eget företag i Sverige och har familjemedlemmar bosatta i ett annat land inom EG-området inte kan anses berättigad till kontantförmån i form av bostadsbidrag för att täcka utgifter för familjemedlemmarnas boende. Däremot får förordningens principer om likabehandling och sammanläggning anses innebära att personer i fråga har rätt till

bostadsbidrag för sitt boende i Sverige utan krav på att personen skall vara folkbokförd i Sverige eller ha vistats här viss tid.

3 BOSTADSBIDRAGENS ADMINISTRATION

I detta kapitel – som med hänvisning till missivet utformats som utredarens eget förslag – presenteras i huvudsak följande förslag och synpunkter

- Den i direktiven förutsatta överföringen av den lokala administrationen av bostadsbidrag från kommunerna till försäkringskassorna sker som avsett var den 1 juli 1993

- Överföringen beräknas ge stora fördelar i fråga om effektiv handläggning genom förenklade bidragsregler, ett gemensamt ADB-system och en ny organisationsmiljö

- Årskostnaden för den lokala administrationen kan förväntas minska med ca 30 % eller ca 50 mkr

- Försäkringskassorna bör personellt kunna klara den nya uppgiften utan generella anordningar för övertagande av nuvarande kommunala handläggare; det är å andra sidan angeläget att sådana handläggare kan komma i fråga för anställning vid försäkringskassa om behov finns lokalt

- Riksförsäkringsverket (RFV) bör vara central myndighet för bostadsbidragen med ansvar för samtliga berörda funktioner; RFV bör emellertid ha viss samrådsskyldighet med Boverket

- Grunddata för uppföljning av bostadsbidragen och av deras administration bör produceras via handläggningen vid kassorna. RFV är ansvarigt för detta och Boverket skall få tillgång till uppgifterna och vara en av kravställarna på uppföljningssystemet

- Utvärdering av bostadsbidragen är en uppgift för såväl RFV som Boverket, i regel dock från olika utgångspunkter

- Oavsett formella gränsdragningar och samrådsbestämmelser betonas vikten av samarbete mellan de båda verken. Samarbete av den typ som nu inletts i projektform bör därför bedrivas i hög grad även sedan reformen genomförts. Inte minst viktigt är det att verken har ett nära samarbete tiden närmast efter den 1 juli 1993 så att erfarenheter från regeltillämpning och administration snarast kan tas om hand

- RFV och Boverket bör avge en gemensam rapport till regeringen om utfallet av förändringen; detta bör kunna ske hösten 1996

Nedan behandlas den lokala administrationen (3.1), den centrala (3.2) samt vissa frågor om uppföljning och utvärdering (3.3).

3.1 Den lokala administrationen

3.1.1 Organisation

Nuvarande ordning i kommunerna

Den lokala administrativa handläggningen av bostadsbidragen sköts för närvarande av landets drygt 280 kommuner. De har varierande organisation för hanteringen, ofta administreras bidragen inom kommunens fastighetskontor eller socialförvaltning. I stora kommuner finns en särskild organisation för hanteringen av bostadsbidragen. Ibland är handläggningen av bostadsbidrag integrerad med kommunens övriga bostadsfrågor. De flesta kommuner har en eller två handläggare (personer) för uppgiften. I mer än hälften av kommunerna är resursåtgången mindre än en årsarbetskraft. De stora kommunerna har egna ADB-system och i övrigt är det Kommundata AB som i huvudsak svarar för ADB-verksamheten åt kommunerna.

Försäkringskassorna

Socialförsäkring – sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring, pensioner, barnbidrag, bidragsförskott m.fl. förmåner – hanteras med beslut, utbetalningar etc. av försäkringskassorna. Kassorna är 25 självständiga regionala organisationer som var och en leds av en styrelse och står under tillsyn av Riksförsäkringsverket. Ärendehandläggningen sker vid lokalkontoren som är drygt 400 till antalet med minst ett kontor i varje kommun. Administrationen stöds av en central ADB-anläggning hos Riksförsäkringsverket i Sundsvall till vilken alla lokalkontor med sina PC-terminaler är anslutna i ett gemensamt datanät.

Bostadsbidragsadministrationen flyttas till försäkringskassorna

Administrationen av bostadsbidragen flyttas från kommunernas förvaltningar till försäkringskassornas lokalkontor. Hela handläggningen av bostadsbidragen föreslås ske på lokalkontoren i anslutning till annan bidragsverksamhet. Centralkontoren har sedvanlig ledningsfunktion och RFV föreslås utgöra den centrala förvaltningsmyndigheten (se 3.2).

3.1.2 Resurser

Syftet med framställningen i detta avsnitt är att visa dels vilka resurser för handläggning av bostadsbidrag som för närvarande går åt vid kommunerna inom ramen för gällande regelsystem, dels vilka resurser som beräknas åtgå vid försäkringskassorna efter ett övertagande och med det nya av BOAD föreslagna regelsystemet.

Kommunerna bekostar i dag administrationen av bostadsbidragen. Försäkringskassornas verksamhet bekostas av medel från statsbudgeten och från socialförsäkringen. Överflyttningen kommer således att innebära en budgeteffekt på ömse håll. Den

relativt betydande besparing som kommer att påvisas i det följande gäller därför samhället totalt.

Jag vill framhålla att såväl underlagsmaterialets art som de skilda förutsättningarna i fråga om regelsystem, organisation och sätt för resursberäkning medför att några värderande slutsatser om produktiviteten i den ena eller andra organisationen inte kan göras utifrån de siffror som nu presenteras. Däremot är slutsatsen om storleksordningen av den samhälleliga besparingen väl underbyggd.

Tidigare beräkningar

Två enkätundersökningar angående resurser för bostadsbidragshanteringen i kommunerna har tidigare gjorts. Den föregående utredningen av bostadsbidragens administration (Ds S 1982:5) genomförde en enkät till 35 kommuner varefter det bedömdes att ca 820 årsarbetare var sysselsatta med administration av bostadsbidrag till en kostnad av 100 mkr. Bidragsbeloppet beräknades då till totalt 2 288 mkr fördelat på 470 000 bidragstagare.

Boverket har i en förnyad enkät till 75 kommuner beräknat att för år 1990 behövdes 562 årsarbetare. Härtill beräknades datakostnader med 32 mkr. Den totala administrativa kostnaden år 1990 utgjorde 160 mkr.

Nuvarande resursåtgång i kommunerna för bostadsbidragsadministrationen

BOAD har genomfört en enkätundersökning hos samtliga kommuner under våren 1992 i syfte att få mer exakta och aktuella uppgifter om administrationskostnaden för bostadsbidragen. Avsikten har varit att dels få fram såväl den sammanlagda kostnaden som olikheter i kostnader mellan kommunerna, dels få uppgifter på användning av teknikstöd samt kostnaderna för detta.

Liksom i tidigare nämnda undersökningar gällde vid undersökningstillfället reglerna om ny ansökan för bostadsbidrag med prövning och nytt beslut vid varje årsskifte.

Enkätundersökningen visar att den totala kostnaden för kommunerna år 1991 var 167 mkr. Av summan utgör personalkostnader 104 mkr, ADB 47 mkr, porto 12 mkr samt övriga kostnader, främst utbildning och information, 5 mkr. Personalkostnaden avser ca 500 årsarbetskrafter (drygt 600 anställda).

En stor kostnadspost utgörs av kostnader för ADB. Totalt har kommunerna uppgivit att kostnaden för ADB år 1991 utgjorde ca 47 mkr. Flertalet kommuner anlitar Kommundata med varierande kostnader beroende på ADB-stödets funktioner men också på de priser kommunen lyckats få. En del stora kommuner har egna ADB-system för stöd av bostadsbidragshanteringen. ADB-kostnaden varierar stort mellan olika kommuner.

Portokostnaderna är avsevärda, totalt omkring 12 mkr år 1991. Även denna kostnad varierar mellan kommunerna, bl.a. torde andelen bidragstagare som har kontoinsättning spela stor roll för den enskilda kommunens kostnader för porto.

Överflyttning av familjebidragens administration till försäkringskassorna

Från år 1992 har administrationen av familjebidragen flyttats till försäkringskassorna.

I utredningen om administration av familjebidragen m.m. (SOU 1990:26) beräknas resurser för hanteringen hos försäkringskassorna. I det alternativ som slutligen valdes överföres familjebidragsverksamheten till RFV och försäkringskassorna, dvs. en liknande överföring som nu är fråga om beträffande bostadsbidragen. Alternativet byggde på en till lokalkontoren decentraliserad handläggning med ADB-stöd och central utbetalning från RFV:s ADB-avdelning i Sundsvall varvid redan etablerade rutiner för månadsutbetalning av bidrag/pension kan utnyttjas.

I familjebidragen ingår ett bostadsbidrag vars regler till stora delar liknar dem som gäller för bostadstillägg till pensionärer (KBT). De liknar också reglerna för bostadsbidrag till barnfamiljer. För att beräkna resursbehovet har därför underlag hämtats just från försäkringskassornas handläggning av KBT.

Med utgångspunkt i det sedan flera år hos försäkringskassorna tillämpade arbetsredovisningssystemet har beräkningar av behovet av resurser gjorts. Handläggningen av de kommunala bostadstilläggen (KBT) för pensioner överensstämmer i hög grad med familjebidragsärenden varför den ärendetiden har använts för bedömningen av resursbehovet vid försäkringskassorna även för familjebidragen. Handläggningstiden är 82 minuter vari ingår både enkla och mer komplicerade ärenden. Moderna ADB-rutiner förutsätts stödja handläggningen. Omräkning av KBT sker utan manuell handläggning på lokalkontoren, dvs. helt ADB-mässigt vid generella förändringar, ändrade familjeförhållanden och när beloppsgränser etc. ändras.

BOAD:s beräkning av resursbehov i den förändrade administrationen genom överflyttning till försäkringskassorna

De förslag om ändrade regler – aktuell inkomst och rullande prövning – som nu föreligger gör det svårt att direkt göra jämförelser med tidigare administration hos kommunerna. Det finns också betydande olikheter i fråga om organisation, arbetsformer och sätt för resursberäkning och -redovisning, såväl mellan kommunerna och försäkringskassorna som olika kommuner emellan. De beräkningar av kassornas resursbehov som jag här för fram syftar således inte alls till att påvisa produktivitetsskillnader mellan kommuner och försäkringskassa. De avser endast att beskriva resursåtgången vid kassorna vid de nya förutsättningar som BOAD:s förslag innebär. Underlaget är också sådant att uppgifterna behöver följas upp. Samtidigt kan volymberäkningar ge ytterligare utslag. Den sammantagna bedömningen av förändringen i resursbehov kan dock anses som väl styrkt, oavsett inom vilka poster de exakta förändringarna sker.

Personaleffekter

Försäkringskassornas handläggning av kommunala bostadstillägg till pensionärer är det ärendeslag som närmast kan jämföras med handläggning av bostadsbidrag. Nyansökningar och anmälningar om ändrad bostadskostnad innebär fullständig hand-

läggning och sedvanlig kontroll av lämnade uppgifter. För denna bostadsbidragstyp är handläggningstiden – utan påslag för administration – satt till i medeltal 82 minuter per beslut.

Med utgångspunkt i dessa ärenden kan antagandet göras att om tidsåtgången för handläggning av bostadsbidrag till barnfamiljer skulle motsvara en tidsåtgång för handläggning av KBT-ärenden, blir personalåtgången vid 1991 års bidragsvolym 332 årsarbetare. Då är en förutsättning att alla ärenden är nyansökningar. De regeländringar som nu föreslås innebär vissa förenklingar, t.ex. en förenklad anmälan om ändrad inkomst och ändrad bostadskostnad. Detta torde betyda en enklare handläggning än när det gäller att behandla en nyansökan. I dessa fall bör ärendetiden uppskattas till ett lägre tal, förslagsvis till den ärendetid som gäller för inkomständringar (SGI) för sjukpenning/föräldrapenning m.fl. ersättningar, 23 minuter.

Min sammanfattande beräkning av resursbehovet för försäkringskassorna ligger runt 300 årsarbetare (ca 67 mkr) för en beräknad ärendemängd för drygt 300 000 bidragshushåll. Det finns emellertid skäl att anta att antalet ansökningar/beslut redan innevarande år har ökat – ett antagande om att antal bidragshushåll år 1993 kommer att uppgå till 400 000 skulle betyda att omkring 400 årsarbetare (ca 90 mkr) skulle behövas för handläggningen hos försäkringskassorna. Beträffande resurser för den första handläggningsomgången vid systemets införande, se kap. 4.

ADB-kostnader

Utgångspunkten bör vara att ADB-stödet skall bidra till att effektivisera handläggningen och få ner administrationskostnaderna för hantering av bostadsbidragen. Med överföring av administrationen till försäkringskassorna och RFV kommer bostadsbidragssystemet att få *ett* enhetligt och rikstäckande ADB-stöd. Den gjorda undersökningen visar att det har varit möjligt att få ner kostnaderna för en del kommuner.

Det är rimligt att anta att kostnaderna väsentligt kommer att minska när Riksförsäkringsverket driver ett ADB-system för bostadsbidragen inom den totala ADB-drift verket har och som omfattar ett 40-tal bidrags- och ersättningsformer. Kostnaderna för bostadsbidragens ADB-stöd blir då till större delen en andel av befintliga fasta kostnader och till mycket liten del en fråga om rörliga volymkostnader. Den totala kostnaden inom RFV:s system kan beräknas bli avsevärt mycket lägre än kommunernas kostnader för datacentralernas service, för närvarande 47 mkr. Jag bedömer för min del att kostnaden i ADB-driften ligger mellan 10 och 20 % av dessa 47 mkr eller, i belopp, mellan 5 och 10 mkr. Eftersom då in sin tur den större delen av denna kostnad inte är någon merkostnad blir den kostnad som tillkommer hos RFV/Fk genom administrationsförändringen ännu mindre.

I samband med att jag berör ADB-kostnaderna vill jag framhålla att utredningens förslag förutsätter tillräcklig terminaltäthet vid försäkringskassorna. Varje handläggare av bostadsbidrag bör ha direkt tillgång till terminal vid sin arbetsplats. Det har dock inte funnits anledning att beräkna några ytterligare kostnader för detta. Det är närmast en planeringsfråga vid kassorna. Dels torde det vara möjligt med vissa omdisponeringar av utrustning där så behövs. Dels täcker de totala årskostnaderna

även avskrivningskostnader, varför även en nyanskaffning i första hand är en fråga om planering och prioritering.

Porto/utbetalning

Genom att Riksförsäkringsverkets befintliga ADB-system redan har etablerade rutiner för utbetalning/kontoöverföring blir kostnaderna för utbetalningar väsentligt mindre. Genom att i ökad utsträckning göra utbetalningar av bostadsbidrag via kontoöverföring uppstår avsevärda minskningar av portokostnaderna (för närvarande 12 mkr hos kommunerna). Inom socialförsäkringen har många bidragstagare redan sina utbetalningar styrda till konton vilka nu också bör kunna utnyttjas för utbetalningar av bostadsbidragen. En ytterligare vinst uppstår om en tidsmässig samordning av utbetalningen av bostadsbidrag kan göras med utbetalningen av t.ex. barnbidrag.

Resurseffekter vid kassorna till följd av ändringar i regelsystemet m.m.

Med de regeländringar som BOAD föreslår i fråga om bl.a. inkomstprövning och bidragsperiod kan omfattningen av handläggningen hos försäkringskassorna i viss mån bli lägre. Handläggningen blir också bättre fördelad över året vilket bör leda till ett effektivare resursutnyttjande i den större organisation som kassorna utgör. Svårigheten med att lära sig regler/rutiner gör dock att osäkerheten kan vara stor den första tiden. En snar uppföljning efter det att kassorna tagit över måste därför komma till stånd. Uppföljningen bör röra både regelverk och rutiner/resursåtgång.

3.1.3 Kommunal personal till försäkringskassorna?

Jag skulle enligt direktiven bedöma dels om försäkringskassorna kan klara den tillkommande bidragsadministrationen med befintlig personal, dels om nuvarande kommunala handläggare i någon omfattning skulle kunna anställas vid kassorna.

När det gäller försäkringskassorna innebär gällande och hittills planerade verksamhets- och budgetförutsättningar en avveckling av personal i betydande omfattning. Hänsyn har därvid inte tagits till att bostadsbidragens administration skulle tillkomma som en ny arbetsuppgift. Rimligen borde det då kunna antas att denna nya arbetsuppgift skulle inrymmas inom befintlig personaltillgång och därmed minska avvecklingsbehovet. Emellertid är försäkringskassornas personalramar och ekonomi över huvud taget en komplicerad fråga som har många olika inslag och som också har karaktären av budgetdialog mellan RFV och socialdepartementet.

Det kan rimligen inte vara min uppgift att gå in i den budgetdialogen. När det gäller personalåtgången för att handlägga bostadsbidragen har jag i det föregående redovisat mina beräkningar. Att bedöma om denna resursåtgång ryms inom gällande ramar eller ej skulle kräva en totalbedömning av kassornas arbetsuppgifter och resursbehov. RFV torde för sin del komma att redovisa sin bedömning i anslagsframställningen denna höst. Huruvida administrationen av bostadsbidragen skulle behöva föranleda ett resurstillskott får sedan prövas i den departementala budgetberedningen.

Dimensioneringsfrågan kan således bli föremål för fortsatt diskussion, med utgångspunkt också i annat än mina beräkningar. Däremot anser jag det klart att kassorna inte behöver något *generellt tillskott av kompetens* för handläggningen av bostadsbidragen. Sådan personal vid kassorna som redan arbetar med bidragsförmåner kommer efter sedvanlig utbildning att kunna klara bostadsbidragen på samma sätt som när andra bidrag successivt lagts på kassorna. Vid en kassa där sådan personal inte disponeras i tillräcklig omfattning uppstår behov av kompetensutveckling eller annan förstärkning.

Det sagda innebär således att en viss kassa för ett visst lokalkontor kan ha behov även av att rekrytera någon ytterligare person för att klara bostadsbidragen, skälet må vara kvantitativt eller kvalitativt. Det är självklart i många fall en fördel om man i en befintlig grupp som får nya arbetsuppgifter kan ta in en person med "färdig" kompetens och vana från området. Kommunala handläggare bör således kunna komma i fråga när en försäkringskassa rekryterar.

Jag bedömer emellertid att det mot den redovisade bakgrunden inte finns något behov *generellt sett* för försäkringskassorna att överta nuvarande kommunala handläggare för att sköta bostadsbidragen. Även om så hade varit fallet skulle vår utredning inte ha varit rätt forum för att utreda hur det i så fall skulle gå till. Jag vill peka på att varje försäkringskassa och varje kommun är sin egen arbetsgivare. Ingen av dem är statlig. RFV har inget arbetsgivaransvar för kassornas personal. Det tillvägagångssätt som ibland tillämpas för att möjliggöra smidig överflyttning av personal vid omorganisationer inom staten, dvs. genom särskilt utfärdade regeringsförordningar, torde därmed inte kunna tillämpas. Möjligen skulle liknande arrangemang kunna åstadkommas genom lag eller avtal.

