

Handläggare
Anders Håkansson
Telefon: 08-50836208**Till**
Äldrenämnden
den 26 februari 2019

Remiss angående Socialdepartementets promemoria - Förbättrat grundskydd för pensionärer

Remiss från Kommunstyrelsen, diarienummer KS 2019/187

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.
2. Äldrenämnden beslutar om omedelbar justering.

Margareta Östrand
T.f. förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringskansliet har haft i uppdrag att slutföra utredningsarbetet kring ett förbättrat grundskydd för äldre, vilket presenteras i denna promemoria.

I Socialdepartementets promemoria föreslås en höjning av grundnivån i garantipensionen med cirka 200 kronor per månad. Vidare föreslås ytterligare förbättringar inom ramen för bostadstillägget. Det handlar bland annat om att anpassa bostadstillägget till boendekostnadsutvecklingen. Därför höjs bostadskostnadstaket i bostadstillägget och nivån för skälig bostadskostnad i det särskilda bostadstillägget samt i äldreförsörjningsstödet. Även ett fribelopp för arbetsinkomster

avseende personer med äldreförsörjningsstöd föreslås. Dessa lagförändringar ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till promemorians ambition att ge ett förbättrat skydd till äldre som har låga pensioner. Denna översyn är nödvändig då grundskyddets omfattning har minskat i förhållande till medianinkomsten i samhället, som har haft en lång period av reallönetillväxt. Äldreförvaltningens remissvar fokuserar på hur förslagen i promemorian påverkar kommunsektorn generellt och Stockholms stad specifikt.

Äldreförvaltningen anser att förslaget ger flera positiva effekter för staden och stadens äldre. Dels genom ökningen av pensioner för de äldre som har en låg pension men också genom att förslaget minskar behovet av försörjningsstöd för äldre. De positiva ekonomiska effekterna för kommun- och landstingssektorn beräknas i promemorian uppgå till 426 mnkr. Effekten för Stockholms stad utgår från dessa beräkningar och uppgår till närmare 29 mnkr.

På längre sikt ser dock äldreförvaltningen en risk att effekten av dessa förändringar kommer att urholkas då föreslagna förändringar inte är kopplade till någon form av indexuppräkning.

Äldreförvaltningen anser vidare att det vore värdefullt om regeringen en tid efter införandet av förändringarna följer upp dess effekter.

Bakgrund

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, tog 2017 initiativ till en utredning för att se över pensionssystemets grundskydd. En sådan översyn genomfördes av Socialdepartementet under 2017 och i februari 2018 presenterades en föreslagen inriktning för grundskyddet i *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8). Promemorian innehöll förslag på förändringar inom ramen för grundskyddet, dock inga lagförslag.

En arbetsgrupp bestående av tjänstemän vid Regeringskansliet har haft i uppdrag att slutföra utredningsarbetet och lägga fram ett reformpaket för grundskyddet, vilket presenteras i denna promemoria. Denna arbetsgrupp har haft samma utgångspunkter och problembeskrivning som i översynen. Förslagen är dock något förändrade på grund av vissa synpunkter från remissinstanserna samt ett avgörande från EU-domstolen som förändrar

förutsättningarna för garantipensionen. Denna promemoria bygger vidare på delar av det reformpaket som presenterades i grundskyddsutredningen och är ett komplett förslag som innehåller lagförslag. Pensionsgruppen har ställt sig bakom den slutliga utformningen av förslagen i promemorian och att dessa föreslås genomföras den 1 januari 2020.

Promemorian *Förbättrat grundskydd för pensionärer* har skickats på remiss till bland annat Stockholms stad. Som underlag till stadens samlade remissvar har äldreförvaltningen, Stockholms läns äldrecentrum och stadsledningskontoret ombetts att lämna egna remissvar.

