

Boligydelse til folkepensionister, dens betydning og dens incita- mentsmæssige virkninger

Hvem, hvad, hvornår og hvorfor?

Ole Beier Sørensen, chefanalytiker i ATP

Søren T. Keldorff, chefkonsulent i ATP



Udgiver:

ATP
Kongens Vænge 8
DK – 3400 Hillerød
+45 2011 1213
www.atp.dk

Ansvarsfraskrivelse:

Dokumentet er et analytisk arbejdspapir.
Arbejdspapiret afspejler ikke nødvendigvis ATP's officielle holdning.

Kontakt:

Ole Beier Sørensen,
Chefanalytiker
E-mail: obs@atp.dk

Søren Keldorff
Chefkonsulent
E-mail: ske@atp.dk

Sammenfatning

Boligydelsen er uden sammenligning den vigtigste offentlige ydelse til ældre ud over folkepensionen. Boligydelsen udgør mere end 85 pct. af de samlede udbetalinger til ældre ud over folkepension og svarer til ca. 10 pct. af de samlede offentlige udbetalinger til ældre. I dag bor ca. 27 pct. af alle pensionister i husstande, der modtager boligydelse. I tråd med velfærdsfremgangen for pensionisterne i disse år er modtagerandelen faldet fra ca. 37 pct. i 2002.

Boligydelsen afhænger af indtægt og formue. Samtidig er ydelsen behovs- og udgiftsbestemt, og boligudgiften og en række andre forhold inddrages i beregningen af ydelsen. Ydelsen skal sikre, at pensionisternes disponible indtægt efter boligudgift inden for visse grænser bliver stort set den samme for pensionister med samme pension og ekstraintægt. Boligydelsen skal desuden medvirke til at sikre, at alle ældre har mulighed for at få en egnet bolig uanset andre forhold, samtidig med at der er et vist incitament til at økonomisere med boligforbruget.

Analysen viser, at boligydelsen i høj grad når sin målgruppe og er ganske effektivt målrettet. Over 90 pct. af de samlede udbetalinger og over 95 pct. af de udbetalte beløb vedrører husstande med lav eller meget lav indkomst. Ca. 30 pct. af alle udbetalte beløb vedr. pensionister med særlige bolig-mæssige behov – f.eks. på grund af helbreds-mæssige forhold.

Indtægtsreguleringen af boligydelsen fører til høj sammensat marginalskat. Niveauer på 75 pct. eller derover er typiske. Derfor kan boligydelsen isoleret set svække incitamenterne til opsparing. En indgående analyse af ydelses- og tilkendelsesmønstre indikerer imidlertid, at disse incitament er ikke medfører generelle uønskede adfærdsmæssige virkninger.

Analysen viser, at det i praksis stort set er umuligt at tage bestik af boligydelsen for den, der på stor afstand af pensionsalderen gør sig overvejelser om sine opsparingsmæssige forhold. Omvendt kan boligydelsen være et element i overvejelserne for personer, der er tæt på pensionen, eller som allerede er gået på pension. Det kan ikke udelukkes, at boligydelsen for nogle grupper kan føre til et højere boligforbrug, men det skal erindres, at et højere boligforbrug blandt de økonomisk dårligst stillede ældre og blandt ældre med særlige behov faktisk er et ældreboligpolitisk mål. Samlet set synes der ikke at være tale om generelle uønskede adfærdsmæssige virkninger som følge af de incitament, boligydelsen skaber.

Boligydelsen udjævner forskelle i rådighedsbeløb på tværs af behov og boligudgift. Ydelsen neutraliserer således boligudgiftens betydning for rådighedsbeløbet for pensionister med typiske huslejer og lave til moderate indkomster. Boligydelsen sikrer inden for visse grænser, at den enkelte beholder den købekraftfordel, der er opnået f.eks. gennem forudgående pensionsopsparing, uanset boligudgiften.

I det perspektiv kan boligydelsen lige såvel ses som en beskyttelse af incitamentet til opsparing – især for personer på lav- og mellemindkomstrådet - som et element, der hæmmer incitamentet.

På den baggrund synes det nærliggende ikke at tælle boligydelsen med, når der opstilles marginalbeskatningsanalyser. Dermed bliver marginalskatteproblematikken mindre ekstrem. Der kan være årsager til at se nærmere på boligydelsen, men marginalskattespørgsmålet synes ikke at være en af dem.

På baggrund af analysen diskuteres afslutningsvis en række mulige ændringer, som kan styrke boligydelsens målretning og gøre den mindre kompleks.

Indholdsfortegnelse

1. Boligydelser til folkepensionister – en analyse.....	7
1.1 Boligydelser, dens modtagere og dens virkninger.....	7
1.1.1 Boligydelser i hovedtræk.....	8
1.1.2 Ydelsesmønstret.....	8
1.1.3 Indtægtsregulering og incitamenter.....	9
1.1.4 Boligydelser, incitamenter og opsparingsadfærd.....	10
1.1.5 Boligydelserens betydning tæt på eller efter pensionsalderen.....	11
1.1.6 Inden for visse grænser neutraliserer boligydelser boligudgiftens betydning.....	11
1.1.7 Målretning og udbetaling til personer med høj indkomst.....	12
1.1.8 Boligforbrug, boligydelser og ældreboligpolitik.....	12
1.1.9 Boligydelser og pensionssystemets robusthed.....	13
1.1.10 Boligydelser på længere sigt.....	13
1.2 Det overordnede billede.....	14
1.3 Mulige ændringer i boligydelser.....	14
1.3.1 Et to-strengt eller én-strengt boligstøttesystem.....	14
1.3.2 Skærpet målretning.....	14
1.3.3 Et ensartet formuebegreb.....	15
1.3.4 Tillægget til den støtteberettigede husleje.....	15
1.3.5 Mindre kompleksitet.....	15
1.3.6 Automatisering af tilkendelsen af boligydelser.....	15
2. Boligydelserens historiske baggrund.....	16
2.1 De overordnede mål bag boligstøtten til ældre.....	17
2.2 Den nuværende boligydelserordening i hovedtræk.....	17
2.2.1 Lov om individuel boligstøtte.....	17
2.2.2 Indkomst og formues betydning for boligydelser.....	19
2.3 Sammenfatning.....	20
3. Ydelsesmønstret.....	20
3.1 Et portræt af pensionistbestanden.....	21
3.1.1 Pensionistbestanden ændrer sammensætning med alderen.....	21
3.1.2 Pensionisterne skifter boligform i løbet af pensionslivet.....	22
3.1.3 Alder, civilstand og husstandsindkomst spiller sammen.....	23
3.2 De ældres boliger.....	24
3.2.1 Udviklingen i udbuddet af ældreboliger.....	24
3.2.2 Typiske huslejer på ældreområdet.....	26
3.3 Modtagere af boligydelser.....	27
3.3.1 Den andel, der modtager boligydelser, stiger med alderen.....	27
3.3.2 Boligydelser kommer typisk i spil i sammenhæng med større ændringer i den enkeltes forhold.....	28
3.3.3 De fleste boligydelsermodtagere er enlige kvinder.....	29

3.3.4 Husstande, som modtager boligydelse har generelt forholdsvis lav husstandsindkomst	29
3.3.5 Indkomst og ydelsesstørrelser.....	30
3.3.6 Modtagerandelen blandt enlige pensionister i lejebolig er høj.....	33
3.3.7 Modtagerne af boligydelse har gennemgående beskedne huslejer.....	34
3.4 Boligydelse efter særlige regler.....	35
3.5 Modtagerandelen for boligydelsen er faldende	37
3.6 Pensionister som kunne modtage boligydelse, men ikke gør det	39
3.7 Boligydelser og indkomstfordelingen blandt pensionisterne	40
3.8 Boligydelse og boligsikring	41
3.9 Sammenfatning	42
4. Boligydelsernes virkemåde.....	44
4.1 Boligydelse og indkomst	44
4.1.1 Enlig pensionist i lejebolig.....	44
4.1.2 Pensionistpar i lejebolig	46
4.2 Indkomst, husleje og boligydelse - betydningen af de enkelte regelelementer	47
4.3 De enkelte regelelementers betydning	50
4.3.1 Tillæg på 6.400 kr.	50
4.3.2 Progressionsgrænse på 151.300 kr.	50
4.3.3 Aftrapningssats på 22,5 pct.....	51
4.3.4 Formuetillæg for formuer over 797.600 kr.....	51
4.3.5 Loft over den maksimale støtteberettigede leje på 85.000 kr. om året	51
4.3.6 Loft over den maksimale boligydelse på 44.844 kr. om året	52
4.3.7 Suspension/forhøjelse af maksimumsgrænserne for visse grupper	52
4.3.8 Krav om en egenbetaling på mindst 11 pct. af husstandsindkomsten	52
4.3.9 Krav om en egenbetaling på mindst 16.000 kr. om året.....	53
4.4 Sammenfatning	53
5. Boligstøtte og rådighedsbeløb	54
5.1 Indkomst, boligydelse og rådighedsbeløb.....	54
5.2 Boligudgift, husstandsindkomst, boligydelse og rådighedsbeløb	56
5.3 Sammenfatning	57
6. Boligydelse, sammensat marginalsat og sammensat samlet skat	59
6.1 Sammensat marginalsat	59
6.2 Sammensat samlet skat	61
6.3 Sammenfatning	61
Referencer.....	62
Bilag	63
Bilag 1: Sådan er der regnet	63
Bilag 2: Boligstøttens udvikling 1966 til i dag.....	63
1966: Boligforliget af 1966 etablerer boligsikringen med virkning fra 1967	63