Jag har i det föregående visat på det aktuella personalläget i kommunerna vad gäller handläggare av bostadsbidrag. Däremot har jag inom ramen för min utredning helt naturligt ingen överblick över personalläget i övrigt inom kommunerna. Jag är dock medveten om att många kommuner har omstrukturerings- och avvecklingsproblem.

I större kommuner har man i regel någon form av arbetsenhet för bostadsbidragen, mer eller mindre integrerad i kommunens övriga arbete med bostadsfrågor. I sådana kommuner uppstår naturligtvis ett personalplaneringsproblem för kommunen som arbetsgivare när bostadsbidragens administration flyttas bort. Situationen kan dessutom förvärras om ytterligare uppgifter inom bostadsområdet tas bort från kommunerna. En utredning härom har nyligen inletts.

I det stora flertalet kommuner rör det sig om någon enstaka handläggare som arbetar med bostadsbidrag, ofta dessutom tillsammans med andra uppgifter. Även om också endast en enda övertalig person kvalitativt sett är ett personalplaneringsproblem – som kan leda till arbetslöshet – så kan problemet i en sådan kommun lika gärna bli att man inte har någon kvar som tiden ut kan fullgöra kommunens uppgifter med bostadsbidragen. I linje med detta har vi därför i våra förslag om övergångsbestämmelser till den nya lagen om bostadsbidrag sökt begränsa kommunernas kvardröjande uppgifter efter den 1 juli 1993.

Kvar står ändå betydande risk för uppsägning av kommunal personal när bostadsbidragen förs över till försäkringskassorna.

Även om jag nu inte anser mig böra föreslå några generella åtgärder för överföring av kommunal personal till kassorna så vill jag betona vikten av att befintlig kommunal kompetens tas till vara där så kan ske. Det är emellertid en fråga om lokala förutsättningar huruvida en försäkringskassa behöver någon förstärkning inom detta område. Om behovet finns är det kassans sak att rekrytera. Jag ser det som naturligt att en kommunal handläggare därvid kan komma i fråga och att detta kan tillgodoses inom ramen för de offentliga anställningsreglerna.

Jag har diskuterat dessa frågor med de båda berörda intresseorganisationerna, dvs. *Försäkringskasseförbundet* och *Svenska Kommunförbundet*. Jag har redovisat min grundsyn att det inte behövs något förslag från utredningen om en generell lösning utan att det är fråga om lokala behov som kan variera från kassa till kassa och från kommun till kommun. Som en följd av våra diskussioner har de båda förbunden genom skrivelser till kassorna resp. kommunerna informerat om vår utredning och uppmanat dem att vid behov söka kontakt lokalt.

Jag har också, i enlighet med direktiven, vid två tillfällen under våren 1992 informerat de *centrala personalorganisationernas* företrädare (se kap. 1) om utredningen och om hur jag sett på den här beskrivna personalfrågan. De har också fått tillfälle att ta del av ett utkast till skrivningar i berörda delar – eftersom ingen remiss av betänkandet är planerad – samt att avge synpunkter. Min utredning har däremot inte haft någon roll som förhandlingspart.

Försäkringsanställdas förbund (FF) tillstyrker förslagen rörande bostadsbidragens administration (kap. 3) och genomförandet (kap. 4). FF understryker behovet av en totalbedömning av kassornas resurser.

Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) framhåller att TCO kommer att ta upp BOAD:s förslag och arbete direkt med statsmakterna. Man är missnöjd med arbetsformen och den korta tid som man menar ställts till förfogande. Det aviseras ett önskemål om att staten anslår medel för stöd till utveckling och utbildning för den personal som blir övertalig när bostadsbidragen flyttas. Vidare finns ett önskemål om att statsmakterna uppmanar Svenska Kommunförbundet och Försäkringskasseförbundet att med personalorganisationerna ta upp frågan om företrädesrätt för övertalig kommunal och statlig personal vid nyrekrytering hos försäkringskassorna och RFV.

Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan är en yrkesförening för bl.a. dem som inom kommunerna handlägger bostadsbidrag. Jag har vid föreningens årskongress i april i år informerat om BOAD:s arbete och då särskilt om min inställning i personalfrågan som ovan redovisats. Föreningen har sedermera (1992-06-05) i skrivelse till finansdepartementet, med anledning av ett tidningsreportage om försäkringskassornas resurser, ansett det skäligt att kassornas personalbehov i första hand täcks genom att kommunernas handläggare av bostadsbidrag erbjuds anställning vid kassorna. Skrivelsen har överlämnats från finansdepartementet till socialdepartementet och därifrån för kännedom till BOAD.

Jag vill ge följande *sammanfattande kommentarer* till de berörda personalfrågorna.

- Behovet av personal vid försäkringskassorna för handläggning av bostadsbidrag har beräknats till ca 400 årsarbetare vid den för 1993 antagna ärendevolymen.

- Hur detta behov skall tillgodoses i förhållande till gällande budgetram och kassornas personalplanering är en fråga som berör hela resurssituationen vid kassorna och som är starkt beroende av budgetprocessen.

- Icke desto mindre är det angeläget att, där en försäkringskassa behöver en förstärkning med anledning av bostadsbidragen, detta kan ske genom att kommunal bostadsbidragshandläggare anställs. Några nya generella regler härför behövs enligt min mening inte.

- Det är uppenbart att en betydande övertalighet kan uppstå hos kommunerna och att kompetent personal därmed kan bli uppsagd. Det har dock inte varit min uppgift att förhandla eller uttala sig på statens vägnar i den typ av frågor som det aviserats att TCO kommer att ta upp. Det är naturligt att detta sker direkt med statens företrädare.

3.1.4 Sammanfattning

Det finns som jag visat stora möjligheter att förbilliga administrationen av bostadsbidragshanteringen i samband med att administrationen flyttas till försäkringskassorna. Andra regler, ett enhetligt ADB-stöd samt annan organisation och andra arbetsformer är de viktigaste orsakerna härtill.

Kostnaderna för både personal, ADB-stöd och porto kommer att bli lägre. En undersökning av kommunernas administrativa kostnader visar stora skillnader mellan kommunerna, både beträffande kostnader för personal och kostnader för ADB-stöd. Det är rimligt att – i den nyordning för hantering av bostadsbidrag som nu föreslås – anta att man kan tillvarata rutiner/erfarenheter från kommuner där den administrativa kostnaden är låg. Genom den rullande prövningen blir också arbetsbelastningen jämnare fördelad över året varvid de administrativa resurserna bättre kan utnyttjas när man slipper anhopningen vid årsskiften. Handläggning vid försäkringskassornas lokalkontor som har en utbyggd organisation med vana från en omfattande försäkringsverksamhet med prövning, beslut och utbetalning m.m. kan också leda till ett bättre resursutnyttjande.

De beräkningar i fråga om personal, ADB och porto som jag redovisat medför, inkl. vissa andra omkostnader, en tillkommande kostnad vid kassorna om ca 110–115 mkr per år. Samtidigt avlastas kommunerna en kostnad som redovisats till 167 mkr per år. Besparingen för samhällets del ligger därmed i storleksordningen 30 %. Beräkningarna avser årskostnad i ordinarie drift och vid en antagen högsta volym vid kassorna om 400 000 bidragshushåll per år (bakom den kommunala kostnaden ligger ca 330 000 hushåll).

Beträffande initialkostnader vid reformens genomförande, se kapitel 4.

Det finns emellertid också andra fördelar än de som är förknippade med resursutnyttjandet. Ett enhetligt system med gemensamma rutiner har ett värde i sig, både för tillämpningen och vid ändringar, utbildning o.d. Vidare får man ett rikstäckande och enhetligt uppföljningsunderlag. Samordningsmöjligheterna inom socialförsäkringssystemet ökar, såväl administrativt som i fråga om regelverken.

Även från servicesynpunkt fås fördelar. Kassorna har redan hand om många andra bidrag och ersättningar som t.ex. en familj får. Närheten ökar genom att antalet lokalkontor är större än antalet kommuner. De föreslagna ändringarna i regelsystemet bidrar också till ökad service. Försäkringskassans organisation och arbetssätt torde vara en förutsättning för att det nya regelsystemet skall kunna tillämpas fullt ut.

3.2 Den centrala myndighetsrollen, m.m.

3.2.1 Nuläget

BOVERKET OCH LÄNSBOSTADSNÄMNDERNA

Boverket är centrala myndighet för frågor om bl.a. bostadsmarknad, fysisk planering, stadsmiljö, bostadsförsörjning och byggande. Inom Boverket finns fem sakavdelningar: bostadsmarknadsavdelningen, byggavdelningen, plan- och naturresursavdelningen, stadsmiljöavdelningen och typgodkännandekontoret. Därutöver finns förutom verkssekretariatet, en juridisk avdelning och en administrativ avdelning.

Boverket utfärdar föreskrifter för bl.a. tillämpning av lagar och förordningar om bostadsbidrag, räntebidrag för ny- och ombyggnad, tilläggslån, räntestöd, radonbidrag, investeringsbidrag, bostadsanpassningsbidrag samt räntetabeller för beräkning av räntebidrag. Vidare utarbetas tillämpningsföreskrifter och allmänna råd till plan- och bygglagen (PBL) samt naturresurslagen (NRL). Boverket publicerar också exempel, rekommendationer och informationsskrifter för en bättre stads- och boendemiljö.

Verkets huvuduppgifter är

- att följa utvecklingen inom bostads- och byggsektorn samt fortlöpande utvärdera de bostadspolitiska styrmedlen
- att följa hur anspråk på den byggda miljön förändras och utveckla metoder som underlättar bl.a. förnyelse av denna
- att ha uppsikt över den fysiska planeringen och utveckla metoder för denna
- att ha uppsikt över hushållningen med naturresurser
- att samordna och förtydliga de krav på byggnader som samhället ställer med stöd av bygglagstiftningen och bestämmelser om statens stöd till bostadsförsörjningen
- att informera allmänheten, kommuner och näringsliv m.fl. om de erfarenheter som vinns inom verksamhetsområdet

Arbetet med den fortlöpande uppföljningen och utvärderingen av effekterna av statens bostadsstöd bedrivs ofta i samverkansprojekt mellan flera avdelningar. För en stor del av arbetet ansvarar de särskilda ekonom- och statistikgrupperna vid verkets bostadsmarknadsavdelning. I enlighet med statsmakternas riktlinjer för verksamheten

har uppföljningarna och utvärderingarna belyst såväl enskilda bostadsstöds användning och effekter som de samlade effekterna av förändringar i flera bostadsstöd (t.ex. räntebidrag och bostadsbidrag) och bostadsbeskattningen, liksom även samverkande effekter av andra hushållstransfereringar (t.ex. barnbidrag, bidragsförskott, pensions- och inkomstbeskattningen). I uppföljnings- och utvärderingsarbetet ingår utarbetande av rapporter som Boverket publicerar, såväl periodiska som andra sådana. Boverkets uppgifter i frågor om uppföljning och utvärdering berörs också i avsnittet 3.3 i det följande.

Inom ramen för sitt uppdrag vid Boverkets bildande har verket, och då bostadsmarknadsavdelningen, också till uppgift att på central nivå ansvara för bostadsbidragen. Förutom att avgöra överklaganden i sista instans är bostadsbidragens administration en av huvuduppgifterna.

En juristgrupp på bostadsmarknadsavdelningen svarar därvid för bl.a. föreskrifter, rutiner och blanketter samt för tillsyn, information till allmänheten och utbildning. I samarbete med statistik- och ekonomgrupperna insamlas och bearbetas statistik baserad på uppgifter om bidragstagarna som kommunernas samtliga datacentraler tillhandahåller. Vidare görs uppföljning, utvärdering, anslagsberäkningar och anslagsframställningar inom bostadsbidragsområdet. – Juristgruppen omfattar för närvarande ca fem årsarbetskrafter varav ca två beräknas åtgå för överklagandena.

Länsbostadsnämnderna har i fråga om bostadsbidragen i huvudsak till uppgift att avgöra överklaganden i första instans samt att medverka i utbildningen av kommunernas handläggare m.fl. Nämnderna svarar dessutom för administrationen av de statsbidrag som kommunerna för närvarande uppbär för att täcka statens andel av bidragskostnaderna. Sammanlagt ca 15 årsarbetskrafter bedöms för närvarande åtgå för dessa uppgifter. Härav kan ca 12 årsarbetskrafter bedömas åtgå för överklagandena. – Beträffande överklagandeärendena, se avsnitt 2.4.5.

RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET

Riksförsäkringsverket är central myndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. RFV har tillsynen över försäkringskassorna.

RFV utfärdar föreskrifter för tillämpningen av lagen om allmän försäkring och andra författningar inom socialförsäkrings- och bidragsområdet. I vissa fall har RFV samrådsskyldighet med andra myndigheter. Det kan gälla frågor av generell natur, t.ex. samråd med Posten i fråga om utbetalningar och med RSV i folkbokföringsfrågor. Det kan också gälla enskilda sakområden, t.ex. samråd med NIA i fråga om internationella adoptioner.

Förutom föreskrifter ger RFV ut en serie Allmänna råd med kommentarer till författningar eller med rekommendationer för försäkringskassornas handlande i visst hänseende.

Vidare arbetar RFV med tillsyn, juridisk information, anslagsberäkningar och framställningar, rutiner, blanketter och ADB-stöd, information till allmänheten, utbildning och konferenser för kassorna samt statistikproduktion, uppföljning och utvärde-

ring. I tillsynsrollen ingår också resurs- och rationaliseringsfrågor vid försäkringskassorna.

Verksamheten inom RFV:s ansvarsområde omfattar följande huvudområden

- Ekonomiskt stöd till barnfamiljer, bl.a. barnbidrag, barnpension, föräldraförsäkring och bidragsförskott
- Ersättning vid sjukdom och handikapp, bl.a. sjukpenning, arbetsskadeersättning och förtidspension
- Ersättning vid ålderdom m.m., bl.a. ålderspension och KBT
- Vissa andra utbetalningar, bl.a. kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag

Sammanlagt rör det sig om ett drygt fyrtiotal olika bidrag och ersättningar.

RFV:s organisation har en uppdelning på två försäkringsavdelningar, en juridisk avdelning, en ADB-avdelning, en utvärderingsavdelning samt en administrativ avdelning. På försäkringsavdelning I finns den bidragsenhet som kommer att vara sakenhet för bostadsbidragsfrågorna sedan de förts över från kommunerna till försäkringskassorna. ADB-avdelningen svarar för driften av det ADB-system som dels ger kassorna olika former av stöd, bl.a. med beräkningar, dels svarar för merparten av de utbetalningar kassorna beslutar om.

FÖRSÄKRINGSKASSEFÖRBUNDET

Landets 25 försäkringskassor har genom den tidigare folkrörelseanknytningen bibehållit en särställning som icke-statliga offentligrättsliga organ. Även om RFV styr verksamheten och resurstilldelningen är kassorna självständiga myndigheter i sitt handlande. Varje kassa är också arbetsgivare. RFV har inget personalansvar, annat än i den meningen att verket tillsätter tjänst som direktör vid försäkringskassa.

I kraft av denna sin särställning har kassorna en gemensam intresseorganisation, Försäkringskasseförbundet (FKF). Förbundets verksamhet är inriktad på bl.a. socialförsäkringspolitisk bevakning och personalpolitiska frågor. Dessutom har förbundet en förlagsavdelning. RFV:s publikationer tillhandahålls kassorna genom den avdelningen. FKF ger också ut tidskriften Socialförsäkring.

3.2.2 Utredarens bedömning av uppdraget

Enligt utredningsdirektiven skall jag analysera konsekvenserna av en överföring av det centrala myndighetsansvaret från Boverket till RFV. Direktiven kan således sägas bygga på ett antagande om en sådan överföring. Uppdragsgivaren behöver dock ytterligare underlag för sitt ställningstagande. – I fråga om den lokala administrationen av bidragen uttrycker direktiven däremot ett klart ställningstagande som grund för en utredning om själva genomförandet.

Eftersom frågan om den centrala myndighetsrollen rymmer vissa motstående intressen och måste få sin lösning efter överväganden och värderingar i lämplighetshänseende har det för min del framstått som mindre meningsfullt att rent utredningsmässigt och i skrivningarna utgå från en överföring till RFV och sedan belysa konsekvenserna av detta.

Jag har i stället valt att lägga fram ett motiverat förslag om hur det centrala myndighetsansvaret bör placeras. Frågan skall sedan avgöras av regering och riksdag. Det har emellertid varit nödvändigt för mig att redan under utredningstiden markera min inställning till en lösning. Bl.a. behöver de båda berörda myndigheterna ett underlag för ansvarsfördelningen i det förberedelsearbete för reformen som man inlett i takt med att BOAD diskuterat olika avsnitt.

Efter en tidig diskussion med de sakkunniga i utredningen om vilka funktioner som det centrala myndighetsansvaret innehåller har jag begärt in en redogörelse från de båda verken om hur de som myndigheter ser på ansvaret i ett kommande system för bostadsbidragens administration. Skrivelserna, som inkommit till utredningen i april, har sedan bildat underlag för det förslag jag redovisar i det följande. Skrivelserna kommer att överlämnas för kännedom till socialdepartementet samtidigt med detta betänkande. Jag berör dem därför endast kortfattat och i direkt anslutning till mina överväganden.

3.2.3 Överväganden och förslag

Det kan knappast ens i utgångsläget råda någon diskussion om att inte RFV med sin starka ställning gentemot försäkringskassorna måste ha en betydande roll som central myndighet i det nya systemet för bostadsbidrag. Överföringen av bidragsadministrationen från kommunerna till kassorna syftar bl.a. till en gemensam modell för handläggning och ADB-stöd till denna. RFV fullgör i dag samtliga centrala myndighetsfunktioner mot kassorna och i övrigt, vad gäller alla de bidragssystem m.m. som kassorna arbetar med. På några få punkter finns samrådsskyldighet inskriven för RFV med annan myndighet.

Lika uppenbart måste det vara att Boverket har och alltjämt kommer att ha en viktig roll som sektormyndighet inom bl.a. bostadsförsörjningen. Det gäller t.ex. att följa och påverka utvecklingen inom området och därvid kunna bedöma de sammanlagda effekterna av samhällets olika stödformer, liksom av varje berörd stödform i sig.

Nyligen har en särskild utredare (Dir. 1992:70) tillsatts för att se över Boverkets framtida uppgifter och resursbehov. För min del är det angeläget att framhålla att mina förslag, helt naturligt, utgår från de uppgifter Boverket har i dag.

RFV anser i sin skrivelse att det centrala ansvaret i sin helhet bör föras över till verket. RFV ser inte på någon punkt någon nackdel i detta. Tvärtom finns det fördelar bl.a. genom att verket redan har hand om liknande bidrag, såsom KBT och bostadsbidrag för tjänstepliktiga.