Ärendet

Utgångspunkter för promemorian

I grundskyddsutredningen konstaterades att grundskyddet behöver höjas för att skillnaden i inkomst mellan grundskyddspensionärer och övriga i samhället ska minska och för att minska risken för ekonomisk utsatthet hos äldre. Utredningen konstaterade också att höjningen av grundskyddet ska vara effektiv i det avseendet att den ska förbättra situationen för äldre med svag ekonomi i så hög grad som möjligt givet insatta resurser. Samtidigt ska den utformas med hänsyn till de principer som har pekats ut som centrala för pensionssystemet och som gör att det uppfattas som rättvist och legitimt. Det innebär bland annat att grundskyddet ska präglas av principen om allmän välfärd och ge ett reellt och rimligt ekonomiskt skydd, samtidigt som det ska finnas tydliga incitament för arbete. Ytterligare utgångspunkter var att grundskyddet ska bidra till att minska de skillnader i pension som finns mellan kvinnor och män samt att grundskyddets konstruktion ska vara transparent och enkelt att förstå.

Utgångspunkterna för arbetsgruppens reviderade förslag har varit att behålla så mycket som möjligt av de förslag som Pensionsgruppen tidigare har ställt sig bakom. Då arbetsgruppen arbetat utifrån delvis förändrade förutsättningar har i vissa fall nya överväganden behövt göras. Detta innebär att vissa utgångspunkter och principer kan ha en annan tonvikt i detta förslag jämfört med grundskyddsutredningen. En utgångspunkt för arbetsgruppen har varit att lika mycket resurser ska satsas som i grundskyddsutredningen.

Förslag till förändringar

I promemorian föreslås en höjning av grundnivån i garantipensionen med cirka 200 kronor per månad. Syftet med ökningen är att stärka ekonomin för alla med garantipension och minska inkomstgapet mellan garantipensionärer och övriga i samhället. Som en följd av detta höjs också fribeloppet i beräkningen av reduceringsinkomsten i bostadstillägget.

Vidare föreslås ytterligare förbättringar inom ramen för bostadstillägget. Det handlar bland annat om att anpassa bostadstillägget till boendekostnadsutvecklingen. Den första januari 2018 höjdes bostadskostnadstaket från 5 000 kronor till 5 600 kronor per månad, vilket innebär en tydlig förbättring för dem med höga bostadskostnader. Trots denna höjning har 34 procent av de äldre med bostadstillägg en bostadskostnad över taket. Därför föreslås en ytterligare höjning så att takbeloppet sätts till 7 000 kronor per månad och hushåll. Takhöjningen underlättar för äldre att flytta till anpassat boende i de fall som detta efterfrågas. Vidare förändras ersättningsgraden i bostadstillägget. Det sistnämnda innebär att ett hushåll som är berättigad till bostadstillägg får full ersättning för bostadskostnad upp till 3 000 kronor. Från 3 001 kronor till 5 000 kronor är ersättningsgraden 90 procent. För boendekostnader från 5 001 till 7 000 kronor ersätts 70 procent. Ett ytterligare syfte med förändringarna är att göra bostadstillägget mer träffsäkert och därmed rikta det mer effektivt mot dem som behöver det mest. Förslaget om att enhetliggöra avräkningen av bostadstillägget är ett led i detta. I förslaget räknas bostadstillägget av med 62 procent i hela intervallet. En ytterligare positiv effekt av detta förslag är att det bidrar till att regelverket för bostadstillägg förenklas.

Vidare föreslås att alla inkomster som har koppling till eget arbete beaktas till 92 procent i beräkningen av reduceringsinkomsten medan övriga inkomster beaktas till 100 procent. I praktiken innebär det att inkomstpension, premiepension, tjänstepension och privat pension hanteras lika och tas upp med 92 procent medan alla övriga inkomster som inte härrör från eget arbete (t.ex. änkepension eller garantipension) beaktas fullt ut i reduceringsinkomsten. Avslutningsvis införs ett fribelopp för arbetsinkomster om 24 000 kronor per år för personer med äldre försörjningsstöd. Det innebär att även denna grupp får ekonomiska incitament till arbete i likhet med övriga som har bostadstillägg.

