



Beregning af boligydelse ved indkomstændringer

Henstillet til den sociale ankestyrelse at tage en sag vedrørende beregning af boligydelse til en pensionist, der ville opnå en indtægtsfremgang, op til fornyet behandling.

FOB nr. 80.465

(J. nr. 1980-872-053).

A klagede for sin mormoder, B, over den sociale ankestyrelses afgørelse af 6. maj 1980, hvorved ankestyrelsen fandt, at der i henhold til § 12, stk. 5, i boligydelsesloven (nu lovbekendtgørelse nr. 360 af 4. august 1980) med rette var foretaget beregning af boligydelse til B på grundlag af hendes forventede fremtidige indkomst, således som denne havde kunnet opgøres efter indgivelse af ansøgning om boligydelse.

B, der var enke, var født den 16. februar 1910, og hun havde modtaget folkepension fra sit 67. år (dvs. fra 1977). Hun solgte sin faste ejendom i midten af januar måned 1979 til overtagelse den 1. maj 1979. Ved handelen blev der udstedt et 10 pct. sælgerpantebrev på 338.500 kr. Renter og afdrag skulle betales til de sædvanlige terminer (11. juni og 11. december).

I et ansøgningsskema, som B indsendte til social- og sundhedsforvaltningen i Vejle kommune den 28. februar 1979, og som forvaltningen modtog den 1. marts 1979, ansøgte hun om boligydelse til en lejet 3-værelses lejlighed, som hun skulle overtage pr. 15. marts 1979. Af ansøgningen fremgik det bl. a., at den årlige husleje for lejligheden udgjorde 11.484 kr. B anførte i ansøgningen, at hun forventede en fremtidig indkomst på ca. 5.000 kr. om måneden, dog således, at hun i 1979 - ud over sin folkepension - pr. 1. juni 1979 ville få udbetalt renteindtægt på 4.000 kr. og pr. 1. december 1979 renteindtægt på ca. 22.000 kr., og at hendes samlede årlige renteindtægt derefter ville udgøre ca. 40.000 kr. B oplyste under henvisning hertil, at hendes indkomst for 1979 ville udgøre ca. 48.432 kr., hvilket gav et månedligt gennemsnit på ca. 4.036 kr. Hun anså sig således for berettiget til at modtage boligydelse i hvert fald for en del af året.

Social- og sundhedsforvaltningen i Vejle kommune foretog herefter den 6. april 1979 en beregning af B's boligydelse. Ved beregningen lagde forvaltningen til grund, at B ville have en husstandsindkomst på årsbasis på i alt 62.152 kr. (22.152 kr. i folkepension og 40.000 kr. i renteindkomst).

På grundlag af denne husstandsindkomst beregnede forvaltningen, at B's årlige egenbetaling af huslejen skulle være 12.600 kr. (da der i boligen var 2 værelser mere end antallet af husstandsmedlemmer, skulle egenbetalingen efter bestemmelsen i § 13, stk. 3, i boligydelsesloven udgøre 20 pct. af husstandsindkomsten op til indkomstgrænsen, der for 1979 var 60.300 kr., og 30 pct. af husstandsindkomsten over denne grænse, 1.800 kr.).

Da boligudgiften, incl. indvendig vedligeholdelse, udgjorde 12.632 kr., var B efter forvaltningens opfattelse ikke berettiget til boligydelse. Dette meddelte

social- og sundhedsforvaltningen i Vejle kommune i skrivelse af 10. maj 1979 B.

Denne afgørelse indbragte B ved skrivelse af 7. juni 1979 for amtsankenævnet for Vejle amt. I skrivelsen anførte B, at hun anså sig for berettiget til at modtage boligydelse for 1979, da hendes skattepligtige indkomst ifølge skattevæsenet (forskudsansættelsen) kun ville udgøre 50.986 kr.

I den anledning indhentede amtsankenævnet en udtalelse af 27. juni 1979 fra det sociale udvalg i Vejle kommune, der bl. a. anførte følgende:

»...

Klageren, der er enke, oppebærer folkepension, p.t. med 1846 kr. månedligt.

Den 1. marts 1979 indgav klageren begæring om boligydelse til nævnte lejlighed. Af ansøgningen fremgår, at der er tale om en 3-værelses lejlighed, at lejen uden varme andrager 11.484 kr. årligt, samt at den indvendige vedligeholdelse påhviler lejeren. Beregnet leje andrager herefter (11.484 kr. + 1.148 kr.) 12.632 kr.

Klageren har den 1. maj 1979 afhændet sin hidtidige ejerbolig, ..., Vejle, og af skødet fremgår det, at den pågældende har fået et 10 pct. pantebrev på 338.500 kr.