RFV anser dock att det – med hänsyn till bostadspolitiska samband – kan finnas skäl för en föreskrift om samråd med Boverket när det gäller föreskrifter och anslagsbe-

räkning. Vidare anser RFV att Boverkets kompetens bör tas till vara inom området uppföljning och utvärdering.

Boverket hänvisar till sina uppgifter inom det bostadspolitiska området och till bostadsbidragen som bostadspolitiskt styrmedel. Den myndighet som skall ha det centrala ansvaret för bostadsbidragen bör ha kompetens i frågor om bostadsmarknad, bostadsförsörjning och byggande samt god förtrogenhet med utvecklingen inom området. Boverket anser därför att det centrala ansvaret bör åligga verket inom områdena statistik och uppföljning, utvärdering, anslagsberäkning och anslagsframställning samt föreskriftsrätt.

Boverket anser också att verket borde vara överprövande myndighet i överklaganden av bidragsbeslut alternativt remissorgan till domstolarna. Den frågan är behandlad i avsnittet 2.4.5.

När jag nu lägger fram mitt förslag gör jag det i termer av de funktioner som det centrala myndighetsansvaret kan anses omfatta och som också använts i våra diskussioner och i verkens skrivelser. Sammantaget är det de följande

1. Tillsyn
2. Föreskrifter
3. Statistik, uppföljning och utvärdering
4. Anslagsberäkning och anslagsframställning
5. Utveckling av system, rutiner och blanketter
6. Utbildning och information till försäkringskassorna
7. Information till allmänheten
8. ADB-drift
9. Juridisk rådgivning
10. Revision

RFV fullgör dessa funktioner för alla de bidrag och ersättningar som kassorna arbetar med. Därigenom samt genom ansvaret för kassornas resursdimensionering har RFV en stark ställning gentemot kassorna. Det är uppenbart att själva tillsynen (1) och de stödfunktioner som ligger i nära anslutning till denna bör åvila RFV också i fråga om bostadsbidragen. Jag avser då till att börja med utbildning och information till kassorna (6), information till allmänheten (7), ADB-drift (8), juridisk rådgivning (9) och revision (10).

När det gäller föreskrifter (2) anser jag att en föreskriftsrätt för Boverket gentemot försäkringskassorna skulle skapa oklarheter och riskera att motverka ett rationellt utnyttjande av kassornas resurser. Det finns inte något exempel på att sådan föreskriftsrätt tilldelats annan myndighet än RFV beträffande bidrag och ersättningar där försäkringskassorna svarar för prövningen. De motiv Boverket åberopar för att få ha föreskriftsrätten hänför sig till den roll och den kompetens verket har i fråga om bostadsmarknad och byggande. Verket har de kunskaper som man anser behövs för att kunna definiera och beräkna boendekostnader, inkomster och hushållssammansättning m.m., som är viktiga faktorer i samband med bostadsbidragen. Boverket exemplifierar med frågor som gäller boendekostnaderna. – Jag anser att Boverket bör ha ett inflytande och en medverkan vad gäller föreskrifter i just detta hänseende. Jag *föreslår* därför att RFV:s föreskrifter i frågor som gäller bostadskostnaderna eller

eljest berör dessa skall utfärdas i samråd med Boverket. Jag vill betona att mitt förslag om samråd utgår från uppfattningen att Boverket för sina övriga uppgifter kommer att ha den komptens som avses. Det är således inte frågan om att någon del av Boverkets bostadsbidragsadministration skall ligga kvar för att fullgöra en samrådsfunktion.

Statistik, uppföljning och utvärdering (3) behandlas närmare i ett särskilt avsnitt i vårt betänkande. Jag anser att det här är frågan om funktioner som i olika mening måste kunna bedrivas av både RFV och Boverket. RFV måste givetvis svara för att erforderlig statistik produceras i och kring det system man förvaltar. Likaså måste RFV följa upp både systemet och dess administration samt vid behov göra utvärderingar. Detta är i själva verket en av RFV:s huvuduppgifter. Verket har därför särskilt utformade program för dels uppföljning, dels utvärdering. Detta koncept appliceras således på de olika förmåns- och ersättningssystem som kassorna handhar och bör enligt min mening omfatta även bostadsbidragen. – Också Boverket har uppföljning och utvärdering som en av sina huvuduppgifter. Verket har i sin bostadspolitiskt betingade roll ett behov av att självständigt kunna behandla också bostadsbidragen i berörda delar av sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete, liksom att kunna publicera och ge spridning av sina resultat. Boverket blir därmed en kravställare hos RFV i fråga om de data som kan hämtas från bostadsbidragssystemet och dess administration. RFV bör därför ha skyldighet att tillhandagå Boverket med uppgifter om bostadsbidragen. Samtidigt vill jag framhålla att det här som ofta annorstädes handlar om samarbete mer än om formell reglering. En viktig uppgift för verken gemensamt blir att utveckla det uppföljningssystem som skall knytas till det nya bostadsbidragssystemet och dess administration. Det är som RFV självt framhåller viktigt att Boverkets kompetens i sådana hänseenden tas till vara.

Anslagsberäkning och anslagsframställning (4) är en annan funktion där Boverket dels bör ha ett visst inflytande och dels medverka som expertorgan. I båda dessa hänseenden gäller det såväl prognoser som anslagsberäkning. Avgivandet av anslagsframställningen till regeringen bör dock vara RFV:s sak liksom för övriga bidragsanslag. Det bör emellertid föreskrivas att det sker efter samråd med Boverket.

Utvecklingen av system, rutiner och blanketter (5) är en fortsättning på föreskriftsarbetet och en förutsättning för ADB-stödet. Därmed är det en naturlig uppgift för RFV som också har betydande kompetens och resurser i övrigt för ändamålet. Boverket har inte i sin sammanfattning yrkat på att denna funktion skall ligga kvar hos verket men argumenterar för saken i huvudtexten. Man menar att t.ex. utformningen av blanketter har en praktisk betydelse för uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Jag anser att det önskemålet kommer att tillgodoses genom ett par av mina nyss nämnda förslag. Jag tänker då på samrådet om bostadskostnader i RFV:s föreskrifter och på Boverkets funktion som kravställare vad gäller uppföljningsdata o.d.

Sammantaget innebär Boverkets önskemål i själva verket ett arrangemang med delat centralt myndighetsansvar för bostadsbidragen. Boverket skulle vara den planerande, föreskrivande och uppföljande myndigheten. RFV skulle ansvara för verkställigheten. En sådan ordning vill jag bestämt avvisa. Förutom att den är orationell både centralt och lokalt skulle den på sikt ta bort viktiga incitament för RFV:s engagemang i fråga om just dessa bidrag.

Sammanfattningsvis *föreslår* jag således följande beträffande den centrala myndighetsrollen för bostadsbidragen

- RFV skall vara den centrala myndigheten för bostadsbidragens administration och fullgöra samtliga funktioner inom ramen för detta ansvar
- Skyldighet för RFV att samråda med Boverket bör finnas i fråga om dels föreskrifter som rör bostadskostnaderna ("i samråd"), dels anslagsframställningen ("efter samråd")
- RFV bör ha skyldighet att tillhandagå Boverket med uppgifter om bostadsbidragen
- Boverket bör ha skyldighet att biträda RFV med sin expertkompetens

Dessa regler bör tas in i regeringens förordning om bostadsbidrag.

Jag menar att det nu föreslagna innebär en ändamålsenlig rollfördelning efter den ställning resp. myndighet naturligen har inom sitt område. RFV svarar för bostadsbidragssystemet som för varje annat liknande system. Boverket har det inflytande som dess roll som bostadspolitisk sektormyndighet kräver och får den medverkan som verkets expertkompetens motiverar. Självfallet kommer Boverkets intressen för bostadsbidragen att kunna göra sig gällande även i andra sammanhang. Jag tänker på medverkan t.ex. vid större systemförändringar av den typ vår utredning nu representerar, i remissarbete o.d. Vidare kan självfallet Boverket ta egna initiativ till förändringar genom förslag till RFV eller till regeringen.

En kanske viktigare fråga än den formella regleringen är samarbetet mellan verken. Ett sådant har inletts under vår utrednings gång i det att RFV startat ett genomförandeprojekt i vilket Boverket deltar. De uppgifter som skall lösas på myndighetsplanet till systemändringen den 1 juli 1993 har vi berört i kapitel 4 av detta betänkande. Jag anser emellertid att verkens samarbete i systematisk form bör fortsätta och även omfatta en stöd- och uppföljningsfunktion vad gäller konsolideringen av det nya systemet. En sådan insats bör omfatta minst ett och ett halvt år, gärna två till två och ett halvt.

Jag vill i detta sammanhang också *föreslå* att regeringen ålägger RFV att i samråd med Boverket avrapportera införandet av det nya systemet och den nya administrationen. Detta skulle kunna ske exempelvis till den 1 september 1996. Därigenom fås ett naturligt tillfälle att på ett samlat sätt bedöma såväl det nya regelsystemet som den nya administrationen.

I fråga om personalresurser innebär mitt förslag att de nuvarande arbetsuppgifterna för bostadsbidragsgruppen (ca 5 årsarbetare) inom Boverkets bostadsmarknadsavdelning upphör den 1 juli 1993. Samtidigt torde en viss resurs med kompetens i bostadsbidragsfrågor övergångsvis behöva finnas kvar vid Boverket, dels för medverkan i verkets eget uppföljnings- och utvärderingsarbete, dels för den samverkan med RFV och den handläggning av vissa äldre ärenden som beskrivs i kapitel 4. – Det har inte funnits någon anledning för mig att avge några förslag av personalpolitisk natur i detta sammanhang. Det gäller så få personer att det måste bli frågan om

speciella överväganden i varje särskilt fall. Detta är Boverkets uppgift. Det kan för övrigt inte uteslutas att RFV kan behöva ett tillskott av "färdig" kompetens i bostadsbidragsfrågor.

Sammanlagt torde den centrala myndighetsresursen för administration av bidragen inte behöva bli större än vad Boverket disponerat (exkl. den del som gäller handläggning av överklaganden). RFV:s centrala kostnader för ADB-driften ingår i den ADB-kostnad som redovisats i avsnitt 3.1. Det bör påpekas att den centrala ADB-funktionen hos RFV är förlagd till Sundsvall.

3.3 Uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen

3.3.1 Bakgrund

Enligt direktiven skall jag lägga fram förslag om ett uppföljningssystem. Därvid skall Boverkets nuvarande system beaktas.

Det har varit nödvändigt att begränsa arbetet till att ange principer och att ställa krav på det eller de system som kan bli aktuella. Den närmare utformningen av systemen måste vara en myndighetsfråga. Detta har också uppmärksammats i det genomförandeprojekt som RFV startat och där också Boverket deltar. Ett av delprojekten där gäller just uppföljning och utvärdering.

När man diskuterar uppföljning och utvärdering är det ofta lämpligt att söka klargöra vad som menas med resp. uttryck. Olika meningar härom kan finnas. Jag har emellertid funnit att en grov karakteristik enligt nedan kan vara praktisk.

Uppföljning är till sin natur i huvudsak löpande/kortperiodisk och syftar till att fortlöpande notera utvecklingen i förhållande till planer, budgetar, regelsystem o.d. Uppföljningen bygger främst på de data som direkt produceras i den organisation eller det system som man vill följa upp. Vid avvikelser av betydelse görs en viss analys och eventuellt viss korrigering.

Utvärdering har karaktären av särskilda insatser för att djupare belysa en fråga. Efter en reform eller annan viktigare förändring vill man genom en utvärdering ta reda på "hur det gått". För utvärderingen används dels uppföljningsdata, dels uppgifter som tas in via särskilda undersökningar eller genom studium av på annat håll befintlig statistik. Analysen är ett dominerande inslag. Den skall antingen bekräfta att t.ex. avsedda målsättningar uppnåtts eller ge underlag för ett beslut om större eller mindre förändring.

Arbetsmässigt bedrivs uppföljning ofta som ett ordinarie inslag i arbetet. Men även projektform kan ibland behövas, inte minst kanske för uppföljning av regelsystem i vilka ärendena handläggs på många olika ställen.

Utvärdering är ett typiskt fält för projektarbete eller större program med flera projekt, utläggning av uppdrag på konsulter eller vetenskapliga institutioner o.d.

Självfallet får man inte hårddra sådana här definitioner. Det kan också finnas andra sådana eller andra tolkningar. Men den här nämnda brukar vara praktisk när man

vill diskutera vem som skall göra vad. Men även då blir det ofta av olika skäl viss överlappning mellan de två huvudgrenarna.

3.3.2 Innehåll i uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen

Det är två huvudområden som bör följas upp och utvärderas, nämligen dels bidragsgivningen, dels bidragsadministrationen.

I fråga om bidragsgivningen är det av intresse att bl.a. kunna belysa vilka som får bidrag och hur mycket samt hur denna bild förändras över tiden. Hittills har detta primärt skett genom mätning en gång om året utifrån de data som vid tillfället funnits om bidragstagarna. Dessa data har sedan utnyttjats för olika bearbetningar för att få fram de önskade uppgifterna beträffande årets population eller delar av denna. Vidare har under senaste två åren, genom Boverkets metodutveckling, mer detaljerade analyser kunnat göras av de enskilda hushållens bidrag, boendekostnader, inkomster m.m. Simuleringar har också gjorts för att belysa effekterna av olika alternativa regelutformningar för såväl statens och kommunernas ekonomi som för enskilda hushålls ekonomi. Däremot har man inte kunnat över tiden följa utvecklingen för ett och samma hushåll. Ett exempel där en sådan möjlighet hade varit av intresse finns i BOAD:s egeta arbete för att så väl som möjligt kunna belysa bl.a. effekten av en övergång till aktuell inkomst. Det synes önskvärt att sådana longitudinella studier kan göras i det nya uppföljningssystemet.

Den bild man får fram av bidragsanvändningen skall också kunna sättas i samband med bidragens syfte och i vilken mån detta tillgodoses. Här finns två aspekter. Den första är hur den faktiska bidragsgivningen ter sig i förhållande till regelsystemet och intentionerna bakom detta. Omvänt kan man få fram behov av regeländringar, annan tillämpningspraxis eller incitament till utvecklingsarbete. Den andra aspekten är hur bidragsgivningen fyller sitt syfte i ett mer övergripande sammanhang. Hur klarar bostadsbidragen sin roll i det totala bostads- och familjestödet?

Vad gäller bidragsadministrationen bör man belysa bl.a. hur försäkringskassorna arbetar med bidragsärendena och vilka resurser som går åt. Dessa frågor är av intresse såväl för kassornas administrativa planering och utvecklig som för analys och utveckling av regeltillämpningen.

I bidragsadministrationen, och då även på central nivå, är informationen till allmänheten ett viktigt inslag. Det är angeläget att informationsinsatserna även i fortsättningen följs upp och utvärderas.

För både bidragsgivningen och bidragsadministrationen är kostnadsaspekterna viktiga. Detta gäller för såväl mer löpande budget- och planeringsändamål som för bedömningar av kostnadseffektiviteten.

Den av BOAD nu föreslagna övergången till ett rullande system för bidragshandläggningen innebär också i att man vid den närmare systemutformningen måste klara ut relationen mellan grunddata och ytterligare bearbetningar. Vilka bearbetningar kan förutses för mer permanent bruk? I vilken utsträckning och med vilken periodicitet skall grunddata tillhandahållas för intressentens egna bearbetningar? Här som i andra

liknande sammanhang är det angeläget att behoven noga prövas innan permanenta åtaganden görs. Samtidigt måste systemet för uppföljning ha ett tillräckligt utrymme och flexibilitet för behov som inte kan förutses från början.

Både Boverket och RFV är viktiga användare av uppföljnings-och utvärderingsresultat. De har också professionella uppföljnings- och utvärderingsenheter i sina organisationer. Det här sagda om innehåll i uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen är därför närmast att se som några reflektioner. Det viktiga är att behoven verkligen penetreras inför systemkonstruktionen och att dessutom andra intressenters behov av uppgifter i rimlig omfattning kan tillgodoses. Bland intressenterna finns också regeringskansliet som representant för "ägarna" på vilkas uppdrag ju bidragsgivningen sker. En dialog mellan socialdepartementet och de berörda myndigheterna har inletts i anslutning till arbetet med ensamförälderstöd och bostadsbidrag.

Det för mitt uppdrag väsentliga är emellertid att klargöra rollfördelningen mellan Boverket och RFV vid uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen. – Den uppföljning som berör själva reformen och dess genomförande behandlas på annan plats.

3.3.3 Vad gör Boverket och RFV i dag inom uppföljning och utvärdering?

Båda verken har fått tydliga uppdrag av regeringen att svara för uppföljning och utvärdering inom sina ansvarsområden. De har också utvecklat program eller koncept för dessa verksamheter. Nedan ges en kort beskrivning av inriktningen. Det har inte funnits skäl att här behandla metodik- eller teknikfrågor.

Boverket

I Boverkets ansvarsområde ingår ett stort antal stöd till bostadsbyggande och boende. Verket har de senaste åren utvecklat en systematik för löpande uppföljning och utvärdering av bostadsstödens och bostadsbeskattningens effekter samt hur dessa samverkar med andra statliga transfereringar. Detta omfattar tre olika nivåer.

Kartläggningar av huvudsakligen statistisk natur som visar hur stödet har använts under en viss period, för vilka åtgärder och till vilken typ av bostäder eller hushåll. Utifrån kartläggningen kan ett enkelt konstaterande göras om stödet gått till rätt ändamål.

Uppföljningar som görs löpande varje år och som något mer detaljerat belyser hur stödet utnyttjas, hur användningen förändras över tiden samt hur detta överensstämmer med syftet för stödet.

Utvärderingar som innebär ett större utredningsarbete med såväl kartläggning av stödets användning som analys av dess effekter samt bedömning av hur dessa effekter förhåller sig till de uttalade syftena med stödet. På det bostadspolitiska området kan ett stöd många gånger ha flera syften och ibland kan dessa vara svåra att uppnå samtidigt. I en utvärdering skall sådana eventuella målkonflikter framgå. En utvärdering bör också analysera stödets effekter på såväl statsfinanserna som på samhället i stort. I det senare fallet skall då framgå stödets kostnadseffektivitet, dvs. om stödet är utformat så att det uttalade syftet uppnås till lägsta samhällsekonomiska kostnad.

I Boverkets uppföljnings- och utvärderingsarbete ingår utarbetande av rapporter som verket publicerar, såväl periodiska som andra sådana. Några typiska titlar är:

* Bostadsmarknadsläget 1992 (juni 1992)
* Bostadsmarknad i förändring (Boverkets årsbok, mars 1992)
* Bostadsbidrag 1991 (mars 1992)
* Skattereformens effekter på boendet (mars 1991)
* Hyror i nyproduktionen – En jämförande studie av förändringen mellan år 1990 och 1991 i nybyggda lägenheter förmedlade av Stor-Stockholms bostadsförmedling. (februari 1991)
* Ungdomars bostadsbehov fram till år 2010 (november 1990)

Riksförsäkringsverket

RFV arbetar med ett uppföljnings- och ett utvärderingsprogram.

