



## Anvendelse af forventet fremtidig indkomst ved beregning af boligsikring

*Udtalt overfor amsankenævnet for Københavns amt, at jeg måtte anse det for beklageligt, at ankenævnet havde tiltrådt Rødovre kommunes beslutning om at lægge den opregulerede socialindkomst til grund ved beregningen af boligsikring i en konkret sag.*

FOB nr. 85.198

*Henstillet, at ankenævnet traf ny afgørelse i forhold til klageren på grundlag af det, jeg havde anført i udtalelsen.*

*(J. nr. 1985-1206-17).*

A klagede over amsankenævnet for Københavns amtskommunes afgørelse om ikke at tilsidesætte Rødovre kommunes beslutning om med virkning fra den 1. januar 1985 at ophøre med at udbetale ham boligsikring.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A fra Rødovre kommune modtog boligsikring for boligstøtteåret 1984 fra november måned med 74 kr. månedlig. Ved årsomberegningen fandt kommunen, at A ikke længere var berettiget til boligsikring, og gav ham meddelelse om, at boligstøtten ville ophøre fra den 1. januar 1985. Kommunen lagde herved til grund, at A havde en årlig boligudgift på 22.567 kr. Som husstandsindkomst for 1985 lagde kommunen A's opregulerede socialindkomst på 137.000 kr. til grund.

Som svar på forespørgsler fra A redegjorde Rødovre kommune i skrivelser af 5. og 25. februar 1985 nærmere for beslutningen om at lægge A's opregulerede socialindkomst til grund ved beregningen af boligsikringen. Kommunen oplyste, at hovedreglen er, at den opregulerede socialindkomst anvendes som beregningsgrundlag, medmindre den forventede fremtidige indtægt er mindst 10.000 kr. lavere. For 1985 udgjorde A's socialindkomst, fratrukket ligningsmæssige fradrag, 137.525 kr. A's forventede indtægt for 1985 ville efter kommunens vurdering ikke være 10.000 kr. lavere end den opregulerede socialindkomst.

Ved beregningen af A's forventede indtægt for 1985 tog kommunen udgangspunkt i A's aktuelle indkomstforhold pr. 21. november 1984. På dette tidspunkt havde A efterløn, tjenestemandspension samt en mindre renteindtægt. Kommunen regnede med, at A's tjenestemandspension i løbet af 1985 ville stige, og regnede derfor med et 4% tillæg til pensionen som udtryk for den forventede indkomststigning for 1985. Endelig havde kommunen fratrukket et beløb svarende til de forventede ligningsmæssige fradrag.

Kommunen opgjorde den forventede indtægt for 1985 på følgende måde:

Efterløn

761 x 52

39.572 kr.

Tjenestemandspension	7.033 x 12	84.396 kr.
+ 4% regulering af 84.396 kr.		3.376 kr.
÷ ligningsmæssige fradrag		3.275 kr.
+ renteindtægter		4.000 kr.
		<hr/> 128.069 kr.

Kommunen vejledte samtidig A om, at han, når hans efterløn pr. 1. august 1985 faldt til 664 kr. ugentlig, kunne rette henvendelse på ny, idet hans fremtidige forventede indtægt på dette tidspunkt ville blive beregnet til ca. 123.000 kr. årligt.

Denne afgørelse indbragte A ved skrivelse af 11. marts 1985 for amtsankenævnet for Københavns amtskommune. Han anførte, at kommunens vurdering af hans forventede fremtidige indkomst var ukorrekt. A fandt det for det første urealistisk at regne med 4% stigning i tjenestemandspensionen for 1985. I denne forbindelse henviste A til, at pensionen i 1984 var steget med 2,98%. For det andet mente A, at kommunen burde have taget i betragtning, at hans efterløn faktisk ville falde den 1. august 1985 som følge af, at han på dette tidspunkt ville gå fra efterlønnens 80% sats til 70%.