Förändringarna i socialförsäkringsbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Tidigare bestämmelser ska fortfarande gälla för de förmåner som avser tiden före ikraftträdandet av dessa nya regler.

Konsekvenser av förslaget för individen

De effekter som arbetsgruppens förslag till förbättrat grundskydd ger för pensionärer redovisas dels ur ett fördelningsperspektiv men också ur ett jämställdhetsperspektiv.

Förslaget om en höjning av grundnivån i garantipensionen med 200 kronor per månad är generell. Det innebär att alla som idag har garantipension kommer att få ta del av höjningen.

Arbetsgruppen föreslår även ett flertal förändringar av bostadstillägget för ålderspensionärer. Bostadskostnadstaket höjs och ersättningsgraden förändras. För att tidigare arbete ska belönas samtidigt som olika inkomster i högre grad ska likabehandlas föreslås förändringar i beräkningen av reduceringsinkomsten, som används vid avräkningen av bostadstillägget.

När ekonomisk jämställdhet studeras är individens egna medel mer relevanta då de ger ekonomisk självständighet. I begreppet ekonomisk standard antas alla personer i hushållet ha gemensam ekonomi och samma levnadsstandard, vilket i praktiken inte alltid är fallet.

Pensionssystemet är i sig könsneutralt och de skillnader som finns mellan könen beror till största delen på tidigare arbetsinkomster. Att kvinnor i genomsnitt har lägre pension än män förklaras av att kvinnor generellt sett har lägre lön än män och arbetar mer deltid. Kvinnor lämnar också arbetslivet tidigare i större utsträckning. Detta medför i sin tur att kvinnor i större omfattning får grundskydd, vilket förklarar varför arbetsgruppens förslag om förbättrat grundskydd i högre grad gynnar kvinnor. Omkring 80 procent av dagens pensionärer som får garantipension och bostadstillägg är kvinnor.

Förslaget att höja grundnivån i garantipensionen med 200 kronor per månad beräknas öka den individuella disponibla inkomsten för närmare hälften av dagens kvinnliga pensionärer. Bland männen kommer cirka 12 procent att få en förbättrad individuell disponibel inkomst. Eftersom höjningen av garantipensionen är generell och behovsprövningen relativt liten kommer kvinnor i de högre inkomstgrupperna också att få en högre genomsnittlig förbättring av

den disponibla inkomsten jämfört med män. Detta eftersom männen i lägre utsträckning har garantipension.

Även de förändringar som föreslås inom bostadstillägget gynnar i högre grad kvinnor än män, eftersom de i högre grad får bostadstillägg. Detta gäller framför allt förslaget om höjt bostadskostnadstak i bostadstillägget.

Konsekvenser av förslaget för offentlig sektor

De ökade kostnaderna för staten beräknas uppgå till cirka 2,1 miljarder kronor per år. Det är framför allt förslaget om höjd garantipension med 200 kronor som ger de ökade kostnaderna. Även förslagen inom bostadstillägget ökar statens utgifter medan det behovsprövade äldreförsörjningsstödet minskar när garantipensionen och bostadstillägget höjs. Likaså minskar utgifterna för det särskilda bostadstillägget, om än marginellt.

För kommunerna (avser både primärkommuner och landsting) innebär förslagen till förbättrat grundskydd ökade skatteintäkter 344 mnkr när garantipensionen höjs. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd beräknas minska med 4 mnkr när pensionärernas inkomster förbättras. Kommunernas intäkter för hemtjänstavgifter förväntas öka med cirka 78 mnkr till följd av förslagen. Nettoeffekten av förslagen är positiv och beräknas förstärka kommunernas ekonomi med cirka 426 mnkr.