RFV:s **uppföljningsprogram** syftar till att åstadkomma en mer systematisk uppföljningsverksamhet. De aktiviteter som ingår i programmet avser i första hand att undersöka kassornas administration. Man arbetar med både periodisk uppföljning, fördjupade statistiska analyser och särskilda undersökningar. I programmet ingår bl.a. projekt rörande regelsystemen, t.ex. nya sådana, tillämpning av systemen samt deras måluppfyllelse.

RFV:s **utvärderingsprogram** har som mål bl.a. att ge underlag för beslut om policy, planering och förändring beträffande socialförsäkringen. Utvärderingen bedrivs enligt en modell där man följer och beskriver utvecklingen samt kartlägger kunskapsbehov och pågående forskning i syfte att nå en inriktning mot brist- eller problemområden. Man får till slut ett underlag för att bedöma behovet av fortsatt utredning, omprövning eller förändring. – RFV gör också **resultatredovisningar** för olika åtgärder. Ett exempel är kravverksamheten mot underhållsskyldiga med anledning av utbetalda bidragsförskott.

3.3.4 Utredarens förslag

Jag har i avsnitt 3.2 föreslagit att RFV skall ha det odelade centrala myndighetsansvaret för bostadsbidragen. Jag har avvisat tanken på ett delat ansvar där Boverket skulle vara planerande, föreskrivande och uppföljande/utvärderande myndighet och RFV den verkställande.

RFV bör därför också ha till uppgift att svara för uppföljning och utvärdering av bostadsbidragen liksom för övriga bidrag och ersättningar inom verkets ansvarsområde.

Även Boverket bör, trots att verket då inte längre skulle vara central myndighet för bostadsbidragen, i kraft av sin roll inom det bostadspolitiska området kunna göra framför allt utvärderingar som berör bostadsbidragen. Boverkets behov bör tillgodoses dels genom de data och eventuella uppföljningsrapporter som RFV:s system producerar, dels genom tillgång till basdata för egna bearbetningar. Hur denna tillgång skall arrangeras bör närmare studeras i det nämnda genomförandeprojektet. Jag

vill för min del uttala det kravet att Boverkets möjligheter till bearbetningar inte försämras. – De data Boverket får från RFV:s system bör ha samma skydd vid Boverket som vid RFV och försäkringskassorna.

Både för bostadsbidragen som regelsystem och för dettas administration bör erforderliga uppföljningsdata, och därmed också ett viktigt utvärderingsunderlag, kunna genereras direkt genom handläggningsproduktionen vid försäkringskassorna. Denna uppföljning bör utformas inom ramen för RFV:s uppföljningsprogram. Boverket bör vara en av kravställarna och inledningsvis också medverka i uppläggningen, vilket kan förutsättas ske inom det nämnda projektet i RFV:s regi.

Jag *föreslår* således följande

- RFV svarar som systemansvarig myndighet för att bostadsbidragssystemet och dess administration följs upp och för att de data som produceras också tillgodoser andra intressenters behov. RFV svarar också för att systemet och administrationen utvärderas på samma sätt som gäller för övriga bidrag.

- Boverket svarar som bostadspolitisk sektormyndighet för främst sådan utvärdering som verket behöver göra inom ramen för sin roll. Boverket måste därvid ha tillgång till RFV:s uppföljningsdata.

I avsnitt 3.2 har jag föreslagit att RFV skall vara skyldigt att tillhandagå Boverket med uppgifter samt att Boverket skall biträda RFV med sin kompetens.

Verken bör också hålla varandra underrättade om t.ex. planerade och utförda utvärderingar. Detta tillgodoser ett behov av saklig information och medverkar också till att man undviker dubbelarbete. Jag är för min del övertygad om Boverket inom ramen för mitt förslag och ett samarbete mellan verken kommer att få minst lika goda förutsättningar som nu att för sina behov kunna följa utvecklingen av bostadsbidragen och kunna relatera dem till andra samhällsstöd för boende.

4 GENOMFÖRANDE

4.1 Övergångsregler m.m.

Vi föreslår i huvudsak följande

- Överföringen av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna och från Boverket till Riksförsäkringsverket sker per den 1 juli 1993
- Det nya regelsystemet tillämpas av kassorna fr.o.m. den 1 juli 1993 varvid dock handläggningen kan behöva börja tidigare
- Kommunerna kommer även efter den 1 juli att behöva handlägga vissa resterande ärenden m.m. enligt de tidigare bidragsreglerna
- Den som genom kommunalt beslut har fått bostadsbidrag före systemskiftet gör en ny ansökan ställd till kassan för bidrag efter den 1 juli; ansökan görs enligt de nya reglerna
- För att undvika en engångsvis ärendeanhopning sker försäkringskassans första handläggning fördelad på månaderna maj-oktober 1993
- Vid behov utbetalar kassan ett interimistiskt bostadsbidrag fr.o.m. juli i avvaktan på att handläggningen avslutas
- Kommunen skall vara skyldig att lämna över uppgifter om bidragstagarna och bidragen till kassan; i normalfallet gäller det dock endast uppgift om personnummer, utbetalningsadress och senast utbetalda belopp.

Vi har som tidigare nämnts haft anledning att utgå ifrån att det i direktiven uttryckta önskemålet om systemskifte för bostadsbidragen per den 1 juli 1993 är mycket starkt. Vi har därför redan från början inriktat vårt arbete på att denna tidpunkt skall kunna hållas.

Den valda tidpunkten kan dock allmänt sett te sig något problematisk. Dels är det tidigare regelsystemet kalenderårsbundet, vilket nu innebär två olika handläggningsomgångar för bostadsbidrag under 1993. Dels är den 1 juli en tidig tidpunkt med hänsyn till behovet av förberedelser i form av att utveckla rutiner och ADB-stöd, utbilda personalen, informera allmänheten o.d.

Sådana svårigheter vid en större förändring kan stundom pareras med en glidande övergång i någon form. I vårt fall skulle ett tänkbart sådant alternativ ha varit att kommunerna med tillämpning av det gamla regelsystemet skötte bidragen under hela 1993 för dem som var inne i systemet före den 1 juli medan kassorna successivt tog in nya bidragstagare i det nya regelsystemet efter denna tidpunkt. – Även andra varianter av glidande övergång kan finnas.

Vi anser emellertid att det behov av förberedelser som RFV och kassorna har kommer att bli tillgodosett inom den uppsatta tidsramen. Ett genomförandeprojekt har startats av RFV under våren 1992. Projektet arbetar parallellt med BOAD. Boverket deltar i projektet. Den planering som projektet redovisat (se avsnitt 4.2 nedan) är väl i linje med våra synpunkter på hur övergången bör gå till. – Samtidigt vill vi framhålla att förutsättningarna för projektet tills vidare bygger på hypotesen att våra förslag genomförs. Slutlig visshet nås inte förrän efter riksdagens beslut.

Vidare har vi anpassat regeltillämpningen så att ett naturligt systemskifte kan äga rum den 1 juli 1993. Huvudregeln är att kassorna beslutar om nya bidrag för samtliga bidragstagare fr.o.m. den 1 juli och då med tillämpning av de nya reglerna samt att kommunerna beslutar om bidrag fram till denna tidpunkt och efter de gamla reglerna. Kassornas personal behöver inte lära sig de gamla reglerna och kommunernas inte de nya.

På grund av önskvärda retroaktivitetsregler och en viss bedömd förekomst av olika "restärenden" m.m. måste dock vissa smärre jämkningar ske av förfarandet kring den 1 juli. Vi har därvid strävat efter att i möjligaste mån begränsa kommunernas befattning med bostadsbidrag efter denna tidpunkt.

En ansökan till försäkringskassan kan, med den tidigare föreslagna regeln om högst tre månaders retroaktiv rätt till bidrag, innebära att en kassas beslut kan komma att omfatta även en kortare tid före den 1 juli. Vi *föreslår* att de nya reglerna tillämpas i sådant fall.

Det kan även efter den 1 juli finnas ärenden som på något sätt avser förmåner under tiden fram t.o.m. den 30 juni och för vilka det gamla förmånssystemet bör gälla. Det kan t.ex. vara

- ärenden hos kommunen som inte avslutats
- överklaganden av kommunens tidigare bidragsbeslut
- återkrav
- nya ärenden som aktualiseras för gamla bidrag, t.ex. efter ändrad taxering

Vi *föreslår* därför att kommunerna skall handlägga denna typ av ärenden under en kortare övergångsperiod. Enligt vår mening bör det gälla ärenden som anhängiggjorts senast den 31 december 1993. Under denna tid bör också den gamla lagens regler om överklagande och om statsbidrag gälla för dessa ärenden (beträffande statsbidrag se dock avsnitten 5.1 och 6.4). Vidare *föreslår* vi att Boverket handlägger ärenden av den typ som nämnts om de aktualiseras fr.o.m. den 1 januari 1994 samt att överklagande av Boverkets beslut sker hos kammarrätten i Jönköping. Vi bedömer att antalet sådana ärenden blir mycket litet. – Vi har noterat att en ny instansordning för förvaltningsdomstolarna är föreslagen. När den genomförs torde över-

klagande av Boverkets här nämnda beslut komma att föras vidare via länsrätten till kammarrätten.

Det är viktigt att försäkringskassorna får en rimlig start av det för dem helt nya systemet. Det gäller både i fråga om en begränsning av påfrestningarna på handläggningsresurserna som sådana och möjligheten att göra den noggranna prövning som förutsätts i ett system som sedan skall underhållas enbart genom ändringsuppgifter. Vi har också ansett det nödvändigt att det nya bidragssystemet startar med nya ansökningar för samtliga som har bidrag och i den utformning som de nya reglerna förutsätter. Det är nödvändigt att kassorna har ett fullgott och enhetligt utgångsmaterial.

Vi *föreslår* därför att alla som har bostadsbidrag från kommunen under det första halvåret 1993 ansöker hos kassan om nytt bidrag fr.o.m. juli månad. Dessa ansökningar bör kunna ges in redan under våren, t.ex. fr.o.m. maj månad. De kan därigenom prövas successivt, i många fall redan före sommaren om kassan ges rätt till sådan handläggning och resurser härför. Totalt sett bör emellertid kassorna ha möjlighet att fördela handläggningen av dessa ansökningar så att de sista besluten vid behov kan fattas under hösten, t.ex. senast i oktober.

För de bidragstagare som sökt men inte fått sitt bidragsbeslut förrän någon tid efter den 1 juli *föreslår* vi att kassan under tiden månadsvis utbetalar ett interimistiskt bostadsbidrag – "tillfälligt bidrag" – som bör vara samma belopp som kommunen utgav för juni månad. Vi *föreslår* också att – när kassans beslut om bidrag fr.o.m. den 1 juli väl är fattat – en viss avstämning sker så att den som eventuellt fått för litet bidrag under interimstiden får en motsvarande kompletterande utbetalning. Däremot menar vi att den som eventuellt fått för stort tillfälligt bidrag inte skall behöva betala tillbaka. Detta förslag är också ägnat att dämpa de övergångseffekter som de nya reglerna kan medföra i det enskilda fallet, oavsett hur de generella bidragsskalorna utformats. - Vi vill framhålla att *rätten* till tillfälligt bidrag endast tillkommer den som varit bidragstagare före den 1 juli 1993 och som lämnat in sin ansökan före den 1 juli. Det är därvid rimligt att den som skall få sitt tillfälliga bidrag *utbetalat* redan fr.o.m. juli månad har ansökt om det nya bidraget i god tid, t.ex. före den 1 juni.

Förfaringssättet med interimsbelopp förutsätter att kommunen till kassan lämnar över de uppgifter som behövs. I normalfallet behövs endast uppgift om bidragstagarens personnummer, utbetalningssätt och adress samt junibeloppet. Detta bör ske genom att ADB-uppgifter förs över från den av kommunen anlitade datacentralen till RFV:s ADB-avdelning. I gengäld behöver normalt inget fysiskt aktmaterial hos kommunen lämnas över till kassan. Detta har stora praktiska fördelar, dels i volymhänseende, dels i fråga om arkivansvar o.d. – Kommunens skyldighet att lämna över uppgifter om bidragstagarna bör enligt vår mening för tydlighetens skull skrivas in i övergångsbestämmelserna. Vi vill påpeka att uppgifterna om bidragstagarna är kommunens även om de enligt något avtal handhas av en fristående datacentral.

4.2 Myndigheternas förberedelser för förändringen

4.2.1 Våra utgångspunkter

Vi har i föregående avsnitt givit vår syn på tidsaspekterna kring förändringen av bostadsbidragens administration. Vi har därvid förklarat att såväl det nya regelsystemet som den nya administrationen skall kunna införas per den 1 juli 1993, så som avsetts i våra direktiv.

Utredaren har i avsnitt 3.2 lämnat förslag om att det centrala myndighetsansvaret för bostadsbidragsadministrationen flyttas från Boverket till Riksförsäkringsverket. Den slutliga ställningen till detta förslag, liksom till den förutsatta överföringen av den lokala bidragsadministrationen till försäkringskassorna, tas av riksdagen. Detta beräknas ske i december 1992. Det är emellertid alltför sent att avvakta till dess med den planering och de praktiska förberedelser som behövs för att regeländringar och administrativt övertagande skall kunna ske vid avsedd tidpunkt.

Rimligen är det den blivande tillsynsmyndigheten som bör ha ansvaret för detta förberedelsearbete. RFV kommer under alla omständigheter att ha ansvaret för kassornas rutiner och teknikstöd, för utbildningen av deras personal och för informationen till allmänheten. RFV har därför med vårt instämmande under våren 1992 startat ett särskilt projekt för att förbereda genomförandet av de av oss föreslagna förändringarna. Boverket deltar i projektet. Försäkringskassorna är brett representerade. Bl.a. kommer projektledaren och en av de fyra delprojektledarna från försäkringskassa.

Projektledaren och Boverkets huvudrepresentant i projektet har fr.o.m. den 1 maj deltagit i utredningens arbete som förordnade experter. Utredaren har också haft överläggningar med den samlade projektledningen. Genom dessa åtgärder har bästa möjliga garanti skapats för att intentionerna bakom våra förslag skall slå igenom i förberedelserna och för att vi i vår tur fått de upplysningar som vi behövt för den slutliga utformningen av våra förslag.

Projektet omfattar fyra delprojekt: tillämpningsbestämmelser, ADB-stöd, information samt uppföljningssystem. Projektet planerar också för den utbildning av kassornas personal som behövs inom de nämnda områdena. En lägesrapport från projektet ges nedan i avsnitt 4.2.2.

Vi har som nämnts ansett att kassorna behöver en tidsfrist in på hösten 1993 med de första besluten. Skälet härtill var trefaldigt:

- dels kan inemot 400 000 ärenden inte rimligen handläggas på kort tid före första tillämpningsmånaden, framför allt inte om det är ett nytt regelsystem och kvalitetskravet är högt på det grundläggande beslutet i ett system som sedan skall rulla

- dels måste hänsyn tas till resurstillgången vid kassorna

- dels ansågs själva förberedelsetiden för tillämpningsregler, ADB-utveckling, utbildning o.d. fram till den 1 juli 1993 mycket knapp redan i utgångsläget.

Vi har nu i slutfasen erfarit att man inom RFV:s projekt har en ambition att i till övervägande del klara handläggningen av ansökningarna redan före den 1 juli. Vårt system med en interimsperiod på hösten skulle i så fall enbart bli en ventil för enstaka fall. Ambitionen att klara viss handläggning före den 1 juli är givetvis god, inte minst med tanke på servicen till de sökande och för att över huvud taget ge reformen vind i seglen. Behovet av kvalitet i handläggningen, av utrymme för förberedelser och av hänsynstagande till disponibla handläggningsresurser kvarstår emellertid. Också budgethänsyn kan spela in: om någon mer betydande handläggning sker våren 1993 kan det innebära kostnader under budgetåret 1992/93 utöver dem som vållas av genomförandeförberedelserna.

Vi vill avslutningsvis peka på det nära samband som råder, framför allt i fråga om information till allmänheten, mellan förberedelserna för genomförande av våra förslag resp. förberedelserna för bostadsbidragsgivningen det första halvåret 1993. Detta samband kommer att behöva beaktas redan under hösten 1992. Denna samverkan sker då mellan projektet och Boverket som myndighet. Viss information till allmänheten måste ges i form av upplysningar om vad som *planerats*, eftersom beslut av riksdagen fattas först senare.

4.2.2 Lägesrapport från RFV:s genomförandeprojekt

Lägesrapport från RFV:s genomförandeprojekt

Inom RFV har förberedelsearbetet med övertagande av bostadsbidragsadministrationen påbörjats under våren 1992 för att fr.o.m. maj 1992 övergå i projektform. Projektet har kallat sig BOB och är uppdelat i fyra delområden: tillämpning, system, information och uppföljning/utvärdering. Vi har fått en lägesrapport från projektet enligt nedan.

Verksamhetsanalys

Med utgångspunkt från gällande lagstiftning, BOAD:s förslag och det regelförändringsarbete som pågår inom angränsande verksamhetsområden har projektet BOB satt i gång en drygt fem veckor lång verksamhetsanalys med början den 4 augusti 1992. Aktivitetsplanen för de olika delområden läggs då fast för bl.a. kravspecifikation.

Tillämpningsområdet

Föreskrifter och allmänna råd förbereds för att vara klara i mitten av februari 1993. Arbetet kompliceras bl.a. av att riksdagsbehandlingen beräknas ske först i mitten av december 1992. Utbildning av försäkringskassornas personal kommer att ske i två steg (I och II) veckorna 10–13 resp. 16–18 för att ansökan och behandling av ärenden enligt den nya lagstiftningen skall kunna ske fr.o.m. maj månad med tillämpning fr.o.m. den 1 juli 1993.

ADB-systemet

Förberedelser görs för att nuvarande bestånd av mottagare av bostadsbidrag skall kunna konverteras till en för hela landet gemensam beståndslista. Denna delas upp på läns- och kommunnivå (lokalkontor).

ADB-systemet byggs upp rikstäckande och skall vara klart för förhandsbesked och uppdatering senast den 1 maj 1993. Direktuppdatering skall gälla. Handläggarstöd förbereds vad gäller tillgång till redan kända förhållanden om SGI, taxerad inkomst och förmögenhetsavkastning.

Hög grad av terminaltäthet erfordras för ett stort flöde av fråge- och uppdateringstransaktioner. Kassorna måste beakta detta i sin verksamhetsplanering. Beräkningstransaktioner förutsätts kunna ske utan att uppdatering sker.

Uppföljning/utvärdering

Olika intressenteras behov av uppgifter från bostadsbidragsregistret kartläggs. Specifika krav skall ställas i relation till behov och resursåtgång, samt det integritetsskydd som måste skapas. Behovet förutsätts vara klart vid registeruppbyggnaden.

Information

Informationsaktiviteterna utformas med hänsyn till allmänhetens särskilt stora behov av information vid de regel- som administrationsförändringar det här gäller. Informationsgivningen förbereds i kontakt med Boverket. En interimbroschyr förbereds initialt. Den skall senare i anslutning till ansökningsförfarandet få en mer permanent version.