1979: Boligydelser etableres	64
1980: Boligydelser beregnes efter socialindkomst	65
1982: Sammenskrivning til en enkelt lov om individuel boligstøtte	65
1988: Socialindkomsten afskaffes	65
1988: Maksimumsgrænserne for husleje og støtte afskaffes for kommunalt anviste boliger	66
1993: Låneandelen for ejere forøges	66
1998: Økonomisere boligforbruget, kun lån til ejere, formuetillæg og stramning af kriterier for kommunalt anviste boliger	66
2003: Nye førtidspensionister modtager fremover boligsikring i stedet for boligydelse	67

1. Boligydelsen til folkepensionister – en analyse

Denne analyse vedrører boligydelsen, som er det ene ben i det to-strengede danske boligstøttesystem. Boligydelserne vedrører folkepensionister og førtidspensionister, som er tilkendt pension før 2003, mens boligstøttens andet ben - boligsikringen - vedrører alle andre grupper. Denne analyse ser alene på boligydelsen til folkepensionister.

Indtægt spiller en væsentlig rolle i beregningen af boligydelse. Ydelsen indtægtsreguleres parallelt med en række andre ydelser, og den berører potentielt et ganske stort indtægtsstræk. Derfor indebærer boligydelsen, at de berørte pensionister kan komme til at opleve en høj sammensat marginalskat. En udfordring er derfor, at boligydelsen kan svække incitamenterne til opsparring på lav- og mellemindkomstområdet.

Det overordnede spørgsmål, som behandles i denne analyse, er, om boligydelsen skaber incitament, og om den påvirker adfærd?

Det spørgsmål kan ikke besvares isoleret. I analysens perspektiv ses spørgsmålet i lyset af boligydelsens baggrund, dens ældrepolitiske betydning, dens virkemåde, dens betydning for de ældres økonomi og dens betydning for den sammensatte skat.

Nedenfor resumeres analysens hovedresultater, og deres betydning diskuteres og fortolkes. Sidst i afsnittet diskuteres en række mulige ændringer.

De bagvedliggende analyser udfoldes med betydelig detalje i de efterfølgende afsnit, som i nogen grad fremstår som hver for sig afsluttede selvstændige analysevinkler. Rapportens *afsnit 2* ser nærmere på boligydelsens baggrund og gennemgår hovedtrækkene i den nugældende ordning. I *afsnit 3* ses der på udviklingen på ældreboligmarkedet og det aktuelle ydelsesmønster og ydelsesmønsterets udvikling gennem de seneste 10-15 år. I *afsnit 4* dekomponeres boligydelsens ganske komplicerede regelsæt, og der ses nærmere på de enkelte regelementers virkninger og betydning. I *afsnit 5* beskrives sammenhængen mellem indkomst, boligudgift, boligydelse og rådighedsbeløb. I rapportens sidste afsnit - *afsnit 6* - belyses betydningen af boligydelsens indtægtsregulering for den sammensatte marginalskat henholdsvis den sammensatte samlede skat.

1.1 Boligydelserne, dens modtagere og dens virkninger

Grundstenene til den eksisterende danske boligstøtteordning blev lagt i boligforliget fra 1966, der trådte i kraft i 1967. Der har løbende – også før boligydelsens tilkomst i 1979 - hersket en bred politisk konsensus om en større støtte til boligudgifter for pensionister end for yngre befolkningsgrupper. Det har herunder været - og er fortsat - et generelt social- og indkomstpolitisk mål at sikre pensionister med ingen eller lave indkomster ud over folkepensionen en rimelig, beskeden boligstandard og en rimelig, beskeden levestandard. Det sker ikke mindst gennem en boligstøtte, som er målrettet mod de fattigere pensionister, og som er betydeligt bedre end boligsikringen for erhvervsaktive. På samme måde har der løbende været bred politisk konsensus om det socialpolitiske ønske om at sikre pensionister i særlige livssituationer en rimelig bolig- og levestandard gennem målrettede højere ydelser. Disse hensyn er afspejlet i den eksisterende ordning.

De samlede udbetalinger af boligydelse til folkepensionister forventes at udgøre i størrelsesordenen 8,3 mia. kr. i 2015, hvoraf staten betaler 75 pct., mens kommunerne finansierer de resterende 25 pct. Den samlede udbetaling svarer til en samlet skattepligtig udbetaling på op mod 13,5 mia. kr. Omregnet til skattepligtige beløb vil de samlede udbetalinger af boligydelse til folkepensionister udgøre godt 10 pct. af de samlede offentlige udbetalinger til ældre (Egne beregninger på baggrund af data fra FL2015).

Økonomisk – og på andre måder – er boligydelsen uden sammenligning den vigtigste offentlige ydelse til ældre ud over folkepensionen. Det gælder i den enkelte modtagers perspektiv såvel som i et bredere ældrepolitisk perspektiv og herunder ikke mindst i forhold til ældre med behov for særlige boliger og pleje på grund af helbredsforhold.

1.1.1 Boligydelser i hovedtræk

Boligydelser er målrettet mod de dårligst stillede pensionister, idet den tager hensyn til såvel indtægt og formue som boligudgift og boligforholdene mere bredt. Heri ligger, at boligydelsens målretning netop ikke sigter på indkomstudjævning alene. Ydelsens formål er dels at sikre *”at levestandarden inden for visse grænser bliver stort set den samme for pensionister med samme pension og ekstraintægt....[idet red.]: Princippet indebærer således, at det beløb, pensionisterne selv skal betale til dækning af deres boligudgifter, afhænger af deres indkomst og ikke af deres boligudgift”* (LF 162, 1978), dels at sikre alle ældre mulighed for at få en egnet bolig uanset andre forhold, samtidig med at de ældre har et vist incitament til at økonomisere med deres boligforbrug (L47, 1998).

Som udgangspunkt udgør boligydelsen 75 pct. af den støtteberettigede husleje med et tillæg på 6.400 kr. Herfra trækkes 22,5 pct. af den del af husstandsindkomsten, som overstiger den såkaldte progressionsgrænse (151.300 kr. i 2015). Hovedreglen er, at der kan ydes boligydelse til et boligareal på op til 65 m² for enlige og 85 m² for par. Gennem en række mere detaljerede regler tager beregningen af boligydelsen desuden til en række forhold vedr. boligens udstyr mv. Boligydelser er skattefri.

Boligydelser skelner mellem forskellige grupper. Den almindelige boligydelse efter lovens § 14 stk. 1 kan maksimalt udgøre knap 44.844 kr. om året (2015), og der er lagt et loft over den støtteberettigede husleje (85.000 kr. om året i 2015). Disse to beløbsgrænser øges for pensionister med særlige behov og suspenderes helt for pensionister, som bor i anvist bolig, idet disse modtager boligydelse efter de særlige regler i lovens § 14 stk. 2-5.

1.1.2 Ydelsesmønsteret

27 pct. af de nuværende pensionister bor i husstande, som modtager boligydelse.

Ca. 15 pct. af de yngste modtager boligydelse, mens det samme gælder over halvdelen blandt de ældste. Boligydelser kommer typisk i spil i forbindelse med større ændringer i den enkeltes forhold i løbet af pensionsperioden – eksempelvis nedgang i indkomst, skift i civilstand eller ændringer i helbreds-mæssige forhold og eventuelt hertil knyttede ændringer i bolig-mæssige forhold. Kun få pensionister modtager boligydelse gennem hele pensionsperioden, men en langt større andel af en enkelt fødselsårgang vil før eller senere modtage boligydelse.

Mere end 80 pct. af de modtagende husstande er enlige. 7 ud af 10 af de pensionister, der bor i husstande, som modtager boligydelse, er kvinder. Enlige ældre kvinder er en vigtig modtagergruppe, og boligydelsen spiller generelt en vigtig rolle for ældre enlige kvinders forhold.