Det kommunala självstyret bedöms inte påverkas av förslagen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd har informerats om ärendet och samverkan har skett med förvaltningsgruppen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till promemorians ambition att ge ett förbättrat skydd för de som har låga pensioner. Denna översyn är nödvändig då grundskyddets omfattning har minskat i förhållande till medianinkomsten i samhället efter en lång period av reallönetillväxt. Andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard har ökat över tid vilket i huvudsak förklaras av att inkomstökningarna hos förvärvsarbetande varit betydligt större än hos pensionärer.

Effekten av dessa förändringar motsvarar ökade kostnader för staten om 2,1 miljarder kronor så flera av de lag- och regelförändringar som föreslås påverkar vissa grupper av äldre positivt, särskilt gäller detta förändringarna av bostadstillägget. I remissvaren till Socialdepartementets förslag *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd (Ds 2018:8)* finns skiljaktigheter om hur stora skillnaderna i pension ska vara mellan äldre som arbetat en stor del av livet och de som inte gjort det. Äldreförvaltningen tar inte ställning till hur fördelningen mellan dessa grupper påverkas utan fokuserar på hur förslagen i promemorian påverkar kommunsektorn generellt och Stockholms stad specifikt.

Äldreförvaltningen anser att förslaget ger flera positiva effekter för stadens äldre, framför allt för de med låg pension och höga bostadskostnader.

De äldre som till viss del har varit beroende av försörjningsstöd för att klara sina utgifter känner sig i många fall inte bekväma med att efter ett långt arbetsliv få försörjningsstöd som pensionär. Förslagen om fribelopp för arbetsinkomster avseende personer med äldreförsörjningsstöd samt att den skäliga bostadskostnaden höjs till 7 000 kronor i månaden kommer att minska antalet personer som behöver försörjningsstöd. Dock är det främst höjningen av skälig boendekostnad som har en påverkan i praktiken.

I promemorian finns en beräkning av vilken ekonomisk effekt som förslaget har på kommunsektorn. Den totala effekten för kommun och landsting är 426 mnkr. Vissa av de förslagen påverkar både kommun och landsting och andra enbart landets kommuner.

Förslaget om ett förbättrat grundskydd ger ökade skatteintäkter om 344 mnkr. Skatteintäkterna avser både landsting och kommun och effekten för Stockholms stad skulle bli 20,5 mnkr. De förslag som berör försörjningsstöd ger minskade kostnader för staden om 0,4 mnkr. Slutligen beräknas kommunernas hemtjänstavgifter öka vilket ger en intäktsökning om 7,8 mnkr för staden. De positiva ekonomiska effekterna för staden uppgår totalt till nära 29 mnkr per år.

På längre sikt ser dock äldreförvaltningen en risk att effekten av dessa förändringar kommer att urholkas. Det gäller i första hand vad som anses som en skälig boendekostnad. I förslaget till ny lagtext står att en skälig bostadskostnad för en person som fyllt 65 år är 7 000 kronor per månad för den som är ogift/ensamstående och

3 500 den som är gift/sammanboende. Dessa belopp är fasta och inte kopplade till någon form av indexuppräknings.

I Stockholm har det blivit allt vanligare att äldre bor kvar i sina bostäder istället för att flytta till nyare, mer tillgängliga lägenheter. Det finns idag ett förslag om fri hyressättning för nyproduktion. I och med att dessa lägenheter är tillgänglighetsanpassade kan en höjning innebära att de inte är möjliga för många äldre att hyra, trots det ökade bostadstillägget.

I promorian nämns att regeringen kommer att följa effekterna för hushåll med hemtjänst eller sjuk- och aktivitetsersättning. Äldreförvaltningen anser att det vore värdefullt om regeringen har en uppföljning av effekter av förslaget i sin helhet en tid efter införandet. Särskilt med tanke på den osäkerhet som råder om framtida hyresnivåer.

Bilagor

1. Socialdepartementets promemoria Förbättrat grundskydd för pensionärer.