Informationsfrågorna bedöms vara mycket viktiga för ett lyckat genomförande av reformen.

Resursfrågor

Övertagandet av bostadsbidragsadministrationen är resurskrävande **dels** med hänsyn till den korta genomförandetiden och **dels** med hänsyn till att ett nytt regelverk skall tillämpas under en kort tid på 400 000 bidragsärenden. Genomförandet i projektform fram t.o.m. steg I uppskattas under kända förhållanden till ca 25 mkr. På grund av ett flertal osäkra faktorer är beräkningen högst preliminär. Utbildning och genomförandet efter steg II-utbildning i kassamiljö blir hårt pressad redan under budgetåret 1992/93, varför resursfrågorna i denna del bör bli föremål för särskild analys.

4.3 Vad innebär förändringen för den som får bostadsbidrag?

I stort blir det tre särskilt påtagliga förändringar. Det blir nya regler som kan ge ett annat belopp än tidigare. Det är försäkringskassan som man nu skall vända sig till och inte kommunen. Efter den ansökan som ges inträde i systemet får man i fortsättningen inte någon ny påminnelse med ansökningshandlingar inför ett nytt kalen-

derår; man slipper således söka på nytt men måste i stället själv hålla uppgifterna hos kassan uppdaterade.

En mängd information kommer att ges från myndigheterna. Det kommer att ställas stora anspråk på att denna information är begriplig. Ändå kommer det säkert att bli ett förfrågningstryck hos både kommun och kassa. Troligen är många intresserade av förhandsbesked om vad de nya reglerna kommer att ge i bidrag för dem.

Här nedan tecknas ett litet scenario kring förändringen (gäller den som redan har bostadsbidrag).

- Hösten 1992 får man information, dels om att det "vanliga" bidraget bara kommer att omfatta tiden januari - juni 1993, dels om att det för tiden därefter planeras förändringar på visst angivet sätt.

- Under våren 1993 kommer det mer utförlig och slutgiltig information samt ansökningsblanketter för "inträde" i det nya systemet.

- Under våren skall nu ansökan göras för bidrag fr.o.m. juli månad och den skall göras hos försäkringskassan. Den innehåller bl.a. ett krav på inkomstberäkning som dock inte är någon egentlig nyhet i sig, det nya är att den nu skall användas för bidragsbeslutet.

- Många kommer under våren att höra av sig till kommunen om de nya bidragen, antingen av rent misstag eller därför att de är tveksamma eller därför att de har ärenden i "gråzonen"; vissa ärenden skall ju för övrigt hanteras av kommunen även efter den 1 juli och enligt de gamla reglerna.

- Det nya bidraget gäller fr.o.m. juli månad och utbetalas också fr.o.m. den månaden om inte kassan aviserat att handläggningen kommer att dröja till efter sommaren. I så fall får man besked om att kassan under tiden interimistiskt betalar ut samma belopp som kommunen gjort. För att det skall kunna utbetalas redan i juli måste man ha sökt bidrag före en viss senaste tidpunkt (den 1 juni enligt vårt förslag).

- När det nya bidraget kommer kan det vara högre eller lägre än det man fått av kommunen eller provisoriskt av kassan. Det bör ha varit möjligt för bidragstagaren att själv med stöd av informationsmaterialet räkna ut det nya beloppet tämligen precist.

- Om man haft provisoriskt bidrag och det visar sig vara för lågt jämfört med det nya kommer kassan att betala ut skillnaden; om man fått för mycket slipper man betala tillbaka. Dessutom kan de provisoriska bidragen komma att betalas ut olika länge för olika bidragstagare. Detta bör göras förståeligt.

- I allmänhet har bidragstagaren nu fått ett beslut "tills vidare"; i vissa fall är det dock tidsbegränsade beslut och kanske ytterligare villkor.

- Det blir ingen ny ansökan inför 1994. I stället för att lämna kompletta uppgifter varje år skall den som fått bidrag nu löpande bevaka de förändringssituationer som berör boendet, familjen och inkomsten. Sådana ändringar skall anmälas på grund av

upplysningsplikt eller eljest i eget intresse. I det senare fallet skall man också i anmälan till kassan ange att man begär ändring av bidraget.

- I en del fall kommer det att bli automatiska ändringar av bidraget på grund av uppgifter som kassan får från andra källor, t.ex. folkbokföringen.

- Den som inte under en längre tid hört av sig till kassan med någon ändring över huvud taget får en påstötning med begäran om aktuella uppgifter.

- Den som låter bli att besvara förfrågningar från kassan kan få bidraget indraget eller minskat.

- Den som lämnat felaktiga uppgifter, underlåtit att lämna uppgift eller bort inse att han fått för stort bidrag kan råka ut för återkrav.

En sådan här genomgång kan vara bra att ha som bakgrund för informationen kring de nya bidragsreglerna och kanske också för detaljer i regelutformningen.

En effekt för alla bidragstagare blir också förändringen i servicehänseende. Man behöver nu inte vända sig till en särskild instans enbart för bostadsbidrag utan får alla sina bidragskontakter samlade till försäkringskassan. Nätet av lokalkontor innebär också i många fall en ökad närhet.

5 SPECIALMOTIVERING

Vårt arbete med bostadsbidragens regelsystem har i fråga om författningskonsekvenser främst inriktats på *lagen om bostadsbidrag (1988:786)*. Specialmotiveringen lämnas nedan i avsnitt 5.1

I avsnitt 5.2 pekar vi på behovet av smärre sakändringar i *vissa andra författningar*. Det har i det utredningsläge vi arbetat i inte varit nödvändigt att från vår sida lämna förslag till författningstexter i dessa delar.

5.1 Förslaget till lag om bostadsbidrag

En överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna förutsätter betydande regelförändringar i den nuvarande lagen om bostadsbidrag. Detta gäller såväl bostadsbidragens föreslagna finansiering genom enbart statsmedel som det administrativa förfarandet. Även ordningen för överklagande fordrar regeländringar liksom våra förslag om en övergång till att bostadsbidragen skall prövas mot aktuell inkomst. Till följd av att nya regler för inkomstbeskattningen införts fr.o.m. 1992 års taxering kan tidigare inkomstmått för bidragsprövningen inte användas. I stället har ett nytt inkomstmått tagits fram. Det är anpassat till de nya beskattningsreglerna. Regelförändringarna i bostadsbidragslagen har framstått som så omfattande att vi valt att skriva en ny lag. Den nya lagen bygger dock i stort på den nuvarande lagen. I syfte att göra den nya lagen något lättare att överskåda, har lagens indelning ändrats och vissa språkliga justeringar gjorts.

Det bör påpekas att reglerna i bostadsbidragslagen kan bli föremål för ytterligare ändringar till följd av det nyligen framlagda förslaget om ett nytt ensamförälderstöd (Ds 1992:53). Lagen kan även komma att ändras med hänsyn till det inom socialdepartementet pågående beredningsarbetet med bl.a. bostadsbidragens belopp. Förmånsfrågorna har inte ingått i BOAD:s arbete. Dessa frågor har därför inte i sak behandlats vid den nu gjorda översynen av lagreglerna. Ännu en fråga som inte behandlats vid regelöversynen, och det av tidsskäl, är utformningen av en portalparagraf till lagen. Under arbetets gång har behovet av en sådan paragraf blivit allt tydligare.

Ett flertal bestämmelser i lagen är till karaktären mer av förordningsnivå än lagnivå. Den valda normgivningsnivån med en förhållandevis hög konkretiseringsgrad är vanlig inom lagstiftningen på socialförsäkringsområdet. Skäl kan emellertid finnas att längre fram se över fördelningen av bestämmelser mellan lag och förordning. Ett sådant tillfälle kan vara i anslutning till den uppföljning av reformen som BOAD föreslår skall redovisas av RFV och Boverket år 1996.

Till lagens inledande bestämmelser (1–7 §§) har förts definitioner om vad som skall avses med bidragsgrundande inkomst, förvärvsinkomst och hushåll. Bestämmelserna

upptar även de tillägg som skall göras till den bidragsgrundande inkomsten och vad som gäller om beräkning av makars inkomster. Därefter följer i ordning bestämmelser om bidragsberättigade hushåll(8–14 §§), beräkning av bostadsbidrag (15 och 16 §§) och bostadsbidragets belopp (17–19 §§). Samtliga förfarandebestämmelser (20–33 §§) har förts till ett avslutande avsitt. I detta avsnitt finns även olika bemyndigen samlade och hänvisningar till de bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) som skall tillämpas på bostadsbidrag. Dessa bestämmelser gäller bl.a. ordningen för överklagande, statliga och kommunala myndigheters uppgiftsskyldighet och när skyldighet föreligger att återbetala bidrag. Efter själva lagen följer ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (punkterna 1–13).

Den nuvarande lagen om bostadsbidrag benämns här *den gamla lagen*. Den föreslagna lagen benämns *den nya lagen*. Även benämningen *den särskilda lagen* förekommer och avser lagen (1992:654) med särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för år 1993.

Inledande bestämmelser

1 §
I paragrafen anges att bostadsbidrag lämnas av allmänna medel till hushåll. Genom uttrycket allmänna medel slås fast att bidragen skall finansieras av statsmedel, dvs. över statsbudgeten. Detta förutsätter att kommunalekonomiska utredningens förslag i den delen genomförs. Om inte får finansieringen och en eventuell clearing mellan stat och kommun ånyo övervägas.

Vad som avses med hushåll anges i 2 §.

Paragrafen motsvarar i övrigt 1 § den gamla lagen.

2 §
Paragrafen innehåller grundläggande definitioner för beräkning av bostadsbidrag.

I *punkt 1* anges att med bidragsgrundande inkomst menas summan av en för år beräknad inkomst av näringsverksamhet, inkomst av tjänst och inkomst av kapital enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (SIL). Från beräkningen enligt SIL skall vissa avsteg göras enligt 3–5 §§. Avstegen innebär bl.a. att tillägg skall göras för vissa andra inkomster samt att vissa kapitalinkomster inte skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten men att de kapitalinkomster som skall tas med inte får minskas med några kostnader. Dessa frågor behandlas närmare i motiveringen till resp. paragraf.

All inkomst som inte uttryckligen är undantagen från skatteplikt skall i princip hänföras till något av inkomstslagen näringsverksamhet, tjänst eller kapital. I 19 § (1928:370) kommunalskattelagen (KL) finns en uppräkning av sådana inkomster som inte är skattepliktiga. Om en inkomst är undantagen från skatteplikt enligt KL är den också det enligt SIL.

Den beräkningen som skall göras enligt punkt 1 skall avse den sammanlagda summan av de inkomster som bidragstagaren kan förvänta sig att få under de närmaste

12 månaderna; se även avsnitt 2.4.3 i den allmänna motiveringen. Genom att varje inkomstslag skall beräknas enligt SIL kommer bestämmelserna i den lagen att bli avgörande för vilka inkomster som skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten. Indelningen av inkomstslag följer SIL:s lydelse efter skattereformens genomförande fr.o.m. 1992 års taxering.

Att SIL har valts som utgångspunkt för att beräkna inkomstunderlaget för bostadsbidraget beror på att kapitalinkomster beskattas endast enligt SIL medan tjänst och näringsverksamhet för fysiska personer beskattas både enligt SIL och KL. Bestämmelserna i SIL och KL är gemensamma för inkomstberäkningen av tjänst och näringsverksamhet. I 2 § SIL hänvisas till KL:s bestämmelser om beräkningen av dessa båda inkomstslag.

Lön eller annan gottgörelse för vilken skall betalas sjömansskatt omfattas inte av SIL eller KL. Sjömanskatt skall betalas inte bara av sjöman som är anställd i redarens tjänst, utan även av den som är anställd hos någon entreprenör ombord, t.ex. hos någon som självständigt driver restaurang- eller kioskrörelse ombord. Beträffande inkomster som nu avses, liksom vissa andra smärre inkomster m.m. som inte omfattas av SIL eller KL, se vidare avsnitt 5.2.

Enligt 31 § KL räknas till *tjänst* inkomst av anställning, uppdrag och annan verksamhet av varaktig eller tillfällig natur, om inkomsten inte skall hänföras till näringsverksamhet eller kapital. Inkomstslaget kan bara bestå av en förvärvskälla.Till tjänsteintäter räknas bl.a. avlöning, arvode, sjukpenning, studiestöd, föräldrapenning, trygghetsförsäkring vid arbetsskada, avtalsgruppförsäkring, dagpenning och kontant arbetsmarknadsstöd, pensioner, vissa livräntor, kostnadsersättningar som traktamenten, m.m. samt förmåner i form av bil, bostad, kost, resor, värdepapper. Då det gäller avdrag från intäkt av tjänst gäller fr.o.m. inkomståret 1993 vissa nya bestämmelser (SFS 1992:841). Avdrag får i princip göras för samtliga utgifter, som är att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten. Den begränsningen har emellertid gjorts att avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats får göras endast till den del kostnaderna överstiger 4 000 kr och för övriga kostnader till den del de överstiger 1 000 kr. Vidare slopas det nu förekommande schablonavdraget på 4 000 kr. Avdrag får vidare liksom nu inte göras för bl.a. levnadskostnader, medlemsavgifter eller för värdet av egna arbetsinsatser eller av andre maken eller av barn under 16 år. Det som återstår av tjänsteintäkterna efter avdrag utgör det belopp som skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten.

Till *kapital* räknas enligt 3 § 1 mom SIL löpande avkastning, vinster och annan intäkt som hörrör från egendom, i den mån intäkten inte är att hänföra till näringsverksamhet. Det är endast fysiska personer (och dödsbon) som kan beskattas för inkomst av kapital. I detta inkomstslag kan det bara finnas en förvärvskälla. De vanligaste inkomsterna är ränta på tillgodohavanden, obligationer, och andra fordringar, utdelning på aktier och andelar, ersättning vid upplåtelse av privatbostad, lotterivinst som inte är frikallad från beskattning (jfr 19 § KL). Till de mindre vanliga inkomster i bostadsbidragssammanhang kan räknas bl.a. valutakursvinst på fordingar i utländsk valuta och vissa utdelningar vid likvidation eller fusion av bolag. På grund av undantagsregeln i 3 § skall dock till inkomst av kapital inte räknas icke yrkesmässig avyttring av sådana tillgångar som fastighet, bostadsrätt och annan lös egendom. I 3 § anges även som undantag att avdrag för kostnader inte får göras i

förvärvskällan. Detta innebär att inkomsterna inte får minskas med bl.a. skuldräntor, förvaltningskostnader, realisationsförluster. Endast summan av de olika inkomsterna ingår i den bidragsgrundande inkomsten. Av 5 § framgår att även barns kapitalinkomster skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

Till *näringsverksamhet* räknas enligt 21 § KL intäkt av yrkesmässigt självständigt bedriven förvärvsverksamhet. Till näringsverksamhet räknas innehav av näringsfastighet samt innehav och avyttring av rätt till avverkning av skog. En privatbostadsfastighet eller en privatbostad kan inte ingå i näringsverksamhet.

Fysiska personer kan ha flera förvärvskällor i inkomstslaget näringsverksamhet. En förvärvskälla kan bestå av en eller flera verksamheter som utgör antingen passiv eller aktiv näringsverksamhet. Varje verksamhet som ugör passiv näringsverksamhet bildar en särskild förvärvskälla. Verksamheter som bedrivs aktivt bildar tillsammans en förvärvskälla. En verksamhet är passiv om näringsidkaren i normalfallet ägnar verksamheten mindre tid än en tredjedel av den tid som åtgår för vanlig anställning på heltid. Ägnas verksamheten minst en tredjedel av sådan tid är det fråga om aktiv näringsverksamhet.

Verksamheterna kan exempelvis vara detaljhandel i viss bransch, industriell tillverkning av visst slag, jordbruk, fiske, fastighetsförvaltning, försäljning av fastigheter. Verksamheter som har naturlig anknytning till varandra slås ihop till en verksamhet, t.ex. aktivt bedrivet jordbruk kombinerat med avverkningsrätt till skog och utarrendering av grustäkt.

Inkomstberäkningen av näringsverksamhet sker i varje förvärvskälla för sig. Underskott som uppkommit i en förvärvskälla på grund av att kostnaderna överstigit intäkterna får inte kvittas mot överskott i annan förvärvskälla i näringsverksamheten. Underskottet får inte heller dras av från inkomst av tjänst eller kapital. Ett underskott får i stället dras av från inkomsterna i förvärvskällan påföljande år (26 § KL). Den som bedriver aktiv litterär, konstnärlig och därmed jämförlig verksamhet får dock på vissa villkor dra av ett underskott i verksamheten vid beräkning av inkomst av tjänst.

Enligt bokföringslagen (1976:125) är varje fysisk person som yrkesmässigt bedriver näringsverksamhet bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten, som gäller för både aktiv och passiv näringsverksamhet, innebär att löpande bokföra uppkomna affärshändelser både kronologiskt och systematiskt. Vidare skall verifikationer finnas till alla bokföringsposter. Till bokföringen hör även att upprätta årsbokslut och arkivera räkenskapsmaterialet. Enskild näringidkare med en årlig bruttoomsättning som normalt understiger 20 gånger basbeloppet behöver inte upprätta årsbokslut. Enskild näringsidkare skall ha kalenderår som räkenskapsår. Om synnerliga skäl finns kan Riksskatteverket medge dispens för brutet räkenskapsår. Den som driver flera verksamheter skall använda samma räkenskapsår för alla verksamheter.

I inkomstslaget näringsverksamhet kan alltså flera förvärvskällor förekomma. Överskotten från varje förvärvskälla skall läggas samman och ingå i den bidragsgrundande inkomsten.

I de fall svårigheter föreligger att göra en godtagbar uppskattning av de förväntade inkomsterna som skall läggas till grund för bidragsberäkningen bör viss ledning kunna erhållas från de inkomstuppgifter som lagts till grund för den senaste taxeringen. Vid behov bör man som beräkning för året kunna använda taxeringsuppgiften uppräknad med ett procenttal som motsvarar det som skattemyndigheten använder vid debitering av skatt. Om uppgifterna ändå är osäkra bör den som söker bidrag upplysa om det och efter en tid ges tillfälle att inkomma med kompletterande uppgifter. Försäkringskassan har även möjlighet att i sådana fall tidsbegränsa ett bidrag enligt 23 §.

I *punkt 2* anges att inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst är förvärvsinkomster. Till förvärvsinkomst räknas alltså inte inkomst av kapital. Definitionen av förvärvsinkomst har bl.a. betydelse för en bidragstagares skyldighet att upplysa försäkringskassan om inkomstökningar enligt 26 §.