Ydelsen gives i alt væsentligt til husstande med meget lav indkomst. Over 90 pct. af alle udbetalinger og over 95 pct. af de udbetalte beløb vedrører husstande med lav eller meget lav indkomst. Der kan i princippet udbetales boligydelse til husstande med ganske høj indkomst, men det sker kun sjældent.

85 pct. af de husstande, der modtager boligydelse, har en husleje på mindre end 6.000 kroner om måneden, og for 95 pct. er lejen mindre end 7.000 kroner.

Boligydelserne er til rådighed såvel for lejere som for ejere og andelshavere – idet ydelsen til ejere og andelshavere dog primært ydes som lån. Over 95 pct. af de husstande, som modtager boligydelse, er lejerhusstande. Den lave interesse blandt ejere og andelshavere skal formentlig ses dels i lyset af, at ydelsen gives som lån, dels i lyset af at disse grupper har adgang til/er omfattet af andre støtteordninger.

Opdelingen udmønter sig i et aldersafhængigt ydelsesmønster. Den andel af pensionisterne, der modtager boligydelse efter særlige regler, er således stigende med alderen. Mens kun meget få unge pensionister modtager boligydelse efter de særlige regler, er disse ydelsesformer dominerende med flere end 50 pct. af alle ydelsesmodtagere blandt de ældste pensionister.

16 pct. af alle boligydelsesudbetalinger vedrører boligydelse efter regler for pensionister med særlige bolig-mæssige behov f.eks. på grund af helbredsmæssige forhold mv. Boligydelserne til disse modtagere er generelt højere, og samlet set vedrører 30 pct. af de samlede udbetalte beløb disse grupper.

Den gennemsnitlige udbetalte ydelse i 2012 var på ca. 32.000 kr. om året. Boligydelserne har typisk meget stor betydning for rådighedsbeløbet efter boligudgift for de berørte husstande. Boligydelserne spiller samtidig en central rolle i forhold til opfyldelsen af brede ældrepolitiske mål.

1.1.3 Indtægtsregulering og incitamenter

Boligydelsernes indtægtsregulering betyder, at modtagerne kan opleve meget høje sammensatte marginalskatter. Niveauer på 75 pct. eller mere er typiske. Dermed bliver boligydelsen et element i den generelle incitamentsmæssige problemstilling, som knytter sig til målretning af offentlige ydelser:

"Målretning af offentlige ydelser i forhold til indkomst og formue svækker isoleret set tilskyndelsen til opsparing, idet en øget indkomst- og formuemodregning vil reducere tilskyndelsen til opsparing i den erhvervsaktive alder" (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, s. 160).

Betragtningen er almen og ser, som det anføres, på ydelsesregulering i forhold til indkomst og formue isoleret set. Om betragtningen gælder fuldt ud i en konkret ydelsesmæssig sammenhæng, afhænger af ydelsens formål og af reguleringens konkrete indretning. I forhold til boligydelsen kan der således opstilles to paradokser:

- For det første er de berørte økonomisk og bolig-mæssigt bedre stillede netop i kraft af den boligydelse, der skaber de høje sammensatte marginalskatter
- For det andet beskytter boligydelsen, netop fordi den ikke kun reguleres i forhold til indtægt, nytte-værdien af den private indtægt, som den enkelte måtte have, samt sikrer, at det er den enkeltes indkomst snarere end vedkommendes boligudgift, der afgør rådighedsbeløbet efter boligudgift.

1.1.4 Boligydelse, incitament og opsparingsadfærd

Boligydelens indtægtsregulering fører til høje sammensatte marginalsatser og reducerer isoleret set tilskyndelsen til opsparing.

Spørgsmålet er imidlertid, om boligydelsen også i praksis har betydning, når det gælder incitamenterne til opsparing for dem, der endnu ikke er gået på pension? Sammenhængen kunne være, at nogle undlader at spare op til pension, fordi de forventer, at boligydelsen sammen med andre offentlige ydelser under alle omstændigheder vil sikre dem en høj dækningsgrad.

Spørgsmålet er derfor videre, om boligydelsens umiddelbart dramatiske marginalsattemæssige virkninger for pensionister, der modtager ydelsen, har betydning for opsparingsadfærden blandt de erhvervsaktive?

Der findes restgrupper blandt de erhvervsaktive, som ikke indbetaler til pension – hovedgrupperne er lønmodtagere uden overenskomst og selvstændige erhvervsdrivende (se eks. ATP 2015, Forsikring & Pension 2013). Ses der på data for indbetalingerne til pension, er der imidlertid intet, der tyder på, at boligydelsens tilstedeværelse påvirker opsparingsadfærden blandt de erhvervsaktive, eller at yngre generationer i noget videre omfang holder øje med boligydelsen, når de tager stilling til deres opsparingsforhold. Restgruppernes eksistens har andre årsager.

For at kunne inddrage boligydelsen i sine overvejelser længe før pensioneringen skal den enkelte kunne forudse såvel sin samlede økonomiske situation, sine civilstandsforhold – eventuelt sine helbredsmæssige forhold - og sine boligforhold som pensionist med ganske stor præcision. Desuden skal vedkommende være indstillet på at sigte mod en situation med begrænsede økonomiske muligheder og forholdsvis ydmyge boligrelaterede forhold.

Mulighederne herfor vil alene være til stede for personer, som ved, at de med stor sandsynlighed vil komme til at tilbringe hovedparten af deres voksne liv før pensionsalderen på overførselsindkomst. Muligheden er desuden til stede for personer med lav indtægt og uden privat pension – eksempelvis selvstændige med lav indkomst.

Samlet set er konklusionen derfor, at det er vanskeligt at navigere efter boligydelsen, og at der næppe kan peges på generelle adfærdsmæssige virkninger for de erhvervsaktive generationer, som kan knyttes til boligydelsen isoleret set.

Det er muligt, at eksistensen af et omfattende og forholdsvis generøst batteri af offentlig pension og andre ydelser til ældre kan påvirke opsparingsadfærden og bevirke, at personer, som har muligheden, alligevel undlader at spare op under indtryk af disse offentlige ydelser – såkaldt free riding. I den udstrækning det sker, indgår boligydelsen i dette arsenal af offentlige ydelser.

Boligydelens potentielle rolle i så henseende vurderes imidlertid at være begrænset. Ydelsen er ikke kun indtægtsafhængig, men tager også hensyn til formue. Det betyder, at free riding med afsæt i boligydelsen forudsætter, at den opsparing, der kunne have været foretaget som pensionsopsparing, ikke erstattes med anden opsparing.

Samlet set synes der derfor ikke at være tale om generelle uønskede adfærdsmæssige virkninger som følge af de incitament, boligydelsen skaber.

1.1.5 Boligydelens betydning tæt på eller efter pensionsalderen

Forholdene kan være anderledes for personer, som har udsigt til en meget begrænset privat pension, og som er forholdsvis tæt på pensionsalderen, ligesom boligydelsen kan indgå i overvejelserne for pensionister, som er gået på pension, og som oplever ændringer i deres økonomiske, helbredsmæssige eller civilstandsmæssige forhold senere i pensionslivet.

Begge dele er for så vidt i tråd med ordningens formål.

Der er dog intet i analyserne, der antyder, at nye pensionister tilskyndet af boligydelsen systematisk ændrer deres boligforhold i forbindelse med deres pensionering. En stor andel af den enkelte fødselsårgang vil på et eller andet tidspunkt modtage boligydelse, men det sker typisk senere i pensionslivet. Det er således ikke pensioneringen som sådan, der er den udløsende faktor, men derimod ændringer i andre forhold.

1.1.6 Inden for visse grænser neutraliserer boligydelsen boligudgiftens betydning

Boligydelens neutraliserer inden for visse grænser boligudgiftens betydning – herunder betydningen af en højere boligudgift som følge af særlige bolig-mæssige behov - for rådighedsbeløbet for pensionisthusstande med lave til moderate indkomster.

Huslejeændringer – eksempelvis gennem flytning til en bolig med en lavere husleje eller huslejestigninger – har således inden for visse grænser ingen eller kun ringe betydning for den enkelte husstands rådighedsbeløb efter boligudgift. Op til et huslejeniveau på ca. 5.000 kr. om måneden vil rådighedsbeløbet efter boligudgift være det samme for husstande med samme indkomstforhold uanset forskelle i boligudgift.

For husstande, som modtager boligydelse efter de særlige regler, er denne neutraliseringseffekt virksom for højere huslejeniveauer. Motivet herfor er, at der ofte stilles særlige bolig-mæssige krav, som kan føre til en højere husleje.