Amtsankenævnet indhentede i den anledning en udtalelse af 21. marts 1986 fra Rødovre kommune. Kommunen bemærkede bl.a. følgende:

»For så vidt angår regulering af pensionen har Rødovre kommune, i lighed med de fleste andre FKKA-kommuner, fastsat denne til 4% for tiden 1/1-31/3, 2% for tiden 1/4-30/9 og intet tillæg for tiden 1/10-31/12 1985. Det er vanskeligt at arbejde med forskellige reguleringsprocenter for forskellige lønmodtagere, og man må derfor fastholde disse satser.

Når (A's) efterløn 1/8 går ned, bliver den fremtidige indtægt beregnet på samme måde, d.v.s., således:

Efterløn	664 x 52	34.528
Pension + 2% tillæg		
o.s.v		

Indtægten vil i alt blive beregnet til ca. 123.000 kr. pr. år.«

Efter at A havde modtaget en kopi af kommunens udtalelse, fremsatte han i en skrivelse af 26. marts 1985 yderligere bemærkninger over for ankenævnet. A fastholdt, at det var urealistisk at regne med en 4% stigning af hans pension. Han gjorde gældende, at vurderingen af hans forventede fremtidige indtægt måtte ske individuelt og ikke på grundlag af en generelt fastsat reguleringsfaktor.

I en skrivelse af 3. april 1985 fremsatte A yderligere bemærkninger over for amtsankenævnet. Han henviste til, at kommunens fastsættelse af en generel reguleringsprocent måtte anses for at være i strid med loven om individuel boligstøtte. Samtidig fremsendte han kopier af specifikationer af hans månedlige pensionsudbetalinger for perioden 1. oktober 1984 - 1. april 1985. Af specifikationerne fremgik, at A's pension uændret i perioden udgjorde 7.033,47 kr. månedlig.

Amtsankenævnet meddelte i skrivelse af 3. juni 1985 A, at nævnet ikke havde fundet grundlag for at tilsidesætte den opgørelse pr. 1. januar 1985, som Rødovre kommune havde foretaget af hans forventede fremtidige indkomst

for 1985, »hvorefter pensionsindkomsten tillægges 4% til imødegåelse af forventede stigninger i årets løb«. Nævnet besluttede herefter at tiltræde kommunens afslag på bevilling af boligsikring pr. 1 januar 1985.

Efter at A havde modtaget denne afgørelse, rettede han flere gange henvendelse til amtsankenævnet med henblik på at få ankenævnet til at genoptage sagen. I denne forbindelse fremsendte A en ny specifikation af den månedlige pensionsudbetaling, der viste, at pensionen for juli 1985 var steget til 7.156 kr.

Amtsankenævnet indhentede i den anledning en ny udtalelse af 26. juli 1985 fra Rødovre kommune, der meddelte, at kommunen kunne fastholde den tidligere anvendte beregning, »hvorefter indtægten reguleres med 4% for tiden 1.1. til 31.3., 2% for tiden 1.4. til 30.9. og intet tillæg for tiden 1.10. til 31.12.85.« Kommunen bemærkede samtidig, at det er vanskeligt »ud fra de oplysningssedler, der hvert år modtages fra klienterne, helt klart at afgøre, om der er tale om den ene eller den anden slags pension, og om denne eventuelt vil stige. De aktuelle rammer for lønstigningen kendes heller ikke altid, når beregningen af boligsikring foretages 1. januar, og derfor har man for 1985 fastsat ovennævnte satser, således at samtlige modtagere af boligsikring reguleres efter samme satser«.

Amtsankenævnet meddelte i en skrivelse af 9. august 1985 A, at nævnsekretariatet ikke havde fundet, at der forelå forhold, der kunne give grundlag for på ny at forelægge sagen for amtsankenævnet. Nævnet henviste herved til kommunens ovennævnte udtalelse.

Denne afgørelse påklagede A til boligstyrelsen, der i skrivelse af 10. september og 15. oktober 1985 afviste at behandle hans klage, idet styrelsen ikke fandt, at sagen havde principiel betydning.

I en skrivelse af 22. oktober 1985, som jeg oversendte til amtsankenævnet til videre foranstaltning, påpegede A, at amtsankenævnet ved afgørelsen af 3. juni 1985 urigtigt havde lagt til grund, at han var enig.