Man vedlægges fotokopi af ansøgningskemaet, hvori pågældende oplyser, at den fremtidige renteindtægt vil andrage 40.000 kr., hvorfor man ved beregningen af boligydelse, jfr. § 12, stk. 5, har anvendt den nuværende folkepension 1.846 kr. månedlig eller 22.152 kr. årligt + 40.000 kr. (renter) = 62.152 kr. som beregningsgrundlag.

Til yderligere orientering vedlægges fotokopi af den foretagne beregning, hvorefter der for tiden ikke kan udbetales boligydelse.

...«

I skrivelse af 25. juli 1979 til amtsankenævnet uddybede B sin klage. Hun anførte bl. a., at hendes forventede renteindtægt fra 1980 ville blive ca. 40.000 kr., men at renteindtægten for 1979 ville blive 23.600 kr. Hun anså sig derfor for berettiget til boligydelse, idet hun henviste til, at det af § 12, stk. 1, i boligydelsesloven fremgår, at der ved opgørelsen af den samlede husstandsindkomst anvendes den endeligt ansatte skattepligtige indkomst for det senest slutlignede indkomstår.

Amtsankenævnet for Vejle amt meddelte i skrivelse af 10. august 1979 B, at amtsankenævnet på sit møde den 7. august 1979 havde truffet følgende afgørelse:

»...

Efter boligydelseslovens § 12, stk. 5, jfr. pkt. 32, i socialministeriets cirkulære af 15. november 1978 om boligydelse til pensionister, sker den første opgørelse af husstandsindkomsten på grundlag af den forventede fremtidige indtægt for husstanden.

Efter boligstyrelseslovens § 22, jfr. pkt. 58 og 59, i ovennævnte cirkulære, fastsættes boligydelsen for det kommende kalenderår hver 1 januar.

Under hensyn til at ansøgeren afhændede sin ejendom pr. 1. maj 1979, finder amtsankenævnet ansøgeren berettiget til boligydelse fra den 1. i måneden efter ansøgningens indgivelse og indtil 1. maj 1979 på grundlag af ansøgerens faktiske indtægt i 1979 incl. renteindtægten.

Det sociale udvalg er anmodet om at udbetale ansøgeren boligydelse i overensstemmelse med ovenstående fra den 1. måneden, efter at ansøgningen er indgivet.

...«

Denne afgørelse indbragte det sociale udvalg i Vejle kommune ved skrivelse af 23. august 1979 for den sociale ankestyrelse. Socialudvalget anførte, at udvalget på grundlag af pkt. 32, 58 og 59 i socialministeriets cirkulære nr. 208 af 15. november 1978 om boligydelse til pensionister var af den opfattelse, at beregningsgrundlaget for B's indkomst burde være den fremtidige årlige indtægt.

Af en kontorrapport af 28. februar 1980 fra den sociale ankestyrelse fremgår det, at boligydelseskontoret i Vejle kommune telefonisk oplyste til ankestyrelsen, at kontoret udbetalte boligydelse til B for april måned 1979 med 591 kr.

Den sociale ankestyrelse meddelte i skrivelse af 23. maj 1980 B, at styrelsen på sit møde den 6. maj 1980 havde truffet følgende afgørelse:

»...

Ankestyrelsen er enig med det sociale udvalg i Vejle kommune i, at der i medfør af boligstyrelseslovens § 12, stk. 5, med rette er foretaget beregning på grundlag af den forventede fremtidige indkomst, således som denne har kunnet opgøres efter indgivelse af ansøgningen om boligydelse.

Modtageren skal dog ikke tilbagebetale faktisk modtagne ydelser. Ankestyrelsen ændrer således amtsankenævnet for Vejle amts afgørelse af 7. august 1979

...«

I A's klageskrivelse af 4. august 1980 til mig anførte han bl. a., at det efter hans opfattelse var betænkeligt at fortolke pkt. 32 i ministeriets ovennævnte cirkulære således, at beregningen af B's boligydelse blev foretaget på grundlag af de økonomiske forhold, der først var gældende efter salget af hendes ejendom pr. 1. maj 1979, og på grundlag af de efterfølgende 12 måneder. Til støtte herfor gjorde A gældende, at det eksempel, der er anført under pkt. 32 i cirkulæret, støttede hans opfattelse, idet den fremtidige indkomst i eksemplet var udregnet som den skattepligtige indkomst i den resterende del af indkomståret. Efter A's opfattelse betød dette, at den oprindelig tildelte boligydelse måtte være mindre end det, som B havde krav på.