I *punkt 3* ges definitionen om hushåll. För att ett hushåll skall räknas som en barnfamilj skall förutsättningarna i 8–12 §§ vara uppfylla. En barnfamilj kan bestå av bl.a. två föräldrar med barn eller en ensam förälder med barn. Som barnfamilj enligt lagen räknas också ensamboende eller samboende umgängesrättsförälder samt familjehem. Vad som avses med ett hushåll utan barn framgår av 13 och 14 §§. Ett sådant hushåll kan givetvis bestå av en enda person.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från beräkningen av kapitalinkomster enligt SIL. Ett undantag är att realisationsvinster vid försäljning av fastighet, bostadsrätt eller annan lös egendom inte skall tas med i den bidragsgrundande inkomsten. Till annan lös egendom räknas bl.a. aktier, andelar och fordringar. Ett ytterligare undantag är att avdrag inte får göras för kostnader i förvärvskällan kapital. Avdragsförbudet gäller för alla slags kostnader, såväl räntekostnader och förvaltningskostnader som realisationsförluster. I paragrafens andra mening finns en presumtionsregel att kapitalinkomster skall beräknas med ledning av senaste taxering. En bidragstagare har dock rätt att frångå taxeringen om han eller hon visar skäl för att en annan beräkning har väsentlig betydelse för bostadsbidraget. Sådana skäl kan vara att vissa tillgångar inte längre finns kvar och därför inte ger någon avkastning i form av kapitalinkomst eller vissa ränteinkomster minskat på grund av en räntesänkning. Det skall dock vara fråga om så stora förändringar att de väsentligt påverkar bostadsbidraget. En i förhållande till taxeringen ändrad kapitalinkomst som endast medför smärre höjning av bostadsbidraget per månad bör inte föranleda att taxeringen frångås. Genom regelns konstruktion åläggs den enskilde att för varje särskilt fall göra troligt att de lämnade uppgifterna är riktiga. Om uppgifterna ifrågasätts skall de kunna styrkas.

4 och 5 §§

Bestämmelserna i paragraferna motsvarar 12 och 13 §§ i den gamla lagen. Det bör uppmärksammas att det endast är bostadsbidragsberättigade barns pension resp. underhållsbidrag och bidragsförskott som här avses. Uppbärs underhållsbidrag eller bidragsförskott för ett äldre barn som inte bor hemma och därför inte berättigar till

bostadsbidrag skall underhållsbidraget eller förskottet inte beaktas. I 5 § andra stycket har införts en regel om att barns kapitalinkomster skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

6 §

Enligt paragrafen, som har sin motsvarighet i 10 § andra mening den gamla lagen, skall den bidragsgrundande inkomsten beräknas gemensamt för makar. Har makarna flyttat isär är inte avsikten att deras inkomster skall läggas samman. Enligt den gamla lagen har taxeringen året före bidragsåret betydelse för inkomstberäkningen. För att någon sammanläggning inte skall ske av inkomster för makar som flyttat isär gäller att de taxerats som ensamstående året före bidragsåret och att de fortfarande särlever (prop. 1987/88:151 s. 13). Eftersom bidragsår inte förekommer i den nya lagen måste en jämförelse göras med den taxering som ligger närmast ansökningstillfället. Har makarna efter taxeringen ansökt om äktenskapsskillnad måste dock detta förhållande beaktas vid bidragsprövningen.

7 §

Paragrafen motsvarar 2 § den gamla lagen. Paragrafen har ändrats språkligt i förtydligande syfte. Motiven till paragrafen har närmare utvecklats i prop. 1986/87:48 s. 56. Med hänvisning till bostadsbidragskommitténs förslag i fråga om dem som saknar gemensamma barn anfördes i prop. att de dåvarande reglerna borde ersättas av ett villkor och en presumtion. Villkoret som anges i paragrafen är att med makar jämställs man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och är folkbokförda på samma adress. Är det villkoret uppfyllt och om de bor i samma bostad, bör det vara den sökandes sak att visa att hushållsgemenskap inte föreligger. Därmed skall den sökande själv råda över villka uppgifter som tas fram, medan myndighetens uppgift inskränker sig till att värdera det som sökanden redovisar. Det skall tilläggas att ändringen i propositionen inte avsåg dem som har eller har haft gemensamt barn. Om sådan man och kvinna lever tillsammans så gäller presumtionen att de skall betraktas som makar oberoende av om de är folkbokförda på samma adress.

Bidragsberättigade hushåll

8 §

Paragrafen motsvarar 3 § den gamla lagen. Bestämmelserna har ändrats språkligt för att anpassas till förslaget att bostadsbidragen endast är en statlig uppgift. Bestämmelserna har även ändrats språkligt för att bättre än tidigare stämma med olika familjebildningar. Som förutsättning för att få bidrag skall bidragssökanden bo och vara folkbokförd i Sverige. Beroende på var i landet bidragssökanden är folkbokförd anger bestämmelserna i 20 § vilken försäkringskassa som skall handlägga bidragsärendet. I paragrafens första stycke 1 har ordet "stadigvarande" ersatts av ordet "varaktigt". Ändringen är redaktionell och syftar till att samma begrepp skall gälla för bostadsbidrag som för bidragsförskott. Angående innerbörden av begerppet "varaktigt" kan hänvisas till prop. 1978/79:12 s. 97, där frågan gällde när ett barn kan anses varaktigt bo tillsammans med en förälder. I prop. anfördes att försäkringskassan som regel bör kunna utgå från att barnet är varaktigt bosatt där det är kyrkobokfört. Vid tvist om var barnet är bosatt kan dock även andra omständigheter få be-

tydelse, t.ex. hur länge barnet faktiskt vistas hos var och en av föräldrarna eller var barnet förvarar sina tillhörigheter. Enligt 9 § har dock barnets folkbokföring avgörande betydelse för vem av föräldrarna som är berättigad till bostadsbidragets grundbelopp vid gemensam vårdnad.

I paragrafens andra stycke har kravet på att socialnämndens tillstyrkan som förutsättning för att medge bidrag tagits bort. Det förutsätter dock att försäkringskassan begär in yttrande från nämnden innan beslut fattas i frågan.

9 §
Bestämmelsen i paragrafen om vem av vårdnadshavarna som är berättigad till bostadsbidrag enligt 8 § första stycket 1 har brutits ut från 20 § första stycket andra meningen den gamla lagen. Bestämmelsens placering syftar till att den skall bli tydligare.

10–12 §§
Paragraferna motsvarar 4–6 §§ den gamla lagen. I 12 § andra meningen har föreskriften om när rätten till bidrag upphör på grund av barns ålder tagits bort. Det som avses täcks av reglerna i 23 §. Därutöver har smärre språkliga justeringar gjorts.

13 och 14 §§
Paragraferna motsvarar 7 och 8 §§ den gamla lagen. 13 § har språkligt ändrats för att anpassas till att bidraget endast är en statlig angelägenhet.

Av 13 § framgår att bostadsbidraget skall avse den bostad som sökanden bor i. Detta innebär att bidraget upphör när denne inte längre bor i sin bostad, t.ex. på grund av utlandstjänstgöring. För barnfamiljer finns motsvarande bestämmelser i 18 § tredje stycket. Kravet enligt punkt 3, att sökanden skall äga bostaden eller inneha den med hyres- eller bostadsrätt är uppfyllt bl.a. om sökanden i andra hand hyr en lägenhet, möblerad eller omöblerad.

Bemyndigandet i 7 § andra stycket den gamla lagen har flyttats till 32 §. Enligt de föreskrifter som utfärdats genom bemyndigande krävs att andrahandsuthyrningar har avtalats skriftligt och att uthyrningen är godkänd av hyresvärden och hyresnämnden. Korttidsupplåtelser kan berättiga till bidrag om hyrestiden är minst tre månader. Om två eller flera hushåll bor i en bostad, anses kravet på egen bostad uppfyllt för vartdera av hushållen, om de var och för sig eller gemensamt har ett hyresförhållande gentemot hyresvärden. Motsvarande gäller om flera hushåll gemensamt äger ett egnahem eller innehar en lägenhet med bostadsrätt (se prop. 1987/88:151 s. 12).

Beräkning av bostadsbidrag

15 och 16 §§
Paragraferna innehåller i sak samma bestämmelser som 9 och 14 §§ den gamla lagen. De efterföljande bestämmelserna om bidragsgrundande inkomst saknas i den nya lagen. Dessa bestämmelser har sammanförts till 2 §.

Bostadsbidragets belopp

17 och 18 §§
I paragraferna ges bestämmelser om bostadsbidragens belopp för barnfamiljer. Paragraferna motsvarar 19 och 20 §§ i den gamla lagen. Beloppens storlek överensstämmer med de ändringar som trätt i kraft den 1 juli 1992 och som skall tillämpas första gången i fråga om bostadsbidrag för år 1993 (prop. 1991/92:150, BoU25, rskr. 344). I 17 § har kravet på socialnämndens tillstyrkan för att medge högre bidrag till handikappad tagits bort. Nämndens yttrande bör dock vid behov inhämtas innan beslut fattas om att medge bidrag med högre belopp. En språklig justering har gjorts i 18 § andra stycket angående ålderskravet. För bidrag enligt detta stycke krävs att bidragstagaren skall vara under 29 år hela bidragsperioden. Även här har bemyndigandet att utfärda närmare föreskrifter förts över till 32 §.

19 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om bidragsbelopp för hushåll utan barn. Bestämmelserna har sin motsvarighet i 21 § den gamla lagen. Bidragsbeloppen är de samma som gäller för år 1992. Föreskriften om socialnämndens tillstyrkan har tagits bort även här. Dock bör vid behov yttrande inhämtas från nämnden innan beslut fattas om att lämna högre bidrag på grund av handikapp.

Gemensamma förfarandebestämmelser m.m.

20 §
Av paragrafen *första stycke* framgår att det är Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna som skall handha frågor om bidrag. Riksförsäkringsverkets närmare uppgifter består bl.a. av att utöva tillsyn över kassorna och att utfärda föreskrifter och råd om lagens tillämpning. Av hänvisningen i 34 § till 20 kap. 10–13 §§ AFL följer att Riksförsäkringsverket även har rätt att föra talan hos domstol i mål om bostadsbidrag.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att försäkringskassorna prövar ärenden om bostadsbidrag. Ansökan om bidrag skall göras hos den kassa där sökanden skall vara inskriven. Genom hänvisningen till 1 kap. 4 § AFL kommer sökandens folkbokföringen den 1 november föregående år att bli bestämmande för vilken kassa som skall handlägga bidraget. För att undvika att denna regel skall leda till praktiska problem i handläggningen i samband med flyttningar får den kassa hos vilken sökanden skall vara inskriven uppdra åt en annan kassa att handlägga ärendet. Lämpligt är att kassan på den ort där den bostad som berättigar till bidrag är belägen handlägger ärendet. Detta har också betydelse från servicesynpunkt. Förutom bestämmelserna i denna lag gäller bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) för kassans handläggning av ärenden.

Regeln i paragrafens *tredje stycke* om bidragsgrundande inkomst avser varje beslut som kassan fattar i fråga om bidrag.

21 §
I paragrafen ges bestämmelser om vad som gäller för ansökningsförfarandet. Med ansökan jämställs även begäran om ändring av bidrag. Bestämmelsen om att uppgifter som rör faktiska förhållanden skall avges på heder och samvete är avsedd att inskärpa vikten av att uppgifterna är riktiga. Vad avser makars ansökan bör blanketten utformas så att där framgår att deras ansökan skall vara gemensam. Av blanketten bör också framgå vem av makarna som skall vara betalningsmottagare. Den närmare regleringen härav kan ges i verkställighetsföreskrifter. En oriktig uppgift kan leda till att bidragstagaren blir återbetalningsskyldig. En osann uppgift kan dessutom medföra påföljd enligt brottsbalken.

22 §
Enligt paragrafen ges försäkringskassan möjlighet att genom föreläggande begära in kompletterande uppgifter, om ansökan inte kan prövas. Följs inte föreläggandet kan ansökan avslås. I föreläggandet bör sökanden erinras om den påföljden. Bestämmelsen om delgivning är ett komplement till förvaltningslagens bestämmelser om delgivning.

23 §
I paragrafen *första stycke* anges att som huvudregel gäller att bidrag lämnas tills vidare. Ett beslut om bidrag är således enligt denna regel inte tidsbegränsat utan måste ersättas av ett nytt beslut, om bidraget skall upphöra eller ändras. Analogt med bestämmelsen följer att rätten till bidrag gäller till och med den månad då rätten till bidrag ändras eller upphör. Skulle rätten upphöra den första dagen i månaden gäller alltså bidraget inte för den månaden.

Enligt paragrafens *andra stycke* kan försäkringskassan tidsbegränsa ett beslut om bidrag och förena bidraget med särskilda villkor. Särskilda skäl skall dock finnas för dessa åtgärder. Sådana skäl kan vara att stor osäkerhet föreligger om sökandens framtida inkomster eller att det finns särskild anledning att bevaka vissa händelser som kommer att inträffa och som har betydelse för bidragsgivningen. Exempelvis kan barns och bidragstagarens ålder medföra att bidraget inom en relativt snar framtid skall ändras eller upphöra. Det kan också vara känt för kassan att sökandens hyrestid är tidsbegränsad eller att sökandens bostad är tillfällig. Ytterligare exempel på när tidsbegränsning bör förekomma är när behov finns att bevaka väntade inkomstökningar efter beslut om bidrag på grund av inkomstminskning eller att bevaka att en separation fullföljs med ansökan om äktenskapsskillnad. Fall kan även ha inträffat där sökanden upprepade gånger lämnat oriktiga uppgifter och att det därför finns behov att efter viss tid få in en ny ansökan. Ett tidsbegränsat beslut bör skiljas från provisoriskt beslut som kassan kan fatta med stöd av 20 kap. 2 a § AFL, se hänvisningen i 34 §.

Innehållet i paragrafen i övrigt överensstämmer med 23 § den gamla lagen.

24 §
I förhållande till 24 § den gamla lagen har andra meningen om preskription ersatts av hänvisningen i 34 § till preskriptionsbestämmelserna i AFL 20:5.

25 §

Paragrafen motsvarar 25 § den gamla lagen. Utrycket "särskilda skäl" har ersatts av uttrycket "synnerliga skäl" i paragrafens andra stycke. Avsikten med ändringen är att likformighet med andra bidragslagar inom socialförsäkringsområdet.

26 §

I paragrafen, som motsvarar 27 § den gamla lagen, ges bestämmelser om bidragstagarens skyldighet att upplysa försäkringskassan om att vissa förhållanden inträffat i hushållet som har betydelse för bidraget. Skyldigheten infinner sig så snart förhållandet har inträffat. Upplysningen kan lämnas formlöst till kassan, t.ex. på telefon. En upplysning kan sedan leda till att kassan begär kompletterande uppgifter av bidragstagaren för att kunna ta ställning till om bidraget skall ändras eller upphöra. Ett dröjsmål med att upplysa kassan om ett visst förhållandet kan medföra återbetalningsskyldighet, om upplysningen skulle ha föranlett att bidraget påföljande månad sänkts eller upphört. I den allmänna motiveringen avsnitt 2.4.2 har vi exemplifierat vad som kan avses med en inte obetydlig inkomstökning. Vi har där utgått från att upplysningsskyldigheten utlöses av inkomstökningar som inte kan beräknas understiga sammanlagt 6 000 kr för den närmaste sexmånadersperioden, räknat från det att ökningen inträffat. Upplysningsskyldigheten för inkomstökningar omfattar endast förhållandet mellan hushållets förvärvsinkomster.

27 §

Paragrafen, som har sin motsvarighet i 28 och 29 §§ den gamla lagen, anger de förutsättningar under vilka försäkringskassan skall ändra ett beslut om bidrag. Det bör observeras att prövningen av inkomstökningar grundas på två slag av uppgifter från bidragstagaren, dels sådana som bidragstagaren är skyldig att anmäla enligt 26 § punkt 3, dels sådana som kassan har att inhämta från bidragstagaren med anledning av att ändring av bidraget aktualiserats av andra uppgifter än inkomstförändring. Härtill kommer andra uppgifter som kassan får, t.ex. från taxeringen, och som kan påverka bidraget. I punkt 3 avses med "inte obetydlig inkomstminskning" en minskning som, enligt vårt exempel, inte understiger 3 000 kr för den närmaste sexmånadersperioden, räknat från det minskningen inträffat. När prövning av bidraget skall ske på grund av en inkomstökning så har storleken av ökningen inte någon betydelse förutsatt att den kan antas bestå under de närmaste sex månaderna och att den påverkar bidragets storlek. I samband med ändring av bidraget fastställer kassan en ny bidragsgrundande inkomst. Inkomsterna omfattar här alla inkomster som skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten till skillnad från upplysningsskyldigheten vid inkomstökningar.

I punkt 5 ges en allmän bestämmelse om att ett bidragsbeslut skall ändras om något sådant förhållande inträffar som påverkar storleken av bidraget men som inte passar in på någon av punkterna 1–4 i paragrafen. Exempel på sådana fall kan vara de följande. Om barn över 17 år får studiehjälp lämnas bostadsbidrag för barnet. En rätt för bidragstagaren att begära detta bidrag bör finnas även om man kan förutsätta att det i praktiken ofta är samma bidrag som utgår som när barnet var under 17 år. – Ett annat fall gäller fastställande av ny BGI vid sådan inkomstminskning som inte föranlett en separat anmälan och begäran med stöd av p. 3 utan inhämtats i anslutning till annan uppgift som ändrar bidraget, dvs. ändring av bostads- eller familjeförhållandena.

Särskild kommentar av utredaren till 26–27 §§

Det är angeläget att det system som vi föreslagit för samspel mellan bidragstagaren och försäkringskassan så tydligt som möjligt åskådliggörs i lagtexten. Detta är viktigt inte bara för själva handläggningen utan också som grund för informationen till allmänheten. Vi har därför i utredningens slutskede kommit in på möjligheten att, genom en något annorlunda teknik, ersätta de av oss föreslagna, i och för sig helt korrekta paragraferna 26 och 27 med tre paragrafer, nämligen

a) en där *bidragstagarens upplysningsskyldighet* fastslås (motsvarar 26 § i förslaget)
b) en där *bidragstagarens rätt att få ändring* av bidraget anges (motsvarar 27 § 2 och 3 samt vissa förhållanden som avses med 27 § 5)
c) en där *samtliga* grunder för kassans ändring av bidragsbeslut anges

Härigenom skulle man kunna undvika det som eventuellt kan vara svårläst i nuvarande utformning av 27 § genom att den nu innehåller både vissa rättigheter för bidragstagaren och signal till verkställighet för kassan även i andra fall.