Amtsankenævnets sekretariat beklagede i en skrivelse af 12. november 1985 over for A den begåede fejl, men meddelte, at en korrekt beregning ikke ville føre til, at han kunne modtage boligsikring. Amtsankeævnet lagde herved fortsat til grund, at beregningen måtte baseres på den opregulerede socialindkomst på 137.000 kr. for boligstøtteåret 1985.

I A's klageskrivelse til mig gjorde han i alt væsentligt det samme gældende, som han havde gjort gældende i klageskrivelsen til amtsankenævnet. Som dokumentation for, at A's tjenestemandspension ikke ville stige med 4% i 1985, vedlagde han de pensionsspecifikationer, han indtil da havde modtaget for 1985. I de første 3 måneder udgjorde den månedlige pension 7.033 kr., i alt 21.100 kr. I de næste 6 måneder udgjorde pensionen 7.156 kr., i alt 42.939 kr. For de sidste 3 måneder af 1985 ville den månedlige pension udgøre 7.184 kr., i alt 21.553 kr. A's samlede pensionsindkomst for 1985 ville således beløbe sig til 85.593 kr., mens Rødovre kommune havde regnet med, at den ville udgøre 87.772 kr. Hertil kom, at A i 1985 ville have ca. 5.000 kr. mindre i efterløn, end kommunen havde regnet med.

Med skrivelse af 19. marts 1986 sendte A mig en opgørelse over sin indkomst for 1985. A's tjenestemandspension udgjorde 85.678 kr., efterlønnen 38.380 kr. og hans samlede formueindkomst 4.646 kr. A's skattepligtige indkomst udgjorde 125.342 kr.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Rødovre kommunes og amtsankenævnets afgørelser er truffet på grundlag af lov om individuel boligstøtte (lov nr. 64 af 10. marts 1982 med senere ændringer). Ifølge loven beregnes boligsikring på grundlag af forskellen mellem den årlige boligudgift og det såkaldte grænsebeløb, der beregnes som en procentdel af ydelsesmodtagerens husstandsindkomst.

Ifølge lovens § 7 anvendes som hovedregel den årligt fastsatte socialindkomst forhøjet med den samme procentsats, som anvendes ved fastlæggelsen af grundlaget for den foreløbige skattesvarelse for det pågældende indkomstår (den opregulerede socialindkomst), som husstandsindkomst.

Herfra gælder ifølge § 7, stk. 8, følgende undtagelse:

»Må det antages, at husstandens indkomstforhold i boligstøtteåret vil afvige væsentligt fra den indkomst, der beregnes efter stk. 2-6, anvendes i stedet den forventede fremtidige indkomst.«

Som det ses, anvendes der i lov om individuel boligstøtte to indkomstbegreber: en standardiseret indkomst; den opregulerede socialindkomst, og et individuelt indkomstbegreb, »den forventede fremtidige indkomst«. Det sidste benyttes, hvor den opregulerede socialindkomst ikke er dækkende for husstandens aktuelle indkomstforhold.

Den forventede fremtidige indkomst lægges i administrativ praksis til grund, når den skønnes at ville være mindst 10.000 kr. lavere end den opregulerede socialindkomst, jfr. herved boligministeriets cirkulære nr. 160 af 30. august 1982, pkt. 4.4., sammenholdt med pkt. 14.2.

Det må anses for forudsat i loven, at vurderingen af ydelsesmodtagerens forventede fremtidige indkomst foretages som et konkret individualiseret skøn over ydelsesmodtagerens indkomstforhold.

Bedømmelsen må tage sit udgangspunkt i oplysningerne om ydelsesmodtagerens faktiske indkomst ved årets begyndelse, men således, at der tages hensyn til forventede indkomståndringer i løbet af boligstøtteåret.

Som påpeget af Rødovre kommune i udtalelserne til amtsankenævnet for Københavns amt vil skønnet over forventede indkomststigninger for et helt boligstøtteår ofte hvile på et usikkert oplysningsgrundlag. Det må derfor anses for både administrativt hensigtsmæssigt og retligt ubetænkeligt, at skønsværdien efter § 7, stk. 8, i en vis udstrækning standardiseres, således at der regnes med stigninger baseret på de almindelige forventninger i samfundet til indkomstudviklingen i det pågældende år. Anvendelse af generelle reguleringssatser kan imidlertid alene finde sted i tilfælde, hvor der ikke foreligger tilstrækkeligt oplysningsgrundlag til at foretage en individuel vurdering.