Baggrunden er, som det er påpeget i sammenhæng med forarbejderne til lovgivningen, det forhold, at boligudgifterne kan være ganske tilfældige, og at den enkeltes mulighed for at vælge sig til en billigere bolig i mange tilfælde vil være begrænset. Samtidig er der lagt vægt på, at boligydelsen er med til at sikre, at alle ældre har mulighed for at få en egnet bolig uanset personlige vilkår og en lang række andre forhold.

Netop fordi boligydelsen ikke kun reguleres i forhold til indtægt, men også inddrager boligudgiften og den enkeltes særlige behov, beskytter boligydelsen nytteværdien af den private indtægt, som den enkelte måtte have, og den sikrer, at det er den enkeltes indkomst snarere end vedkommendes boligudgift, der afgør rådighedsbeløbet efter boligudgift.

I fravær af boligydelse eller i fravær af de behovs- og boligudgiftsrettede dimensioner ville den enkeltes økonomi i langt højere grad være bestemt af boligmarkedsmæssige forhold – herunder forhold, som den enkelte ikke eller kun i begrænset omfang har indflydelse på – ganske som det i sin tid blev lagt til grund i det lovforberedende arbejde.

En alternativ betragtningsmåde er derfor at se boligydelsen som en beskyttelse af incitamenterne til opsparring – især for personer på lav- og mellemindkomstområdet - snarere end som et element, der forvrider disse incitament.

1.1.7 Målretning og udbetaling til personer med høj indkomst

Der kan i princippet udbetales boligydelse til personer med ganske høje indtægter, idet analyserne dog viser, at det kun sker i et meget begrænset omfang.

Paradokset – socialt målrettede ydelser til personer med forholdsvis høj indkomst – kan forekomme markant. Det særegne er imidlertid, at det først og fremmest illustrerer helt grundlæggende tekniske rammer for målretningen af offentlige ydelser.

Danmark er karakteriseret ved høje indkomstskatter og høje indkomsterstattende ydelser. De høje indkomstskatter betyder, at indtægtsregulerede ydelser kun kan aftrappes langsomt, fordi en hurtigere aftrapning ville medføre meget høje sammensatte marginalskatter. Når de berørte ydelser samtidig er nominelt høje, betyder det videre, at indtægtsreguleringen kommer til at berøre meget lange indtægtsstræk – og dermed rigtig mange borgere. Konsekvensen er, at en række indtægtsregulerede ydelser også kommer til at berøre personer med relativt høje indkomster. Det gælder i princippet også for boligydelsen, om end kun få husstande med høj indkomst modtager boligydelse, og i så fald med forholdsvis små beløb.

Dilemmaet er beskrevet således af Økonomi- og Indenrigsministeriet: *"Aftrapningen skal ses i lyset af ønsket om at målrette ydelserne mod personer, der har størst behov, typisk pensionister med relativt lav indkomst, jf. kapitel 4. I modsat retning trækker ønsket om at begrænse de negative strukturvirkninger som følge af høje sammensatte marginalprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et kort indkomstinterval, vil det typisk betyde, at forholdsvis få oplever meget høje sammensatte marginalprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et langt indkomstinterval, vil det reducere marginalprocenterne, mod at forholdsvis mange bliver berørt og dermed får reduceret deres incitament til at foretage en ekstra opsparring"* (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, s. 160).

Der er med andre ord ingen enkle løsninger på de såkaldte samspilsproblemer, og paradokset – målrettede ydelser til personer med ganske høj indkomst – forekommer ved første øjekast at være uundgåeligt, hvis det samtidig er et mål i videst mulige omfang at undgå meget høje sammensatte marginalskatter.

1.1.8 Boligforbrug, boligydelse og ældreboligpolitik

Et spørgsmål er, om boligstøtten fører til et højere boligforbrug blandt pensionisterne?

Svaret er uden tvivl bekræftende: Ja. En stor del af de husstande, som modtager boligydelse, ville ganske enkelt ikke kunne betale den aktuelle husleje i fravær af boligydelsen eller en lignende ydelse.

Det skal i den sammenhæng erindres, at det overvejende er et ældreboligpolitisk mål at sikre et vist boligforbrug blandt de ældre. Der er således et bredt politiske ønske om at sikre alle pensionister adgang til en egnet bolig uanset personlige vilkår og andre forhold. Indfrielsen af dette politiske ønske står så at sige på skuldrene af boligstøtten.

Analysen behandler ikke boligydelsens (og andre boligsubsidiens) påvirkning af prissætningen på boligmarkedet, men har taget de nuværende boligpriser for gældende i vurderingen af boligydelsens betydning for pensionisternes økonomi.

Blandt andre det Økonomiske Råd (2001) og Velfærdscommissionen (2006) har konstateret, at boligmarkedet direkte og indirekte subsidieres på en lang række forskellige måder. Boligstøtten er del af dette univers, mens andre dele udgøres af f.eks. lempelig ejendomsværdibeskatning af ejerboliger, fritagelse af andelsboliger for ejendomsværdibeskatning, støtte til almennyttigt byggeri, huslejeregulering mm.

Både Det Økonomiske Råd (2001) og Velfærdscommissionen (2006) har peget på, at den subsidiering, der samlet set finder sted, ikke målrettet kommer de svageste til gode. Samtidig er det påpeget, at subsidiering har væsentlige omkostninger, virker forvriddende på boligmarkedet, medfører at en uforholdsmæssig stor del af samfundets ressourcer anvendes på boligformål og i øvrigt gør, at fordelingen af muligheder og privilegier bliver præget af tilfældighed.

Begge har i det lys foreslået omfattende ændringer af den samlede boligpolitik med henblik på at afvikle den generelle subsidiering af boliger og i stedet målrettet støtte svage gruppers boligbehov. Begge har det udgangspunkt, at der ikke kan opstilles gode argumenter for generel subsidiering, og at subsidieringen af boligmarkedet kan effektiviseres og gøres mere målrettet. Det Økonomiske Råd foreslog i den sammenhæng at skru ned for den generelle subsidiering af boligmarkedet og i stedet enten øge de generelle indkomstoverførsler eller den personlige boligstøtte.

1.1.9 Boligydelser og pensionssystemets robusthed

For mange pensionister kommer boligydelsen typisk i spil senere i pensionslivet i forbindelse med større ændringer i den enkeltes forhold.

Boligydelserne vedrører ikke mindst ældre, enlige kvinder med lav indkomst. Det skal i den sammenhæng erindres, at kvinder generelt lever længere end mænd, at de gennemgående danner par med mænd, der er nogle år ældre, og at deres private indtægter typisk er lavere. Mange kvinder vil tilbringe en årrække sidst i livet som enlige – eventuelt med begrænsede økonomiske ressourcer.

Boligydelserne spiller ikke mindst en vigtig rolle for denne gruppe. Overordnet set er boligydelsen med til at sikre en vis robusthed omkring de ældres økonomiske vilkår gennem pensionslivet. I regi af det konkrete eksempel er en af boligydelsens roller således at sammenligne med en målrettet efterlevendepension¹.

1.1.10 Boligydelser på længere sigt

På længere sigt vil flere nyde godt af private pensioner, og derfor vil modtagerkredsen for boligydelsen alt andet lige blive mindre. Det vil have betydning for hvor mange, der har behov for ydelsen, og det vil have betydning for de udbetalte ydelsers størrelse.

Allerede nu kan det konstateres, at modtagerandelen er faldende og har været faldende i en årrække. Modtagerandelen vil forventeligt falde yderligere, og faldet vil på længere sigt også berøre ældre aldersgrupper.

¹ Tilsvarende sammenhænge kendes fra andre lande – eks. Sverige og Holland - som har særlige boligstøtteordninger for ældre. Se f.eks. Pensionsmyndigheden 2014.

Uanset denne udvikling vil der dog også på lang sigt være pensionister, som har behov svarende til dem, der i dag bl.a. dækkes vha. boligydelsen, og mange vil fortsat opleve ændringer i deres vilkår, som gør boligydelsen relevant senere i pensionslivet – også på lang sigt vil det formentlig være en særlig relevant dimension for kvindelige pensionister.

1.2 Det overordnede billede

Overordnet set tegner analysen et billede af en ydelse, der er ganske effektivt målrettet, og som med ganske stor præcision når sin målgruppe. Boligydelserne er målrettet de dårligst stillede pensionister og herunder ikke mindst pensionister med særlige behov på grund af helbred mv., og med henblik herpå tager ydelsen hensyn til indtægt, formue, boligudgift såvel som en række andre forhold.