Då vi inte hunnit diskutera denna fråga ytterligare är det angeläget för mig att föra idén vidare. Jag tar då tillfället i akt att närmare exemplifiera uppbyggnaden av den tredje paragrafen (enligt c ovan). Den skulle då i princip bli den att försäkringskassan beslutar om ändring av bostadsbidraget i följande fall

1. till följd av upplysning enligt a) ovan
2. till följd av begäran enligt b) ovan
3. om inkomstberäkningen för hushållet ändras till följd av annan uppgift från bidragstagaren eller uppgift som eljest kommit kassan tillhanda
4. om annat förhållande än enligt 1–3 inträffar och det har betydelse för bidraget

Jag vill framhålla att punkten 3 i en sådan paragraf något tydligare åskådliggör ett väsentligt moment i vårt förslag om aktuell inkomst. Jag avser då förslaget att aktualiteten i BGI till stor del skall bevakas genom den reviderade eller bekräftade totala inkomstuppgift som bidragstagaren, tekniskt sett på förfrågan från kassan, skall lämna i samband med obligatorisk eller frivillig anmälan om ändrade boende- eller familjeförhållanden. En annan grund för ändrad BGI enligt punkten 3 kan vara uppgift från taxeringen, i den mån BGI grundas på sådan. Uttryckligen gäller detta inkomst av kapital men kan också förekomma i andra fall där svårigheter finns att göra en sedvanlig beräkning av aktuell inkomst. Därvid används taxeringen antingen direkt eller som underlag för en beräkning. – Det har vid ändringsbeslut enligt punkten 3 ingen betydelse om det gäller ökning eller minskning av inkomsten. Inte heller skall något gränsvärde tillämpas.

Uppsamlingspunkten 4 kan i den nu antydda uppläggningen bli mindre frekvent som beslutsgrund i jämförelse med punkten 5 i vårt lagsförslag, se bl.a. de exempel på tillämpning av den senare punkten som vi lämnat i specialmotiveringen till 27 §.

Eftersom en ytterligare bearbetning av vårt lagförslag ändå kommer att göras, bl.a. på grund av omräkning av de materiella förmånsreglerna och ett eventuellt införande

av ensamförälderstöd, bör den här ovan antydda omstruktureringen av 26 och 27 §§ kunna studeras närmare i det sammanhanget.

* * *

28 §

Genom bestämmelserna i paragrafen ges försäkringskassan befogenhet att förelägga bidragstagaren att inkomma med uppgifter för att utreda rätten till bidrag. Följs inte föreläggandet kan bidraget dras in eller sättas ned. En erinran om dessa påföljder bör tas in i föreläggandet. I likhet med vad som angetts i kommentaren till 22 § är bestämmelsen om delgivning att se som ett komplement till förvaltningslagens bestämmelse om delgivning.

29 §

Paragrafens bestämmelser motsvarar 17 § samt 28 § andra stycket och 29 § andra stycket den gamla lagen. Bestämmelserna har språkligt justerats och preciserats. Av paragrafens andra stycke framgår att inkomst och förmögenhet får beaktas vid prövningen av bidragsbehovet även om förmögenhet eller vissa inkomster inte skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten. Paragrafen bör exempelvis kunna tillämpas när en bidragstagare genom en realisationsvinst kunnat frigöra betydande kapital som gör att det framstår som uppenbart att bidragsbehov inte föreligger eller när det klart framgår att någon har betydande kapital till sitt förfogande eller har mycket hög materiell levnadsstandard, trots låg eller ringa taxerad inkomst. Beslut enligt paragrafen skall i försäkringskassan fattas av socialförsäkringsnämnd.

30 §

Paragrafen överensstämmer i sak med 30 § den gamla lagen.

31 §

Bestämmelsen i paragrafen innebär att delgivning genom kungörelse inte får ske i ärenden enligt den nya lagen.

32 §

I paragrafen anges att personregister enligt datalagen får inrättas och föras utan att tillstånd eller licens behövs enligt datalagen. En bestämmelse om skydd mot intrång i den personliga integriteten vid användningen av ett sådant register har tagits in i första stycket andra meningen. Innan ett beslut om registrets inrättande fattas i lag skall yttrande inhämtas från Datainspektionen, se 2 a § datalagen.

33 §

I paragrafen har samlats bestämmelser om bemyndiganden i olika frågor. Formellt sett är bemyndiganden av detta slag inte nödvändiga, eftersom regeringen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen (RF), utan bemyndigande av riksdagen, får besluta föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Denna fråga kommenterades i prop. 1987/88:151 s. 12. Föredragande departementchefen ansåg dock att det med tanke på främst de tillämpande

myndigheterna var lämpligt att det i lagen klargjordes i vilka hänseenden kompletterande föreskrifter kommer att meddelas.

Vad gäller bemyndigandet att utfärda tillämpningsföreskrifter om inrättande och förande av personregister är det nödvändigt med en särskild delegeringsbestämmelse. Enligt RF omfattas detta ämne av det obligatoriska lagstiftningsområdet. Skyddet för personlig integritet i samband med inrättande och förande av datoriserat personregister har numera förts in bland de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF.

34 §
Enligt paragrafen blir de angivna bestämmelserna i AFL gällande för bostadsbidrag.

Bestämmelsen i 20 kap. 4 § AFL stämmer i stort överens med 31 § den gamla lagen. Till skillnad från bestämmelsen i den gamla lagen omfattar den nya lagen även underlåtelse att upplysa om ändrade förhållanden som kan påverka bidraget. Av 20 kap.9 § AFL framgår att statliga och kommunala myndigheter ävensom arbetsgivare är skyldiga att på begäran av Riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa och domstol lämna uppgift för namngiven person rörande förhållande som har betydelse för tillämpningen av lagen. Enligt de nuvarande bestämmelserna om överklagande av försäkringskassans beslut i 20 kap. 13 § AFL är instansordningen länsrätt, kammarrätt och Försäkringsöverdomstolen. Som vi har redovisat i avsnitt 2.4.5 har förslag nyligen lämnats om att Regeringsrätten skall vara högsta instans för mål inom socialförsäkringsområdet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 1993 men skall tillämpas första gången på bostadsbidrag från och med juli månad 1993. Genom att lagen kan träda i kraft vid en tidigare tidpunkt än när bidragsgivningen skall börja, ges de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket tid att förbereda arbetet med bidragsansökningar för juli månad. Som framgår av punkt 3 fordras att bidragstagarna ansöker om bidrag enligt den nya lagen. Enligt punkt 4 skall en sådan ansökan vara ingiven före den 1 juli för att bidragstagaren skall erhålla det tillfälliga bidrag som utgår om försäkringskassan inte hunnit göra en fullständig prövning av rätten till bidrag från 1 juli 1993.

Genom den nya lagen upphävs lagen (1988:786) om bostadsbidrag som benämns den gamla lagen. Den upphävda lagen liksom annan äldre lagstiftning om bostadsbidrag, dels den särskilda lagen för 1993 och dels den tidigare särskilda lagen (1989:285, omtryckt 1989:910) för 1990, kommer alltjämt att gälla i fråga om bidrag före den nya lagens tillämpning. Sådana frågor kan gälla bl.a. återkrav eller överklagande av äldre bidrag. Detta framgår av punkt 6 övergångsbestämmelserna. Vissa undantag har dock gjorts beträffande den gamla och den särskilda lagens tillämpning.

Ansökan som ges in till försäkringskassan enligt den nya lagen och som angår sökandens rätt till bidrag även före den 1 juli 1993 skall prövas enligt denna lag (punkt 8). Bidrag kan dock ges retroaktivt längst fr.o.m. april månad 1993. Detta följer av 23 § den nya lagen. En sådan så att säga retroaktiv prövning gäller endast dem som

inte beviljats bidrag under samma tid enligt den särskilda lagen men som har rätt till bidrag enligt den nya lagen. Om det i samband med ansökan om bidrag uppkommer fråga om ändring av bidrag som beviljats före den 1 juli 1993 skall alltså en sådan fråga avgöras av kommunen – eller efter den 31 december 1993 av Boverket – enligt äldre lagstiftning.

Från och med den 1 januari 1994 övertar Boverket handläggningen av frågor om bidrag enligt äldre lagstiftning (punkt 9). Boverket kommer då att vara första instans i dessa ärenden. Besvär över Boverkets beslut förs hos kammarrätten (punkt 10). Av 1 § förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar framgår att besvären skall prövas av kammarrätten i Jönköping. Instansordningen kan dock komma att ändras så att länsrätten blir första instans.

Enligt punkt 11 skall kommunen få gottgörelse enligt nuvarande statsbidragsregler för de ärenden kommunen handlägger enligt äldre lagstiftning. Dessa statsbidragsregler kan dock komma att påverkas av ett slutligt ställningstagande till den kommunalekonomiska utredningens förslag.

Av punkt 12 följer att de uppgifter om bidragsgivningen som förvaras hos kommunen och som har betydelse för tillämpningen av den nya lagen på begäran skall lämnas till domstol och angivna myndigheter. Dels blir det fråga om en engångsvis överföring från kommun till försäkringskassa av uppgifter om bidragsbeståndet. Men det kan också i fortsättningen bli fråga om överföring av en stor mängd uppgifter. Det är därför lämpligt att en samordning sker av överföringen i samarbete mellan Riksförsäkringsverket, Boverket och Domstolsverket.

I punkt 13 har slutligen intagits bestämmelser som ger regeringen bemyndigande att vid behov meddela ytterligare övergångsbestämmelser. Uppkommer en sådan fråga behöver den inte överlämnas till riksdagen för avgörande.

5.2 Behov av sakändringar i vissa andra författningar

Skatteregisterförordningen (1980:556) innehåller i 4 § en förteckning över myndigheter som på ADB-medium på begäran skall få uppgifter ur skatteregistren för vissa angivna ändamål.

I denna förteckning bör "kommunalt organ för bostadsbidrag" utgå och RFV tillkomma (4 § förordningen är i övriga delar så gjord att RFV står som mottagare av de uppgifter som försäkringskassorna behöver, t.ex. för kontroll av sjukpenninggrundande inkomst).

De kommunala organen kan emellertid, med hänsyn till våra förslag om övergångsbestämmelser, behöva ha kvar rätten till uppgifter enligt förordningen under hela 1993. – Se dessutom nedan beträffande Boverkets behov av uppgifter i kommunens ställe för hantering av kvarvarande äldre ärenden fr.o.m. den 1 januari 1994.

Även uppgiftsbeskrivningen i 4 § behöver ses över vad gäller behoven för prövning av bostadsbidrag. Vårt förslag till regelsystem medför behov av två nya uppgifter, dels kontrolluppgifter för alla inkomstslag, dels uppgift från taxeringen om inkomsträntа, utdelning m.m. Även beskrivningen av övriga uppgifter för bostadsbidrag

kan behöva ses över, bl.a. med hänsyn till förändringar inom skattesystemet, t.ex. i fråga om s.k. F-skatt.

Vi *föreslår* därför att RFV och Boverket gemensamt, i kontakt med RSV, under hösten 1992 lämnar ett slutligt underlag för ändring av skatteregisterförordningen. Redan under våren 1993 behöver kassorna ha tillgång till uppgifterna. I samband med detta arbete bör det för Boverkets del klaras ut om verket för handläggning av "äldre" ärenden kan nöja sig med uppgifter i enskilt fall eller bör omfattas av förordningens 4 §.

I *förordningen (1988:787) om bostadsbidrag* bör – förutom formella konsekvensändringar – införas en bestämmelse om RFV:s skyldighet att i fråga om föreskrifter samråda med Boverket beträffande bostadskostnader. Samrådsskyldigheten i fråga om anslagsframställningen kan antingen tas in i förordningen eller meddelas i budgetanvisningarna. – I förordningen bör också regleras sättet för utbetalning till makar samt kravet på att försäkringskassan begär yttrande från socialnämnden i de fall som vi beskrivit.

Vidare bör man i förordningen eller vid behov genom tillägg i lagen ta ställning till frågan hur sjömansskattepliktiga inkomster samt vissa andra smärre inkomster skall kunna tas med i BGI. Vi har inte velat gå vidare med nuvarande reglering via tillämpningsföreskrift.

Beträffande viss ändring i *sekretesslagen* se avsnitt 2.4.6 i betänkandet.

I *socialtjänstlagen (1980:620)* finns i 48 §, sista stycket, ett förbud att delegera socialnämnds befogenhet att göra framställning som gäller försäkringskassans utbetalning av barnbidrag och bidragsförskott till annan person i visst fall. När bostadsbidragen nu förs över till försäkringskassorna bör bestämmelsen i SoL kompletteras på motsvarande sätt, dvs. med angivning också av 25 § lagen om bostadsbidrag.

Vi vill också peka på RFV:s och Boverkets *instruktioner* behöver ändras enligt den uppgiftsfördelning mellan myndigheterna som skall gälla.

Slutligen bör i *kommunalskattelagen (1928:370)* hänvisningen i 19 § till lagen om bostadsbidrag ges den nya lagens beteckning.

6 KOSTNADSEFFEKTER

Förslagen innebär bl.a. följande

- Kostnaderna för den lokala administrationen av bostadsbidragen beräknas sänkas med 30 % från drygt 165 till 110–115 miljoner kronor.
- Det nya regelsystemet innefattar en rad kostnadssänkande eller -höjande förändringar; de skall dock vägas ihop inom en total bidragsram och torde föranleda justerade skalor för bl.a. inkomstgränser.
- Initialkostnader uppstår för en rad förberedande aktiviteter inför systemskiftet. Dessa planeras och kostnadsberäknas av RFV via ett särskilt genomförandeprojekt.

De kostnadseffekter som uppstår kan hänföras till dels administrationen, dels regelsystemet, dels genomförandet. De har olika inbördes karaktär och olika betydelse för utredningsuppdraget. Detta omfattar, när det gäller kostnader, i första hand administrationskostnaderna. Utredaren har där belyst det i direktiven gjorda antagandet om rationaliseringsvinster. I fråga om effekter genom regeländringar har vi utgått från antagandet att den totala bidragskostnaden skall vara högst den nuvarande. Vi har dock inte haft att syssla med förmånernas storlek. Vad slutligen gäller kostnader för genomförandet är det till stor del en planerings- och budgetfråga för främst RFV och försäkringskassorna. Våra förslag om övergången till det nya systemet påverkar dock dessa kostnader.

Det vi tar upp i detta avsnitt är en sammanställning av uppgifter från övriga avsnitt och innehåller således inga självständiga förslag. Härutöver finns ett påpekande av vissa budgeteffekter vid den förutsatta ändrade finansieringen för bostadsbidragen, frågor som vi inte berört i betänkandet i övrigt.

De kostnader som anges är årskostnader.

6.1 Administrationen av bostadsbidrag

Nedan sammanfattas kostnadskonsekvenserna av utredarens förslag i kapitel 3.

6.1.1 Den lokala administrationen

De besparingar som görs får ses ur samhällssynpunkt eftersom den nuvarande administrationen bekostas av kommunerna och den föreslagna av staten.

Besparingarna beror dels på förenklingar i regelsystemet, dels på att man får en enhetligare och därmed mer rationell administration. Detta innebär att jämförelsen inte får uppfattas som en värdering av resp. administration, de är med hänsyn till systemförändringen inte jämförbara i den meningen.

Förändringarna gäller:

- personalåtgång: en förändring från ca 500 årsarbetare till en storleksordning av 400 (siffran 400 står för en högre ärendevolym än den som gäller för de 500)

- ADB-kostnad: utredaren beräknar en kraftig reducering av den nuvarande årskostnaden om ca 47 mkr (OBS dock att ADB-kostnaden egentligen bör betraktas som en central kostnad i det nya systemet eftersom ADB-driften sköts av RFV). Kostnaden inom RFV:s ADB-drift beräknas till 5 à 10 mkr. En stor del av denna kostnad är emellertid en andel av befintliga fasta kostnader. Den faktiska merkostnaden vid ett övertagande blir därför ännu mindre. ADB-kostnaden omfattar total årlig kostnad, personalkostnad och avskrivningar inbegripna. Utredaren har pekat på behovet av en förtätning av terminaltillgången vid kassorna men utgått från att detta är en planeringsfråga vid kassorna

- portokostnad: nuvarande kostnad om ca 12 mkr bör kunna reduceras avsevärt, dels genom ökad kontoinsättning, dels genom en tänkbar samordning med utbetalning av t.ex. barnbidrag. Det sistnämnda inrymmer dock vissa problem som bör studeras närmare.

Nuvarande totala lokala administrationskostnad om ca 167 mkr bör kunna nedbringas till 110-115 mkr, dvs. en besparing med ca 30 %.

6.1.2 Den centrala administrationen m.m.

- personalåtgång Boverket - RFV: av nuvarande fem årsarbetskrafter vid Boverket åtgår ca två för beredning av överklagandeärenden. Resursbehovet för den centrala administrationen torde inte behöva överstiga de tre räknemässigt resterande årsarbetskrafterna i Boverkets nuvarande bemanning. Observera att personalen vid RFV:s ADB-avdelning ingår i den totala ADB-kostnaden enligt ovan.

- ADB-kostnader: se ovan

- kostnader för information m.m.: Boverkets kostnader för blanketter, information, utbildning och andra omkostnader uppskattas till ca 2 mkr. Det finns för närvarande inget underlag som möjliggör någon annorlunda bedömning för RFV:s motsvarande kostnad

– domstolsväsendet: vid ett övertagande av överklagandena tillkommer arbetsuppgifter vid domstolarna som med ledning av resursåtgången vid Boverket och länsbostadsnämnderna kan beräknas till ca 14 årsarbetskrafter, eventuella volymförändringar obeaktade. Domstolsverket har i sin skrivelse till BOAD 1992-07-02 beräknat kostnaderna till drygt 3 mkr vid länsrätterna och ca 2,2 mkr vid kammarrätterna; beräknat på de uppgifter om nuvarande ärendevolym vi haft.

Någon egentlig förändring av den centrala administrationens kostnader bör således inte uppstå.

Slutligen bör det nämnas att personalbehovet vid de 24 länsbostadsnämnderna minskar med sammanlagt ca 15 årsarbetskrafter som åtgått för bostadsbidrag. 12 härav gäller överklagandeärendena.

6.2 Regelsystemet

Våra föreslagna förändringar av reglerna för bostadsbidrag påverkar naturligtvis bidragets storlek i det enskilda fallet liksom den totala bidragskostnaden. Det ingår inte i vårt uppdrag att närmare beräkna dessa effekter eller att bedöma i vilken mån ett förändrat utfall skall pareras med ändringar av t.ex. inkomst- och bostadskostnadsgränser.

Följande effekter av våra förslag bör beaktas i dessa bedömningar.

Övergång till aktuell inkomst

Nuvarande inkomstprövning innebär ett betydande glapp i förhållande till den faktiska inkomsten. Ett byte till aktuell inkomst innebär totalt sett att inkomstunderlaget ökar och bidragskostnaden minskar. När inkomstgränserna i nuvarande system bestäms tar man visserligen hänsyn till den allmänna löneutvecklingen mellan åren. Men i handläggningen beaktas i regel inte faktiska inkomstökningar eller senare inkomständringar. Ett användande av aktuell, ofta uppdaterad inkomstuppgift ger en minskningseffekt som kan bedömas som mycket stor.

Nuvarande uppföljningssystem ger dock ingen möjlighet till beräkning av effektens storlek. Olika uppskattningar synes tyda på att vår regeländring, utan motsvarande justering av inkomstgränserna, vid själva införandet skulle innebära en minskning av bidragskostnaden med 10 % eller mer. Vi vill emellertid hänvisa till Boverkets anslagsframställning denna höst. Verket beräknas där mer ingående analysera dessa frågor och också ge förslag om de justeringar som behövs om man vill hålla bidragen på jämförbar nivå. – Kvar finns emellertid den besparingseffekt som användningen av ofta uppdaterade aktuella inkomstuppgifter fortlöpande torde ge.