Som anført ovenfor kan det som udgangspunkt ikke give mig anledning til bemærkninger, at Rødovre kommune forud for boligstøtteåret 1985

fastlagde en generel tillægsprocent på 4 som udtryk for den forventede stigning i pensionsindkomster dette år.

Det må imidlertid tages i betragtning, at De over for amtsankenævnet med skrivelse af 3. april 1985 fremsendte dokumentation i form af specifikationer af Deres månedlige pensionsudbetalinger, der sandsynliggjorde, at Deres tjenestemandspension ville stige mindre end den generelle reguleringssats. Fremkomsten af disse oplysninger burde efter min mening have ført til, at amtsankenævnet enten lagde disse oplysninger til grund ved vurderingen af Deres forventede tjenestemandspension for 1985, eller foranstaltede, at der blev foretaget nærmere undersøgelse af størrelsen af Deres pensionsindkomst for 1985. Dette kunne ske enten ved, at amtsankenævnet indhentede udtalelser herom fra pensionsudbetaleren (Københavns kommune) eller ved at bede Dem fremkomme med supplerende dokumentation.

Jeg må herefter anse det for en fejl, at amtsankenævnet ikke fandt at burde tilsidesætte Rødovre kommunes opgørelse pr. 1. januar 1985 af Deres forventede pensionsindkomst for 1985.

Størrelsen af Deres forventede efterløn for 1985 har fra årets start ligget fast. Problemet har alene været, om der kunne bortses fra oplysningen om, at efterlønnen pr. 1. august 1985 ville falde i forbindelse med, at De gik fra efterlønnsens 80% sats til 70%.

Den foretagne opgørelse af efterlønnen for 1985 er efter min mening udtryk for en urigtig anvendelse af reglen i § 7, stk. 8. Som det ses, foreskriver bestemmelsen, at der - ved beslutningen om, hvilken indkomst der skal danne grundlaget for boligsikringsberegningen - foretages en sammenligning på årsbasis af på den ene side den opregulerede socialindkomst og på den anden side den forventede fremtidige indkomst.

Der er ikke i bestemmelsen holdepunkter for at antage, at der for visse indkomsttyper regnes med kortere perioder end boligstøtteåret.

Da der ikke foreligger tvivl om, at Deres forventede fremtidige indkomst - korrekt opgjort - ville være mindst 10.000 kr. lavere end den opregulerede socialindkomst, må jeg anse det for beklageligt, at amtsankenævnet tiltrådte Rødovre kommunes beslutning om at lægge den opregulerede socialindkomst til grund ved beregningen af Deres boligsikring.

Jeg har samtidig hermed gjort amtsankenævnet bekendt med min opfattelse og henstillet til ankenævnet at træffe en ny afgørelse på grundlag af det, jeg har anført ovenfor.

...«

### **Supplerende oplysninger om sagen**

Amtsankenævnet for Københavns amt genoptog sagen og traf den 3. oktober 1986 en ny afgørelse, hvorved nævnet dog fastholdt den tidligere afgørelse.

A påklagede afgørelsen til boligstyrelsen, der - efter at ombudsmanden af egen drift havde taget det spørgsmål, der forelå i sagen, op til undersøgelse -

traf afgørelse om at anse sagen for at være af principiel betydning således, at sagen kunne realitetsbehandles af styrelsen.

I skrivelse af 2. marts 1987 traf boligstyrelsen afgørelse i forhold til A. Styrelsen anførte bl.a.:

»I denne anledning skal boligstyrelsen, for så vidt angår opreguleringen af tjenestemandspensionen, meddele, at i de tilfælde, hvor beregning af boligstøtte skal ske på grundlag af den forventede fremtidige indkomst efter lovens § 7, stk. 8, må beregningen som udgangspunkt ske på grundlag af boligstøttemodtagerens aktuelle indkomst omregnet på årsbasis. Som udgangspunkt anvendes boligstøttemodtagerens månedlige indtægt x 12, idet der dog ved beregningen må tages hensyn til de i boligstøtteåret forventede indkomstelementer, der ikke er væsentlige og varige, f.eks. bonusordninger, overarbejdsbetaling, feriepenge m.v.