Det sociale udvalg i Vejle kommune henholdt sig i en udtalelse til mig til udvalgets udtalelse af 27. juni 1979 til amtsankenævnet samt til ankestyrelsens afgørelse.

Amtsankenævnet i Vejle amt henviste i sin udtalelse til mig til socialudvalgets udtalelse og anførte, at nævnet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den sociale ankestyrelse henviste i udtalelse af 30. oktober 1980 til mig til socialudvalgets og amtsankenævnets udtalelser og meddelte, at ankestyrelsen kunne henholde sig til sin afgørelse af 23. maj 1980.

Ved skrivelse af 23. januar 1981 forelagde jeg sagen for socialministeriet, idet jeg anførte følgende:

»...

§ 12, stk. 1 og 5, i lov nr. 251 af 8. juni 1978 om boligydelse til pensionister indeholder følgende bestemmelser:

»Til brug for den årlige fastsættelse af boligydelsen opgøres den samlede husstandsindkomst. ... Ved opgørelsen anvendes den endeligt ansatte skattepligtige indkomst for det senest slutlignede indkomstår...

...

Stk. 5. Den første opgørelse af husstandsindkomsten sker dog på grundlag af den forventede fremtidige indkomst for husstanden.«

I bemærkningerne til § 12, stk. 5, i forslaget til loven om boligydelse til pensionister (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, bind II, sp. 3252) er anført følgende:

»...

For personer, der bliver berettiget til boligydelse i forbindelse med, at de opnår ret til pension, er der foreslået en særlig regel. Den går ud på, at den fremtidige indkomst for husstanden skal lægges til grund for beregningen af boligydelsen, jfr. § 12, stk. 5. En tilsvarende bestemmelse findes i pensionslovene. Den skyldes, at der ved overgang til pensioniststatus sker sådanne ændringer i indtægtsforholdene, at tidligere års indtægt ikke kan antages at give et reelt billede af pensionistens nuværende og kommende indtægter. Bestemmelsen - der også må sammenholdes med bestemmelserne i forslagets kapitel 6 om beregning - vil i øvrigt også kunne anvendes, når der pr. 1. januar i året efter at retten til boligydelse er indtrådt skal foretages omregning af boligydelsen. Hvis en 67-årig f. eks. bliver berettiget til pension og boligydelse den 1. juli 1979, vil hans pension og boligydelse skulle beregnes på grundlag af den fremtidige indkomst ved den første beregning, men også ved beregningen pr. 1. januar 1980 må den fremtidige indkomst lægges til grund, da den senest slutlignende indkomst - for året 1978 - ikke afspejler pensionistens indkomst i 1980.

...«

Pkt. 32 i socialministeriets cirkulære nr. 208 af 15. november 1978 om boligydelse til pensionister har følgende indhold:

»Efter lovens § 12, stk. 5, skal den første opgørelse af husstandsindkomsten altid ske på grundlag af den forventede fremtidige indkomst for husstanden. Dette gælder for samtlige husstandsmedlemmer.

Ved førstegangsberegning af boligydelsen er hovedreglen om anvendelse af indkomsten for det senest slutlignede indkomstår således fraveget. Dette skyldes, at der ved overgangen til pension sker sådanne ændringer

i indtægtsforholdene, at tidligere års indtægter ikke kan antages at give et reelt billede af pensionistens nuværende og kommende indtægter.

Hvis en pensionist først søger om boligydelse efter i nogle år at have modtaget pension, vil indkomsten fra det senest slutlignede indkomstår dog kunne benyttes, hvis der ikke kan gives andet skøn over den forventede indtægt.

...

Hvor indkomsten er fastsat efter § 12, stk. 5, vil det også være nødvendigt ved den følgende og tillige ved den næstfølgende årlige fastsættelse af ydelsen at anvende den fremtidige indkomst, da den senest slutlignede indkomst stadig afspejler indtægtsforholdene fra tiden før opnåelse af pension.

Eksempel:

En gift mand søger om folkepension og boligydelse i marts 1979, hvor han fylder 67 år.

...

Husstandsindkomsten opgøres herefter således:

Forventet pension i perioden 1. april-31. december 1979 (20.250 kr.) opregnet til helårlig pension 27.000 kr.

...«

Som det fremgår af det, der er anført ovenfor, beror sagens bedømmelse på, hvorledes »den forventede fremtidige indkomst for husstanden« skal beregnes, jfr. lovens § 12, stk. 5. Da sagens bedømmelse således beror på en stillingtagen til et principielt fortolkningsspørgsmål vedrørende den nævnte lovbestemmelse, har jeg fundet det rettest før min stillingtagen til sagen at anmode socialministeriet om en udtalelse om dette fortolkningsspørgsmål.