Netop den flersidede målretning er afgørende for, at boligydelsen kan indfri sit mål så forholdsvis præcist, og for at boligydelsen kan ses som en beskyttelse af incitamenterne til opsparing – især for personer på lav- og mellemindkomstrådet - snarere end som et element, der forvrider disse incitament.

1.3 Mulige ændringer i boligydelsen

Der kan ikke umiddelbart peges på væsentlige uønskede adfærdsmæssige virkninger, og hensyn til incitament til opsparing synes ikke umiddelbart at påkalde sig større ændringer i boligydelsen.

Spørgsmålet er, om andre forhold kan gøre ændringer relevante, og om målene eventuelt kan indfris bedre og mere målrettet? Nedenfor diskuteres forskellige mulige ændringer.

1.3.1 Et to-strengt eller én-strengt boligstøttesystem

Boligstøttens to-strengede struktur er næppe fremmede for den enkeltes overblik, og det kan forekomme nærliggende at rejse spørgsmålet om den to-strengede strukturs berettigelse.

Både Det Økonomiske Råd og Velfærdskommissionen har foreslået, at det to-strengede boligstøttesystem erstattes af et énstrengt system. Der er taget skridt i den retning, for så vidt angår førtidspensionisterne (2003), idet ændringerne var kædet sammen med ændringer i indkomstoverførslerne til førtidspensionister, og idet der findes en række særlige bestemmelser for førtidspensionister i boligsikringsordningen.

Tilsvarende skridt vil være nødvendige i relation til folkepensionen og folkepensionisterne samt ændringer i ældrepolitikken, særlig vedr. boliger for og pleje af ældre med dårligt helbred mv., hvis der ønskes et énstrengt boligstøttesystem. Derfor kan en ændring i den retning ikke ses isoleret.

1.3.2 Skærpet målretning

Der kan principielt ydes boligydelse – om end med relativt små beløb - til husstande med ganske høje husstandsindkomster. Det kan være en overvejelse, om boligydelsen i højere grad bør forbeholdes pensionister med lavere indkomster.

Inden for den eksisterende ramme vil et sådant skridt enten indebære et generelt lavere ydelsesniveau eller en skarpere indtægtsregulering. Den første mulighed vil – alt andet lige - have negativ fordelings-

mæssig virkning i forhold til de økonomisk set svageste pensionister henholdsvis pensionister med høje boligudgifter, mens den anden mulighed vil øge samspilsproblemerne yderligere.

En alternativ mulighed, hvis ønsket er at målrette boligydelsen yderligere, er i højere grad at tage hensyn til formue. Det kan i princippet ske på to måder. Dels kan niveauet for den formue, der inddrages i ydelsesberegningen sænkes, dels kan flere formuetyper inddrages.

Det kunne herunder overvejes at lade kapitalpension og aldersopsparing indgå i det formuebegreb, der danner udgangspunkt for beregningen af formuetillægget.

1.3.3 Et ensartet formuebegreb

Boligydelsen tager hensyn til formue, men det formuebegreb, der anvendes, adskiller sig fra det formuebegreb, der anvendes i relation til udmålingen af andre ydelser.

En mulig forenkling er at anvende et ensartet formuebegreb og indsamle de nødvendige baggrundsoplysninger på tværs af forskellige ydelser. Det hindrer ikke, at forskellige ydelser kan tage afsæt i forskellige formuestørrelser – det synes således nærliggende, at den formuestørrelse, der tillades ved udmåling af ældrechecken, skal være betydeligt lavere end den grænse, der sættes for inddragelsen af formue i beregningen af boligydelse.

1.3.4 Tillægget til den støtteberettigede husleje

Der kan ydes boligydelse til 75 pct. af huslejen med et tillæg på 6.400 kr. (2015). Tillægget indebærer i princippet, at der ydes tilskud til udgifter, som den enkelte ikke har. Samspillet med andre regler indebærer, at tillægget begunstiger pensionister med lidt højere indtægter. For de laveste indkomster er boligydelsen således upåvirket af tillæggets størrelse, mens det øger boligydelsen for pensionister med højere indtægter op til et ganske højt niveau. Det indtægtsinterval, der begunstiges af tillægget, afhænger af huslejens størrelse.

Tillægget er en komplicerende faktor i et i forvejen kompliceret regelværk. Spørgsmålet er, om tillægget er berettiget, og om det eventuelt helt kan undværes?

1.3.5 Mindre kompleksitet

Boligydelsen er en meget kompleks ordning, og i forbindelse med ydelsesberegningen stilles der krav om en lang række detaljerede informationer om boligen, boligens udstyr og den enkeltes forpligtelser.

Disse regler er i høj grad med til at komplicere regelværket. Spørgsmålet er, om disse informationer er berettigede, om de eventuelt kan indsamles på anden måde, eller om dele af dem eventuelt kan undværes?

Analysen peger på, at de mange regler overvejende tjener veldefinerede formål. Derfor kan et alternativ til egentlig forenkling af ydelsesreglerne være forenkling af den informationsindsamling og ansøgningsproces og opdateringsproces, der knytter sig til boligydelsen.

1.3.6 Automatisering af tilkendelsen af boligydelse

Tilkendelse af boligydelse beror på ansøgning, men ydelsen er kompliceret, og det vil være vanskeligt for den enkelte selv at vurdere, om der kan tilkendes boligydelse, og hvilket beløb der i givet fald kan være

tale om. Der er formentlig et antal pensionisthusstande, som kunne modtage boligydelse, men som ikke gør det, fordi de ikke søger.

Pensionister i almene boliger eller i kommunale ældreboliger vil formentlig i vidt omfang blive guidet til at søge, og dermed vil langt de fleste pensionisthusstande med lav indkomst og mulighed for at søge om boligydelse formentlig blive samlet op. Problemstillingen vedrører således forventeligt især hustande med lidt højere indkomst og adgang til mindre ydelser.

Ikke desto mindre er spørgsmålet, om tilkendelsen af boligydelse i højere grad kan automatiseres, eller om der kan kommunikeres mere systematisk til potentielle modtagere?

2. Boligydelens historiske baggrund

Grundstenene til den eksisterende danske boligstøtteordning blev lagt i boligforliget fra 1966, der trådte i kraft i 1967. Der har løbende – også før boligydelsens tilkomst i 1979 - hersket en bred politisk konsensus om en større støtte til boligudgifter for pensionister end for yngre befolkningsgrupper. Bilag 2 præsenterer en mere detaljeret gennemgang af boligydelsens udvikling siden boligforliget fra 1966.

Det har herunder været - og er fortsat - et generelt social- og indkomstpolitisk formål at sikre pensionister med ingen eller lave indkomster ud over folkepensionen en beskeden, rimelig boligstandard og en rimelig, beskeden levestandard gennem en boligstøtte, som er betydeligt bedre end boligsikringen for erhvervsaktive. Dette har været parret med et ønske om i tiltagende grad at målrette ydelsen mod de fattigere pensionister.

Ligeledes baseret på en bred politisk konsensus har det i stigende grad været et socialpolitisk ønske at sikre pensionister i særlige livssituationer en rimelig bolig og levestandard gennem målrettede højere ydelser. Det drejer sig i den aktuelle lovgivning om:

1. Pensionister med særlige behov, som har fået bolig anvist af kommunen
2. Enlige pensionister ved ægtefælles dødsfald eller flytning til plejebolig mv.
3. Stærkt bevægelseshæmmede og modtagere af døgnhjælp.

Målretningen mod pensionister i særlige situationer har udmøntet sig i en brug af højere maksimumsgrænser for det støtteberettigede boligareal i beregningen, højere eller ingen maksimumsgrænse for den støtteberettigede leje og højere eller ingen maksimumsgrænse for den udbetalte boligydelse. I 1979 blev de nævnte maksimumsgrænser forhøjet med 50 pct. for bevægelseshæmmede. I 1988 blev maksimumsgrænserne fjernet for pensionister i kommunalt anviste boliger.

Den udbredte konsensus vedrørende disse grupper har samtidig været parret med nogen diskussion af kommunernes mere eller mindre lempelige praksis i forbindelse med anviste boliger.

Boligydelserne kan gives til såvel lejere som ejere og andelshavere. Der er gradvist sket ændringer, således at en mindre del af ydelsen til ejere og andelshavere er blevet givet som tilskud, indtil ydelsen til ejere med virkning fra 2000 blev omlagt til udelukkende at blive givet som lån.