Slopad förmögenhetsfaktor

Vi har här tagit del av vissa tidigare beräkningar, bl.a. från Boverket. De är dock överslagsmässiga. Antalet hushåll med BGI-påverkande förmögenhet motsvarar för närvarande ca 1,5 % av samtliga bidragshushåll. Vi kan för närvarande endast göra den bedömningen att effekten i ökad bidragskostnad är i storleksordningen 100 mkr,

en bedömning med sannolikt stor felmarginal åt båda håll. Problemet med denna effekt är att den gynnar en viss, som nämnts dock ytterst liten grupp som får högre bidrag utan att dess ekonomi förändrats. Som vi närmare utvecklat i kap. 2 har vi dock sett oss tvungna att ta bort förmögenheten ur bidragsunderlaget eftersom förmögenhetsbeskattningen avvecklas.

Slopad hänsyn till realisationsvinst

Här saknas beräkningsunderlag men vi bedömer att effekten i form av höjd bidragskostnad är betydligt mindre än vad som gäller förmögenhet. Om man ser till bidragstagarna så är det här fråga om att tillfälliga bidragssänkningar inte blir av. Det uppstår således inte någon synlig förändring för en enskild bidragstagare eller grupp av sådana.

Båda dessa poster är således mer eller mindre marginella inom systemet.

Några *ytterligare, smärre förändringsposter* i regelsystemet:

- Egna företagare kan komma att få högre bidrag genom att det taxerade nettoresultatet av näringsverksamhet föreslås bilda bidragsgrund. Å andra sidan medtas nu passiv näringsverksamhet vilket verkar i motsatt riktning

- Avdrag mot kapitalinkomst skall inte längre reducera den bidragsgrundande inkomsten. Detta ger en viss men troligen liten besparingseffekt

- Förslaget att ta med barns ränteinkomster ger en viss besparing, även den dock relativt liten.

Sammanlagt är det således ett flertal regeländringar som påverkar de utgående bidragen. Det finns såväl plus- som minusposter. De kostnadssänkande överväger dock klart. Hur dessa effekter skall vägas ihop inom en total bidragsram är en fråga för den nämnda departementala beredningen av inkomstgränser och andra tillhörande frågor av materiell art.

6.3 Genomförandet

Man bör räkna med en förhållandevis stor resursinsats vid försäkringskassorna för den första handläggningen, dels därför att det är en ny arbetsuppgift, dels därför att det är särskilt viktigt att det grundläggande beslutet om bostadsbidrag – som sedan skall underhållas genom ändringar – blir riktigt och ordentligt prövat. Hur stor denna effekt blir beror på hur snabbt kassorna kommer att avverka inträdesansökningarna. Inom RFV:s projekt planerar man för en koncentrerad handläggningsinsats redan före sommaren 1993. Vi har i vårt förslag till övergångsregler givit utrymme för en handläggningsperiod in på hösten. Om detta utnyttjas blir arbetsbelastningen mer fördelad.

Vidare kan följande särskilda engångsvisa resursposter i samband med övergången framhållas.

- Utbildning av kassornas personal
- Information till allmänheten
- ADB-utveckling
- Nya föreskrifter m.m.
- Utveckling av system för uppföljning och utvärdering

Planering och därmed resursberäkning av dessa aktiviteter, inklusive själva projektkostnaden, görs inom det av RFV tillsatta genomförandeprojektet (se avsnitt 4.2.2). Av detta arbete följer också vilken omfattning bidragshandläggningen får för kassorna redan före den 1 juli 1993 och vilka resurser som då går åt.

Smärre förberedelsekostnader kan också uppstå vid *domstolarna* när det gäller rutiner, utbildning o.d. för handläggning av överklaganden.

6.4 Vissa budgeteffekter genom ändrad finansiering m.m.

Eftersom vi inte haft att utreda dessa frågor nöjer vi oss här med några påpekanden och hänvisar i övrigt till Boverkets kommande anslagsframställning och till de slutliga ställningstagandena i den kommunalekonomiska uppgörelsen.

En av utgångspunkterna för överföringen av bostadsbidragens administration till försäkringskassorna har varit kommunalekonomiska kommitténs förslag att staten skall ta hela kostnadsansvaret för bostadsbidragen. Detta är dock ännu inte beslutat men vi har i vårt lagförslag utgått från att så sker och bl.a. tagit bort den nuvarande 32 § som reglerar statsbidraget. (Naturligtvis vore det tekniskt möjligt att med en bibehållen fördelning av bidragskostnaden mellan staten och kommun ändå föra över bidragsadministrationen till kassorna.)

Den av oss nu förutsatta förändringen innebär bl.a. att statsbudgeten fr.o.m. budgetåret 1993/94 kommer att direktbelastas av kassornas bidragsutbetalningar.

Under en övergångstid kommer staten dessutom enligt nuvarande efterskottsreglering att ha kostnader för bostadsbidrag som under tidigare år betalats ut av kommunerna. Även ränteeffekter uppstår.

Likaså under en övergångstid kommer, enligt vårt förslag, vissa ärenden att handläggas av kommunerna enligt de äldre, dvs. nuvarande, reglerna. Vi har i vårt förslag till övergångsbestämmelser utgått från att nuvarande regler för statsbidrag då tillämpas på dessa ärenden. Denna fråga – liksom de övriga finansieringsfrågorna – påverkas emellertid av vilken tidpunkt som beslutas för ett ikraftträdande av kommunalekonomiska utredningens förslag om kostnadsansvaret. Vi har som nämnts inte haft anledning att inom ramen för vår utredning gå närmare in på detta.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Bostadsbidragens administration

Dir 1992:5

Beslut vid regeringssammanträde 1992-01-16

Chefen för socialdepartementet, statsrådet B. Westerberg anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att dels förbereda en överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna, dels föreslå vissa regeländringar i bostadsbidragssystemet.

Inledning

Den allmänna försäkringen (inkl. föräldraförsäkring, barnpension och vårdbidrag för handikappat barn) samt vissa andra former av ekonomiskt stöd, såsom barnbidrag och bidragsförskott, handhas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Bostadsbidragen administreras av kommunerna, länsbostadsnämnderna och Boverket. De kommunala bostadstilläggen till pensionärer (KBT) sköts av Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

Bostadsbidragen har alltsedan de infördes skötts av kommunerna. Beslut om bostadsbidrag överklagas till länsbostadsnämnderna och Boverket. Enligt gällande regler finansieras bostadsbidragen till lika delar av staten och kommunerna. Utöver det i lag bestämda bidraget kan en kommun också ge extra bidrag. Den familj som vill ha bostadsbidrag måste ansöka om det varje år. Huvuddelen av besluten om bostadsbidrag fattas i samband med årsskiftena.

Boverket har, efter en undersökning i vissa kommuner, skattat antalet årsarbetare som är sysselsatta med bostadsbidrag i kommunerna och berörda datacentraler till ca 540 år 1990. Därtill kommer ADB-kostnader för drygt 30 miljoner kronor. I statlig tjänst arbetar ca 25 årsarbetare med bostadsbidrag.

Sedan 1970-talet handlägger försäkringskassorna ärenden om barnbidrag och bidragsförskott. Arbetet sker till sin huvuddel på lokalkontor medan utbetalningen sker centralt från Riksförsäkringsverket.

Överföring av administrationen

Flera skäl talar för att även bostadsbidragen borde kunna handhas av socialförsäkringsadministrationen. En samordnad hantering av bidragssystemen förutsätts ge administrativa besparingar på lokal nivå.

Kommunalekonomiska kommittén har i sitt betänkande (SOU 1991:98) föreslagit att bostadsbidragen helt finansieras av staten. Detta har akutaliserat frågan om att administrationen bör överföras till försäkringskassorna. Detsamma gäller den samordning mellan bostadsbidrag och ensamförälderstöd som förbereds inom socialdepartementet.

Mot denna bakgrund anser jag att en utredare bör tillkallas för att utarbeta förslag till de åtgärder som behöver vidtas inför en överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna.

Behov av regelförändringar

I samband med en överföring av bostadsbidragens administration till försäkringskassorna är det lämpligt att bygga upp ett rikstäckande system för bostadsbidragen. Ett sådant system innebär att det blir lättare att anpassa administrationen till förändrade bidragsregler.

Förutsättningarna bör vara goda att göra systemet effektivt och resurssnålt. I detta sammanhang kan det finnas behov av att göra regelförändringar som syftar till att förenkla administrationen, men som samtidigt ger största möjliga tillförlitlighet när det gäller bidragen. Jag tänker därvid bl.a. på möjligheten att gå över till att pröva bidragen mot aktuell inkomst och på att skapa ett system med rullande prövning av bidrag för att undvika en ärendeanhopning vid årsskiften. Behovet av en ökad efterkontroll bör därvid beaktas. Boverket överlämnade i december 1990 ett principförslag om att pröva bidragen mot aktuell inkomst. Vidare har en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet redovisat förslag om inkomstprövning av bostadsbidragen år 1993. Utredaren bör i sitt arbete analysera dessa förslag.

Frågan om vilka inkomstslag och tillgångar som bör beaktas vid inkomstprövningen, t.ex. om det är nödvändigt att ha kvar en prövning mot förmögenhet, bör också analyseras. Även andra regelförändringar som kan göra bidragssystemet enklare och underlätta uppgiftslämnandet bör prövas.

Reglerna om överklagande måste ses över. Utredaren bör därvid undersöka om domstolsprövning är nödvändig och om reglerna därför bör anpassas till vad som gäller för ärenden inom den allmänna försäkringen eller om en annan ordning är motiverad. Eventuella sekretessproblem bör belysas.

Utredningsarbetets närmare inriktning

Utredningsarbetet bör vara inriktat på en anpassning av bidragsreglerna och en genomgång av de praktiska frågorna kring en överflyttning av administrationen. Därvid bör utredaren klargöra vilka resurser som behövs för att sköta bostadsbidragen inom försäkringskassorna. Utredaren bör även redovisa konsekvenserna av en överföring av det centrala ansvaret från Boverket till Riksförsäkringsverket. Som jag redan tidigare sagt bedömer jag det som möjligt att i varje fall på lokal nivå begränsa resursbehoven i förhållande till nuvarande situation.

Stora förändringar av försäkringskassornas arbetsuppgifter pågår för närvarande. Utredaren bör bedöma i vilken utsträckning befintlig personal hos försäkringskassorna kan ta hand om bostadsbidragen och i vilken omfattning det kan bli aktuellt att nuvarande handläggare hos kommunerna anställs hos kassorna. Vid förslag om domstolsprövning skall resursbehovet för domstolarna också kartläggas.

Det är angeläget att kunna följa hur behovet av bostadsbidrag utvecklar sig över tiden för olika grupper. Utredaren bör därför i samråd med Boverket och Riksförsäkringsverket lämna förslag om system för uppföljning av bidragsgivningen. Utredaren bör därvid beakta det system som byggts upp av Boverket.

Bostadsbidragens administration bör överföras till försäkringskassorna den 1 juli 1993. För att det skall bli möjligt bör utredaren ha avslutat sitt arbete senast den 15 september 1992.

Utredaren bör knyta de experter till sig som behövs för att bedriva arbetet. Boverket och Riksförsäkringsverket bör delta i arbetet redan från början framför allt för att kunna förbereda de rutiner och datasystem som behövs.

Utredaren bör under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och bereda dem tillfälle att framför synpunkter.

För utredningen gäller direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988.43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för socialdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att dels förbereda en överföring av bostadsbidragens administration till försäkringskassorna, dels föreslå vissa regeländringar i bostadsbidragssystemet

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Socialdepartementet)

Bilaga 2

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Agneta Modig Tham och Britta Isén-Nordbeck angående den centrala myndighetsrollen

Bostadsbidragen har stor bostads- och fördelningspolitisk betydelse. Bidragens uppgift är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och rymliga bostäder. Det mål som riksdagen ställde upp år 1987 (prop. 1986/87:48) innebär att bostadsbidragen på sikt skall byggas ut så att även de familjer som är beroende av bostadsbidrag skall kunna hålla varje barn med ett eget rum. För att detta skall gälla även dem som bor i nyare bostäder har de kostnadsgränser inom vilka bostadsbidrag lämnas, höjts väsentligt under senare år. Trots höjningarna har den målsättningen riksdagen uttalat ännu inte uppnåtts.

Antalet hushåll som får bostadsbidrag har ökat kraftigt sedan år 1989. I år betalar omkring var fjärde barnfamilj i genomsnitt drygt 30 % av sin boendekostnad med hjälp av bostadsbidraget. Totalt 370 000 hushåll i landet, dvs. närmare 15 % av hushållen i förvärvsaktiv ålder får bostadsbidrag. Bostadsbidragen har således mycket stor betydelse för bostadsefterfrågan och bostadsmarknaden.

Under senare år har bostadsbidragens bostadspolitiska betydelse alltså kraftigt accentuerats. Detta är en naturlig konsekvens av den allmänna utvecklingen *från* generella *till* selektiva bostadsstöd, som inleddes i och med 1990–91 års skattereform. Den innebar att de *generella* bostadsstöd som utgår i form av räntebidrag och egnahemsägares ränteavdrag vid beskattningen kraftigt har begränsats, medan det *selektiva* bostadsstödet i form av bostadsbidrag kraftigt har utökats. I årets kompletteringsproposition understryker regeringen ånyo sambandet mellan de generella och selektiva bostadsstöden. Där påpekas (prop. 1991/92:150, bil. 1:5, s. 45) att det kan bli nödvändigt att bygga ut bostadsbidragen ytterligare som en följd av att räntebidragen trappas ned.

Vid en eventuell EG-anslutning kommer också bostadsbidragens ställning som bostadspolitiskt – till skillnad från allmänt socialpolitiskt – stöd att behöva stärkas. Detta för att undvika EG:s s.k. exportkrav, som gäller för förmåner inom den allmänna socialförsäkringen.

Som utgångspunkt för vilken organisatorisk lösning som skall väljas gäller alltså att bostadsbidragens bostadsanknytning skall behållas. Detta har varit en förutsättning för denna utredning och har som nämnts också bekräftats i de senaste regeringsdokumenten. Det gäller således att från den utgångspunkten finna den mest rationella

lösningen för den centrala myndighetsrollen.

Boverket är expertmyndighet för bl.a. bostadsförsörjning och byggande. Inom Boverket har under de fyra år som gått sedan verket bildades, en bred kompetens i bygg- och bostadsfrågor byggts upp. Ett stort antal experter har rekryterats som tillsammans besitter en omfattande sakkunskap inom bl.a. bostadsekonomiska, bostadssociala och bostadsjuridiska frågor.

Bostadsbidragens bostadspolitiska roll kommer sannolikt att öka ytterligare i framtiden. Enligt vår mening är det möjligt att skapa en rationell organisation, som beaktar *både* att försäkringskassorna övertar ansvaret för beviljande och utbetalande av bostadsbidragen *och* att bidragens bostadspolitiska roll bibehålls, med följande ansvarsfördelning mellan de centrala myndigheterna.

Boverket, som är expertmyndighet för bl.a. bostadsförsörjning och byggande, behåller ansvaret för:

1. Uppföljning och utvärdering av regelsystemets tillämpning samt bidragens användning och effekter
2. Statistikinsamling- och bearbetning (hämtas från RFV:s utbetalningsregister)
3. Tillämpningsföreskrifter
4. Anslagsberäkning och anslagsframställning

Riksförsäkringsverket (RFV), som är administrativ huvudman för försäkringskassorna, bör ansvara för de uppgifter som hör samman med själva beviljandet och utbetalandet av bidragen. Följande funktioner bör då föras över till RFV:

1. ADB-systemet
2. Tillsynen över kassorna (främst ur administrativ synvinkel)
3. Information och utbildning (i samarbete med Boverket)

Den lösning som utredaren föreslår med ett huvudmannaskap som till större del samlas på RFV, kommer att bli *mindre rationell* och effektiv. Den förutsätter att RFV för att klara ansvaret för tillämpningsföreskrifter, uppföljningar och utvärderingar samt anslagsberäkningar och anslagsframställningar måste bygga upp egen – och med Boverket dubblerad – kompetens i bostadsfrågor.

Att överföra handläggningen på lokal nivå från kommunerna till försäkringskassorna kan i och för sig vara en rationell förändring, som kan ge vissa effektivitetsvinster. (Även om dessa tycks bli relativt marginella och huvudsakligen gäller ADB-systemet. Den personalbesparing som förutses är ju en konsekvens av att reglerna för inkomstprövningen ändras och att det årliga ansökningsförfarandet upphör.)

Det kan då tyckas logiskt att överföra det centrala ansvaret till RFV från Boverket. Utredarens motiv för en sådan förändring är *dels* att försäkringskassorna inte är vana vid att ha mer än en föreskrivande myndighet, *dels* att RFV skulle förlora incitament för engagemang i fråga om bostadsbidrag.

Inget av dessa motiv är särskilt bärkraftigt. En lång rad andra lokala och regionala organ arbetar med flera olika regelverk och därmed flera olika centrala myndigheter.

Den ordningen måste ju fungera för bl.a. länsstyrelse och kommuner.

Motivet som bygger på RFV:s "incitament för engagemang" har vi svårt att förstå. Utredarens bedömning tycks utgå från att samarbetet mellan, och det gemensamma engagemanget hos, de två myndigheterna inte skulle kunna fungera. En utgångspunkt som förvånar, eftersom utredaren i andra sammanhang understryker att ett gott samarbete är en nödvändig förutsättning för att den framtida administrationen skall fungera väl, oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs. Om man trots allt accepterar argumentet kan vi bara konstatera, att exakt samma argument kunde anföras för Boverkets del.

I förlängningen blir det också en ofrånkomlig konsekvens av förslaget att bostadsanknytningen försvagas och att bostadsbidragen i ökande grad behandlas och betraktas som en i raden av ett stort antal socialförsäkringsförmåner.

Det som i förstone och i detta sammanhang kan se ut som en harmlös och begränsad administrativ förändring kommer då i sin förlängning att leda till en mycket långtgående politisk kursomläggning, som i praktiken innebär att *de bostadssociala hänsynen får vika* och att ett av de viktigaste bostadspolitiska medlen övergår till att bli en del av socialförsäkringens allmänna inkomstskydd.

Slutligen vill vi också nämna att även *regionalpolitiska skäl* talar för att Boverket, som omlokaliserades till Karlskrona för tre år sedan, även i fortsättningen behåller de angivna arbetsuppgifterna i stället för att utöka verksamheten vid den del av RFV som ligger i Stockholm.

Sammanfattningsvis avstyrker vi utredarens förslag angående den centrala myndighetsrollen och förordar i stället den lösning vi ovan angett.

KUNGL. BIBL.
1992-10-05
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1992-10-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]