Der foreligger for det første følgende spørgsmål:

a) Skal den forventede fremtidige indkomst beregnes som indkomsten i en del (resten) af året 1979, omregnet til helårsindkomst, eller som helårsindkomst i de næstfølgende 12 måneder (fra et nærmere bestemt »begyndelsestidspunkt«, jfr. nærmere nedenfor)?

b) Skal den forventede fremtidige indkomst beregnes »adskilt« - her henholdsvis før og efter 1. maj 1979 - eller »samlet«. I sidstnævnte henseende er der endvidere spørgsmål om, hvilket »begyndelsestidspunkt« der skal anvendes?

Boligydelsesloven, forarbejderne til loven og de administrativt fastsatte bestemmelser i henhold til loven ses ikke at give noget helt klart svar på de nævnte spørgsmål.

Lovens hele ordning med årlig fastsættelse af boligydelsen og omberegninger og eksemplet i pkt. 32 i socialministeriets cirkulære af 15. november 1978 gør det mest nærliggende at antage, at den forventede fremtidige indkomst skal beregnes som indkomsten i en del (resten) af året 1979, omregnet til helårsindkomst (spm. a), og dette synes da også lagt til grund i den foreliggende sag.

Jeg beder dog om at modtage socialministeriets bemærkninger til dette spørgsmål.

Nedenfor lægger jeg til grund, at den forventede fremtidige indkomst skal beregnes på den anførte måde.

Om spørgsmål b) skal jeg bemærke følgende:

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, er forholdet det, at (B) den 28. februar 1979 ansøgte Vejle kommune om boligydelse for den lejlighed, som hun overtog den 15. marts 1979. Ansøgningen om boligydelse blev modtaget den 1. marts 1979 i kommunens socialforvaltning.

(B) har modtaget boligydelse for perioden fra den 1. april til den 30. april 1979, jfr. herved lovens §§ 20 og 21.

Fra den 1. maj 1979 har (B) en løbende renteindtægt fra et sælgerpantebrev, der (for tiden) udgør godt 2.800 kr. om måneden, og som betales ved de sædvanlige terminer (11. juni og 11. december).

(På tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om boligydelse var det klart, at (B) fra den 1. maj 1979 ville have den nævnte renteindtægt fra sælgerpantebrevet).

Beregningen af den forventede fremtidige indkomst kunne pr. 1. april 1979 ske på 2 principielt forskellige måder:

1° Der kunne foretages en »adskillelse« af (B's) forventede fremtidige indkomst i 1979 henholdsvis før og efter den 1. maj 1979 (dvs. henholdsvis den forventede fremtidige indkomst i perioden fra den 1. april til den 30. april 1979 omregnet til helårsindkomst, og den forventede fremtidige indkomst i perioden fra den 1. maj til den 31. december 1979 omregnet til helårsindkomst).

Amtsankenævnets afgørelse i skrivelsen af 10. august 1979 synes at bygge på den opfattelse, at beregningen skulle foretages på den her anførte måde.

2° Der kunne foretages en »samlet« beregning af (B's) forventede fremtidige indkomst.

Der er her 2 muligheder for, hvilket »begyndelsestidspunkt« der kunne anvendes: den 1. april 1979 eller den 1. maj 1979 (dvs. den forventede fremtidige indkomst i perioden fra den 1. april til den 31. december 1979, omregnet til helårsindkomst, eller den forventede fremtidige indkomst i perioden fra den 1. maj til den 31. december 1979, omregnet til helårsindkomst).

Det sociale udvalg i Vejle kommune og den sociale ankestyrelse synes ved afgørelserne af henholdsvis 10. maj 1979 og 6. maj 1980 at bygge på den opfattelse, at der skulle ske en samlet beregning, og at det var den forventede indtægt fra 1. maj 1979, omregnet til helårsindkomst, der skulle anvendes.

Om de nævnte fortolkningsmuligheder med hensyn til beregningen af den forventede fremtidige indkomst skal jeg på nuværende tidspunkt alene bemærke, at det efter min opfattelse taler for anvendelsen af beregningsmåden under 1°, at (B) i april måned 1979 skulle betale husleje, men at hun på det tidspunkt endnu ikke havde rådighed over renteindtægterne.

Betragtningen kan naturligvis i det foreliggende tilfælde kun tillægges begrænset betydning, fordi der her alene er tale om een måned, hvor denne særlige situation forelå. Dette forrykker imidlertid ikke den principielle betydning af spørgsmålet, der ved andre tidsmæssige placeringer af de relevante begivenheder kan have ret væsentlig praktisk betydning.