Inddragelsen af pensionisternes formue i udmålingen af boligydelsen har løbende været et politisk diskussionsemne. Formuer indgik ikke i beregningsgrundlaget fra 1967 til 1980. I perioden fra 1980-1988 indgik formuer i betydeligt omfang. Fra 1988 til 1993 indgik de i mindre omfang, hvorefter de atter blev holdt helt ude frem til år 2000. I 2000 bliver de nugældende regler indført, hvor formuer over et vist niveau indgår med en pct. andel i beregningsgrundlagets husstandsindkomst.

Den generelle politiske konsensus har løbende udmøntet sig i brede forlig i folketinget om boligstøtten. Undtagelsen er perioden fra 1980-1988 hvor uenighed om den såkaldte socialindkomst førte til, at Venstre og Konservative stod uden for forlig om boligstøtten.

Den mangeårige brede politiske enighed om en højere boligstøtte til pensionister har været kombineret med en ligeså mangeårig påpejning af reglernes kompleksitet og diskussioner om samspilsproblemer. Herunder er der fokuseret på mulighederne for at mindske samspilsproblemerne og for at mindske det problem, at boligydelsen begrænser eller helt neutraliserer gevinsten ved flytning til en bolig med mindre boligudgifter mv.

Sammenhængen eller manglende sammenhæng mellem boligstøtte, skatte-, pensions- samt bygge- og boligpolitik har også været faste temaer i den politiske debat.

2.1 De overordnede mål bag boligstøtten til ældre

Boligydelser er overordnet set en væsentlig forudsætning for at kunne opfylde brede ældrepolitiske mål, herunder ønsket om at alle ældre skal have mulighed for at opnå en passende bolig. Herunder er boligydelsen væsentlig i forhold til den kommunale indsats for at udvikle ældreboligområdet og sikre det nødvendige udbud af egnede boliger til ældre.

Reglerne om boligydelse skal således løbende navigere mellem to forskellige hensyn, som i forskellige forklædninger har været gældende gennem mange årtier, og som fortsat er gældende.

På den ene side – som det blev formuleret i bemærkningerne til forslag til lov om boligydelse til pensionister (LF 162, 1978) – det mål: *"at levestandarden inden for visse grænser bliver stort set den samme for pensionister med samme pension og ekstraintægt....[idet red.]: Princippet indebærer således, at det beløb, pensionisterne selv skal betale til dækning af deres boligudgifter, afhænger af deres indkomst, og ikke af deres boligudgift".*

På den anden side – som det blev formuleret i bemærkningerne til den gældende lovgivning fra 1998 (LF 47, 1998) – det er et mål at sikre, at den enkelte pensionist har en *"tilskyndelse til at økonomisere med boligforbruget".*

Som det vil fremgå af analyserne i det følgende er den tekniske udmøntning af den balanceakt ganske kompliceret.

2.2 Den nuværende boligydelsesordning i hovedtræk

2.2.1 Lov om individuel boligstøtte

Den aktuelle boligydelse fastlægges i lov om individuel boligstøtte (LBK nr. 158, 2015).

Boligyldelse kan efter ansøgning udbetales til folkepensionister og til førtidspensionister, som er tilkendt pension før 2003 (§ 4).

Boligyldelsen er til rådighed for lejere (§ 1), idet der gælder særlige forhold, hvis modtageren eller en i dennes husstand er bevægelseshæmmet eller modtager døgnhjælp, eller hvis der er tale om en anvist bolig (§14). Boligyldelsen er også til rådighed for andelshavere og ejere (§ 2), idet ydelsen her dog primært gives som lån (§§ 16-19 og §§ 35-39a). Boligyldelsen er en husstandsytelse. Ydelsen udbetales til én person i husstanden, men den beregnes med afsæt i husstandens samlede indkomst (§§ 6-7). Boligyldelsen er skattefri.

Boligyldelsen afhænger af huslejens størrelse (§ 12), husstandens indtægts- og formueforhold (§§ 8-8a), boligens areal (§ 12), antallet af beboere (§ 12) og modtagerens (eller andre beboeres) konkrete helbredsmæssige forhold (§ 14).

Der kan opnås boligyldelse for et boligareal op til 65 m² for enlige og 85 m² for par. Arealnormen øges, hvis der er flere i husstanden, eller hvis en i husstanden er svært bevægelseshæmmet eller modtager døgnhjælp (§ 12).

Der kan kun ydes boligstøtte, hvis boligen er forsynet med køkken med indlagt vand og forsvarligt afløb (§ 9 stk. 1), idet der dog dispenseres fra dette krav i forhold til pensionister, som af sociale årsager er anvist bolig i et kollektivt bofællesskab mfl. (§ 24a).

I beregningen af boligudgiften tages hensyn til en lang række specifikke forhold vedrørende den konkrete bolig med henblik på at neutralisere betydningen af forskelle i opvarmningsform, vedligeholdelsesforpligtigelser, betaling for vand og vandafledning mm. (§ 10).

Boligyldelsen beregnes generelt som 75 pct. af den støtteberettigede husleje med et tillæg på aktuelt 6.400 kr. Herfra trækkes 22,5 pct. af husstandsindkomsten over den såkaldte progressionsgrænse. Husstandsindkomsten forhøjes, hvis husstandens samlede formue er over et vist niveau (§ 8a). Progressionsgrænsen øges, hvis der er hjemmeboende børn i husstanden (§ 21).

Lovgivningen sætter grænser for, hvor høj den støtteberettigede husleje kan være (§ 14 stk. 1), og der sættes en grænse for den maksimale boligyldelse, der kan udbetales (§ 23). Begge grænser bortfalder dog, hvis der er tale om en kommunalt anvist bolig (§ 14 stk. 4-5 og § 23). Mere detaljeret øges grænsen for den maksimale støtte, hvis antallet af hjemmeboende børn er 4 eller højere, eller hvis en i husstanden er svært bevægelseshæmmet eller modtager døgnhjælp, og den suspenderes helt, hvis der er tale om en kommunalt anvist bolig.

Der stilles krav om en vis egenbetaling. Husstandens egenbetaling skal således som minimum udgøre 11 pct. af husstandsindkomsten og mindst 16.000 kr. om året (2015) (§ 21). Boligyldelsen bortfalder, hvis den beregnede ydelse er mindre end 3.288 kr. om året (2015) (§§ 33-34).

Hertil kommer, at den beregnede boligyldelse kan ændres, hvis det vurderes, at lejen er urimeligt høj sammenlignet med det almindelige huslejeniveau for en tilsvarende bolig i området, eller hvis boligen vurderes at have en urimelig høj standard (§ 11).

Endelig skal Udbetaling Danmark, hvis lejen overstiger halvdelen af husstandsindkomsten, foretage en samlet vurdering af husstandsmedlemmernes samlede økonomiske og personlige forhold som grundlag for beslutning om, hvorvidt der kan ydes boligydelse. Det samme gælder, hvis særlige forhold sandsynliggør, at lejeaftalen er tilrettelagt med henblik på at få boligydelse. Denne vurdering kan resultere i uændret boligydelse, i udbetaling af boligydelse med et nedsat beløb eller afslag (§ 15). Ændring af boligydelsen med afsæt i § 15 kan kun finde sted, når helt særlige forhold foreligger (LBK nr. 158, 2015 pkt. 97), idet det netop er lovens formål at yde støtte i tilfælde, hvor indtægten er lav i forhold til lejen.

2.2.2 Indkomst og formues betydning for boligydelsen

Boligydelser indtægtsreguleres, hvis husstanden har en samlet indkomst over den såkaldte progressionsgrænse – aktuelt 151.300 kr. (2015). Indtægtsgrænsen øges, hvis der er hjemmeboende børn i husstanden (39.300 kr. pr. barn flere end 1 og færre end 5 (2015)). Indtægtsreguleringen finder sted som en nedsættelse af den beregnede boligydelse. Denne nedsættes således med 22,5 pct. af husstandsindkomsten over progressionsgrænsen.

Indkomstgrundlaget er defineret (lovens § 8) som *"summen af ansøgerens og dennes husstandsmedlemmers hver for sig opgjorte indkomster. Indkomsterne opgøres som personlig indkomst med tillæg af positiv kapitalindkomst, der anvendes til beregning af indkomstskat efter personskattelovens § 7, dog før de deri nævnte grundbeløb og bundfradrag. Endvidere tillægges aktieindkomst, der beskattes efter personskattelovens § 8 a, stk. 1 og 2, bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr."*

Loven præciserer indtægtsgrundlaget yderligere. Herunder undtages ældrechecken fra indtægtsgrundlaget, mens der tages hensyn til anden formue over et vist niveau ved hjælp af et såkaldt formuetillæg til husstandsindkomsten. Dette tillæg defineres nærmere i § 8a.