Det er endvidere forudsat, at man ved opgørelsen af den forventede fremtidige indkomst ikke umiddelbart regner med den faktiske indkomst pr. 1. januar, men tager hensyn til de i boligstøtteåret forventede indkomststigninger, jfr. boligstyrelsens cirkulære af 30. august 1982, pkt. 14.2.

Boligstyrelsen finder, at Rødovre Kommune ved opgørelsen af den forventede fremtidige indkomst har været berettiget til at anvende et mindre fast procenttillæg, svarende til de forventede indkomststigninger i boligsikringsåret.

Videre finder man ikke, at det forhold, at De henvender Dem til kommunen på beregningstidspunktet med oplysninger, der sandsynliggør, at den anvendte reguleringssats er for høj, bør føre til, at kommunen skal lægge de oplysninger, som De fremkommer med, til grund ved beregningen af den forventede fremtidige indkomst.

Når henses til de usikkerhedsmomenter, der nødvendigvis vil være ved fastlæggelsen af en egnet reguleringssats, bør Deres henvendelse efter boligstyrelsens opfattelse i stedet føre til, at kommunen ved boligsikringsårets udgang undersøger, om den reguleringssats, som De ønskede lagt til grund, har været korrekt. I givet fald vil kommunen herefter skulle foretage en eventuel efterregulering.

Boligstyrelsen har derfor dags dato anmodet kommunen om at foretage en eventuel efterregulering under hensyntagen til ovenstående.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der ved opgørelsen af den forventede fremtidige indkomst ved boligstøtteårets start skal tages hensyn til, at Deres efterløn falder pr. 1. august, skal boligstyrelsen meddele, at efter § 39 i lov om individuel boligstøtte vil boligstøtten kunne omberegnes, når der i løbet af året sker en væsentlig og varig nedgang af den husstandsindkomst, der er anvendt ved beregning af boligstøtte.

Det er endvidere et udgangspunkt ved boligstøttens beregning, at denne skal have den størst mulige *samtidighed* i forhold til boligtagerens omstændigheder i øvrigt, det vil sige indkomst og leje. Boligstyrelsen er af den opfattelse, at reglen i § 39 i lov om individuel boligstøtte, der netop er et udtryk for samtidighedsprincippet, modificerer princippet om, at boligstøtte skal beregnes for 1 år ad gangen.

Der har, siden boligstøtteleven først kom til eksistens i form af lov om boligsikring, været en lang række regler aftalt mellem ministeriet og Kommunernes

Landsforening om, hvorledes tilbagebetalingskrav for for meget udbetalt boligsikring skulle opgøres. Disse regler har været uddybet i boligministeriets cirkulærer, først om boligsikring, senere om individuel boligstøtte.

Netop under hensyn til, at man hele tiden har haft en bestemmelse, der svarer til den nuværende lovs § 39, er det aftalt, at der ved opgørelsen af tilbagebetalingskrav som hovedregel tages udgangspunkt i beregningen for hele året. Såfremt boligstøttemodtageren kan dokumentere, at der er sket en varig og væsentlig ændring af indkomstforholdene, og en periodeopdeling vil være gunstig for boligtageren, er det videre aftalt, at der da sker en sådan periodeopdeling, sådan at tilbagebetalingskravet beregnes under hensyn til indkomsten i de forskellige perioder.

Under hensyn til den sammenhæng, der er mellem de beregningsgrundlag, der oprindeligt anvendes, og de tilbagebetalingskrav, der opstår, og deres beregning, finder boligstyrelsen, at den af Rødovre Kommune anvendte metode ved beregning af den forventede fremtidige indkomst i videst muligt omfang tilgodeser samtidighedsprincippet.

På denne baggrund vil boligstyrelsen ikke foretage sig videre i sagen.«

I skrivelse af 11. marts 1987 meddelte jeg boligstyrelsen, at jeg havde taget til efterretning, at styrelsen havde optaget sagen til realitetsbehandling.