...«

Med skrivelse af 12. februar 1981 videresendte socialministeriet min skrivelse til boligministeriet. Jeg modtog herefter en udtalelse af 19. marts 1981 fra boligstyrelsen, der i udtalelsen anførte følgende:

»...

I denne anledning skal man meddele, at efter § 12, stk. 5, i lov nr. 251 af 8. juni 1978 sker den første opgørelse af husstandsindkomsten på grundlag af den forventede fremtidige indkomst for husstanden.

Denne regel var (og er) en undtagelse fra den hovedregel, hvorefter man ved opgørelsen af husstandsindkomsten anvendte den endeligt ansatte skattepligtige indkomst for det senest slutlignede indkomstår. Denne bestemmelse sammenholdt med bestemmelserne i § 22 og § 23 må efter boligstyrelsens

opfattelse føre til, at fastsættelse af en husstandsindkomst højst kan ske for 12 måneder ad gangen og aldrig kan ske for et tidsrum, der ligger ud over den 1. januar.

Efter boligydelseslovens § 23, stk. 1, kan boligydelse omregnes i løbet af året, såfremt bl. a. husstandsindkomsten ændres, og en omregning vil medføre en væsentlig ændring af boligydelsens størrelse. Bestemmelsen er uddybet i pkt. 61 i cirkulære af 15. november 1978 om boligydelse til pensionister.

Der er ikke i loven taget direkte stilling til, hvorvidt der skal foretages en adskilt opdeling - en periodeopdeling - såfremt pensionisten allerede ved årets start oplyser om fremtidige indkomstændringer. Boligstyrelsen er imidlertid af den opfattelse, at der bør være størst mulig samtidighed mellem ydelsen og indkomsten, og at pensionisten ikke skal stilles ringere i denne situation, end i den situation, hvor pensionisten først giver meddelelse om ændringen, når denne indtræder i løbet af året. Boligstyrelsen er således af den opfattelse, at såfremt en pensionist klart kan dokumentere, fra hvilket tidspunkt en varig indkomstændring er indtrådt eller indtræder, og en omregning vil medføre en væsentlig ændring af boligydelsens størrelse, skal der foretages en periodeopdeling. Den husstandsindkomst, der skal lægges til grund for den første periode, skal herefter være den forventede fremtidige indkomst for den nævnte periode, mens boligydelsen på tidspunktet, hvor indkomstændringen indtræder, må ændres, under hensyn til ændringerne i den forventede fremtidige indkomst.

I den konkrete sag er boligstyrelsen således af den opfattelse, at den renteindtægt, som den pågældende klager opnår pr. 1. maj, først kan indgå i den husstandsindkomst, som lægges til grund for beregning af boligydelsen pr. 1. maj, mens husstandsindkomsten indtil dette tidspunkt alene kan beregnes under hensyn til den faktiske indkomst i perioden indtil 1. maj.

Det tilføjes, at den omstændighed, at husstandsindkomsten efter gældende lovgivning opgøres på basis af socialindkomsten, således som denne foreligger, eller såfremt der er tale om en forventet fremtidig indkomst, da en forventet fremtidig indkomst opgjort efter socialindkomstens principper ikke ændrer boligstyrelsens ovennævnte opfattelse.

...«

Jeg henstillede herefter i skrivelse af 27. marts 1981 til den sociale ankestyrelse at genoptage behandlingen af sagen, idet jeg anførte følgende:

»...

Jeg er enig i den generelle opfattelse med hensyn til beregning af boligydelse, som boligstyrelsen har givet udtryk for, og dermed også enig i boligstyrelsens udtalelse vedrørende beregningen af boligydelse i den foreliggende sag.

Jeg henstiller til den sociale ankestyrelse at tage sagen op til fornyet behandling på grundlag af boligstyrelsens opfattelse vedrørende beregning af boligydelse.

...«

I skrivelse af 19. juni 1981 meddelte den sociale ankestyrelse mig, at ankestyrelsen havde genoptaget sagen og i et møde den 1. juni 1981 afsagt følgende kendelse:

»Efter det nu foreliggende finder ankestyrelsen i overensstemmelse med boligstyrelsens opfattelse, at den renteindtægt, som (B) ville opnå pr. 1. maj 1979, først kunne indgå i den husstandsindkomst, som skulle lægges til grund for beregning af boligydelse pr. 1. maj 1979, mens husstandsindkomsten indtil dette tidspunkt alene kunne beregnes under hensyn til den faktiske indkomst i perioden indtil 1. maj 1979.

Ankestyrelsen ændrer således sin den 6. maj 1980 truffne afgørelse.«

Jeg meddelte herefter ankestyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.