Det formuebegreb, der anvendes ved beregningen af boligydelse, adskiller sig markant fra det formuebegreb, der anvendes ved udmåling af andre offentlige ydelser – herunder ældrecheck og personlige tillæg. Det er således på den ene side mere lempeligt, idet det ser bort fra formue op til et relativt højt niveau – aktuelt 797.600 kr. (2015). På den anden side tages der hensyn til en bredere vifte af formueelementer. Disse omfatter dels registrerede formuer – eksempelvis indestående i pengeinstitutter, kursværdien af obligationer, deponerede børsnoterede aktier og investeringsforeningsbeviser, pantebreve i depot, gæld, værdi af fast ejendom mm. – dels uregistrerede formuer – eksempelvis kontante beholdninger, private tilgodehavender, fast ejendom i udlandet, værdien af biler, skibe og andre fartøjer, egenkapital i virksomheder og anden gæld. Inddragelsen af uregistreret formue beror på den enkeltes egen oplysning.

Formuetillægget beregnes som 10 pct. af formuen over 797.600 kr. og 20 pct. af formue over 1.593.300 kr. (2015).

Boligydelser i hovedtræk

- Boligydelser vedrører folkepensionister og førtidspensionister, som er tilkendt pension før 2003.
- Boligydelser er en husstandsytelse. Dvs. den gives til husstanden under ét og tager hensyn til husstandens forhold under ét. Tilkendelse af boligydelse beror på konkret ansøgning.
- Boligydelser kan gives til lejere, idet der gælder særlige forhold, hvis modtageren eller en i dennes husstand er bevægelseshæmmet eller modtager døgnhjælp, eller der er tale om en anvist bolig. Boligydelser til lejere gives som støtte.
- Boligydelser kan også gives til andelshavere og ejere, idet ydelserne da primært gives som lån.
- Boligydelser afhænger af huslejets størrelse, husstandens indtægtsforhold og formueforhold, boligens areal, antallet af beboere og modtagerens (eller andre beboeres) konkrete helbredsmæssige forhold. Der stilles visse krav til boligens udstyr, og der tages hensyn til en lang række specifikke forhold vedrørende boligen.
- Der kan som hovedregel opnås boligydelse for et boligareal op til 65 m² for enlige og 85 m² for par. Under visse vilkår øges arealnormen.
- Boligydelser beregnes generelt som 75 pct. af den støtteberettigede husleje med et tillæg på 6.400 kr. (2015). Herfra trækkes 22,5 pct. af husstandsindkomsten over den såkaldte progressionsgrænse (151.300 kr. i 2015). Progressionsgrænsen øges, hvis husstandens samlede formue overstiger et vist niveau (797.600 kr. i 2015).
- Lovgivningen sætter grænser for, hvor høj den støtteberettigede husleje kan være (85.000 kr. i 2015), og der sættes en grænse for den maksimale boligydelse (44.844 kr. i 2015). Begge grænser øges, hvis en i husstanden er svært bevægelseshæmmet eller modtager døgnhjælp. Begge grænser bortfalder, hvis der er tale om en kommunalt anvist bolig.
- Der stilles krav om en vis egenbetaling - minimum 11 pct. af husstandsindkomsten og mindst 16.000 kr. om året (2015).
- Der gælder særlige regler for bl.a. beboere i bofælleskaber.
- Boligydelser er skattefrie.

2.3 Sammenfatning

Som det fremgår, er boligydelsen en ganske kompliceret ordning. Det vil i praksis være vanskeligt for den enkelte umiddelbart at afgøre, om vedkommende har mulighed for at få boligydelse, og at beregne, hvilken ydelse der i givet fald er ret til. Komplexitetsproblemet er generelt for hele boligstøtteområdet – og har som nævnt ofte været rejst i den politiske debat på området.

3. Ydelsesmønstret

De samlede udbetalinger af boligydelse til folkepensionister vil udgøre i størrelsesordenen 8,3 mia. kr. i 2015, og omkring 85 pct. af de samlede udbetalte ydelser til folkepensionister ud over folkepensionen vil være boligydelse. Omregnet til bruttoficerede beløb udgør boligydelsen ca. 10 pct. af de samlede udbetalinger af offentlige ydelser til folkepensionister.

I 2012 modtog ca. 225.000 husstande med folkepensionister boligydelse – dvs. ca. 1/3 af alle pensionist-husstande. Mere end 80 pct. er enlige husstande. Det samlede antal berørte pensionister er ca. 254.000. Ca. 27 pct. af alle folkepensionister i Danmark bor således i en husstand, som modtager boligydelse.

Boligydelsens modtagerandel er - som det vil fremgå - kraftigt stigende med alderen. Aldersdimensionen spiller i høj grad sammen med en række andre parametre: køn, indkomst, civilstand, boligform og helbred.

Pensionssystemet er under forandring, og hver ny generation af pensionister er lidt bedre stillet end den forudgående. I tråd hermed er boligydelsens udbredelse vigende. Modtagerandelen er faldet fra ca. 37 pct. i 1997 til de aktuelle 27 pct. Faldet vedrører først og fremmest yngre kvindelige pensionister. Modtagerandelen er dog fortsat langt højere blandt kvinder end blandt mænd – 3-6 gange højere - og det gælder i alle aldre.

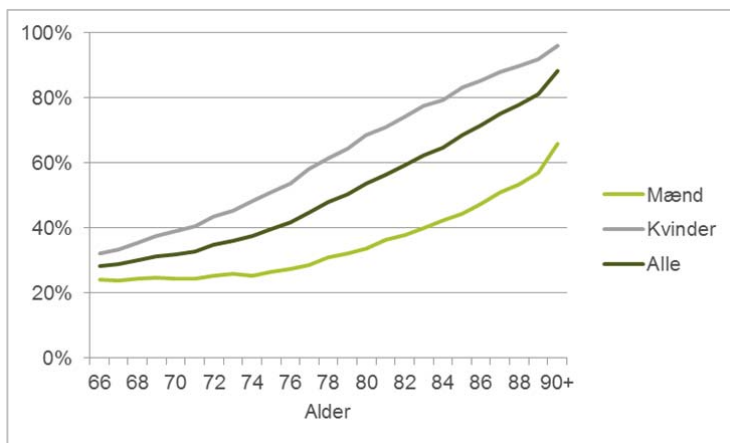
3.1 Et portræt af pensionistbestanden

Aktuelt modtager mere end 1 mio. folkepension, og den gennemsnitlige varighed af en pensionsperiode er omkring 20 år svarende til den forventede restlevetid for 65-årige mænd og kvinder under ét. Pensionsperioden er imidlertid ikke én sammenhængende periode med ensartede behov, økonomiske forhold og andre livsvilkår, og den forløber ikke ens for mænd og kvinder.

3.1.1 Pensionistbestanden ændrer sammensætning med alderen

Kvinder lever generelt ca. fire år længere end mænd. Derfor er kønsfordelingen i pensionsbestanden stærkt aldersafhængig. Mens kønsfordelingen er forholdsvis lige i de yngste årgange, udgør kvinder 57 pct. af de 80-årige og 75 pct. af alle pensionister på 90 år eller ældre. 56 pct. af alle folkepensionister er gifte eller samlevende. Ses der bort fra pensionister, som er gifte eller samlevende med ikke-pensionister, er tallet lidt lavere – ca. 52 pct.

Figur 1 Folkepensionister opdelt efter køn, alder og andel, der lever som enlige 2012



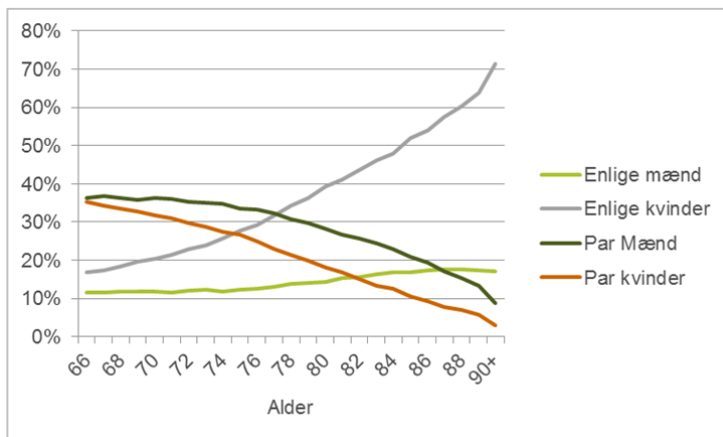
Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Pensionisternes civilstandsforhold ændrer sig imidlertid markant gennem pensionslivet. Det fremgår af figur 1. Blandt de yngste pensionister er knap 30 pct. enlige. Det tal stiger til omkring 50 pct. for de 80-årige, og mere end 80 pct. for pensionister på 90 år eller ældre. Et nok så vigtigt forhold er, at enligeandelen er betydeligt højere blandt kvinder end blandt mænd, og forskellen er stigende med alder. Baggrunden herfor er, at kvinder typisk danner par med mænd, der er lidt ældre end dem selv, og at kvinder

generelt lever længere end mænd. Især mange kvinder ender således livet med en ofte ganske langvarig periode som enlige.

Figur 2 viser, hvordan disse forhold påvirker den overordnede sammensætning af pensionistbestanden. 31 pct. af alle pensionister er enlige kvinder. Blandt de yngste udgør enlige kvinder 17 pct., mens andelen stiger til 40 pct. for de 80 årige og godt 70 pct. for de 90+-årige.

Figur 2 Folkepensionisterne opdelt på køn, alder og civilstand 2012

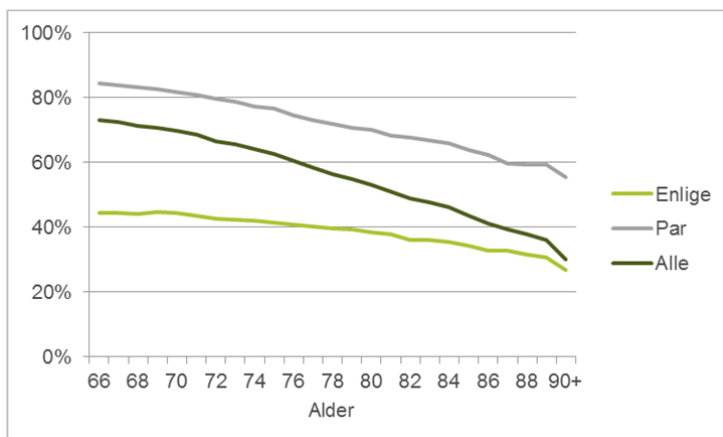


Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

3.1.2 Pensionisterne skifter boligform i løbet af pensionslivet

Køn, alder, civilstandsforhold og boligform spiller sammen. Mens 80 pct. af parhusstandene bor i ejerbolig, gælder det samme kun 40 pct. af de enlige husstande. Heri ligger samtidig, at også boligform er stærkt aldersafhængig.

Figur 3 Andel af folkepensionisterne, der bor i ejerbolig, opdelt på køn, alder og civilstand 2012



Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Figur 3 viser, hvordan den generelle ejerandel falder med alderen. Blandt de yngste bor omkring 73 pct. i ejerbolig. Det tal falder til 53 pct. for de 80-årige hhv. 30 pct. for de 90+-årige. Figuren indikerer et større fald for par end for enlige. Denne forskel skal ses i sammenhæng med en væsentligt højere ejerandel for

unge pensionister i parhusstande. Mange unge pensionister bor som par i den ejerbolig, de har boet i gennem en stor del af deres arbejdsliv. Mange af dem vil før eller senere vælge at skifte til en mindre, enklere og mindre krævende bolig. Herunder vil mange skifte til en lejebolig. Det sker ofte i sammenhæng med, at partneren falder bort.

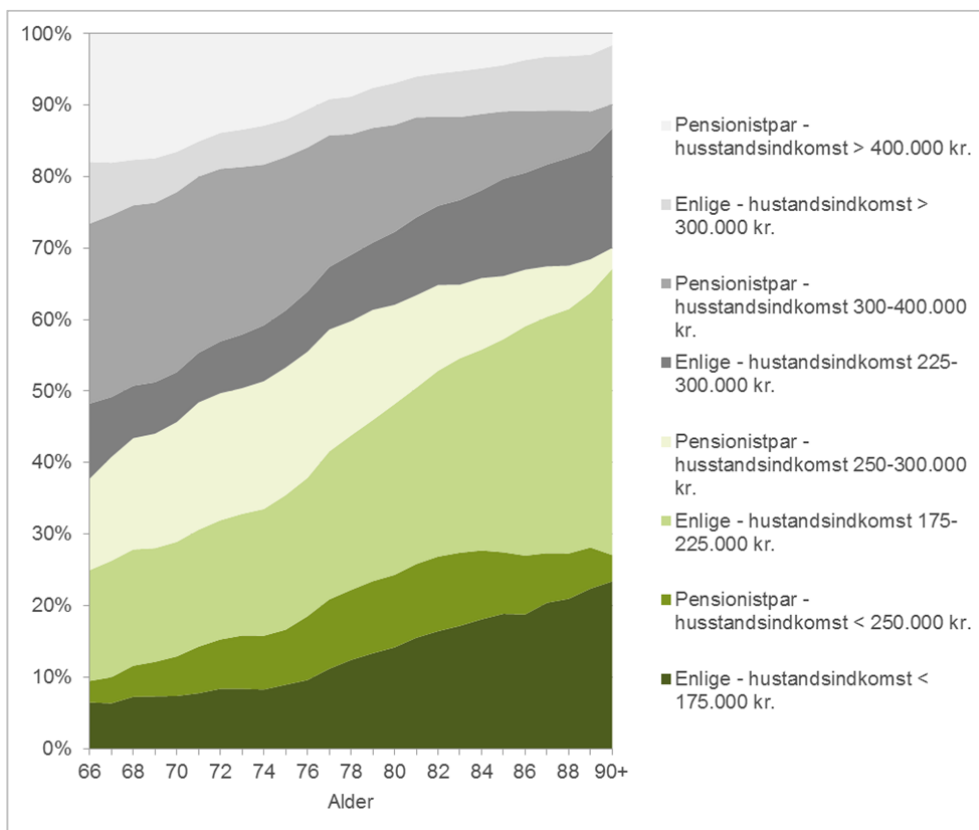
3.1.3 Alder, civilstand og husstandsindkomst spiller sammen

Hver ny generation af pensionister er generelt en smule bedre stillet end de foregående. Denne tendens forstærkes i disse år, fordi nye generationer af pensionister i højere grad har sparet op til pension. Det giver indkomstfordelingen blandt folkepensionisterne et klart aldersaspekt.

Dette mønster overlejes af civilstandsaspektet. Langt de fleste unge pensionister bor i parhusstande, mens langt hovedparten blandt de ældre er enlige.

Det afspejles i husstandsindkomsterne. Som det fremgår af figur 4 bor knap 40 pct. af de yngste pensionister i husstande forholdsvis lav husstandsindkomst enten om enlige eller i et pensionistpar. Denne andel vokser til ca. 65 pct. for de allerældste.

Figur 4 Andel folkepensionister med forholdsvis lav husstandsindkomst opgjort på køn og alder 2012



Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Især mange enlige har forholdsvis lav husstandsindkomst. Det gælder 54 pct. af de enlige i de yngste pensionistårgange stigende til over 70 pct. af de enlige i de ældste årgange.

Figur 4 beskriver samspillet mellem alder, civilstand og indkomst, idet den viser, hvordan pensionistbestanden fordeler sig på forskellige husstandsindkomster/civilstandskombinationer. De fire grønne kategorier dækker i grove træk pensionister med lav hhv. forholdsvis lav indkomst, mens de blå kategorier – ligeledes i grove træk – dækker pensionister med højere husstandsindkomst. De anvendte indkomstgrænser er forskellige for enlige og par og tager i grove træk afsæt i størrelsen af de indkomstgrænser, der bestemmer, om husstanden kan modtage fuld ældrecheck henholdsvis det fulde pensionstillæg².

Figur 4 viser, hvordan ca. 40 pct. af de yngre pensionister bor i husstande med lav eller forholdsvis lav husstandsindkomst, og den viser, hvordan denne andel stiger med alderen. Samspillet mellem civilstand, alder og husstandsindkomst har samtidig en klar kønsdimension, fordi langt hovedparten – og en med alderen stigende andel - af de enlige pensionister er kvinder, og fordi kvinder generelt har lavere pensioner end mænd, men samtidig lever længere.

3.2 De ældres boliger

Udviklingen i boligydelsen skal ses i sammenhæng med en række andre politikker og særlig i sammenhæng med - og i et vist omfang også som en forudsætning for - den ældreboligpolitik, der har været ført siden slutningen af 80'erne.

Denne rapport går ikke ind i en nærmere analyse af boligpolitikken over for ældre, men et par hovedpunkter i politikken og i udviklingen i sammensætningen af boligtyperne skal nævnes.

3.2.1 Udviklingen i udbuddet af ældreboliger

Med udspring i Ældrekommissionen af 1982 har det været tilstræbt, at ældrepolitikken udformes på en sådan måde, at alderdommen opleves som en fortsættelse af den tidligere tilværelse (Velfærdsministeriet, 2008).

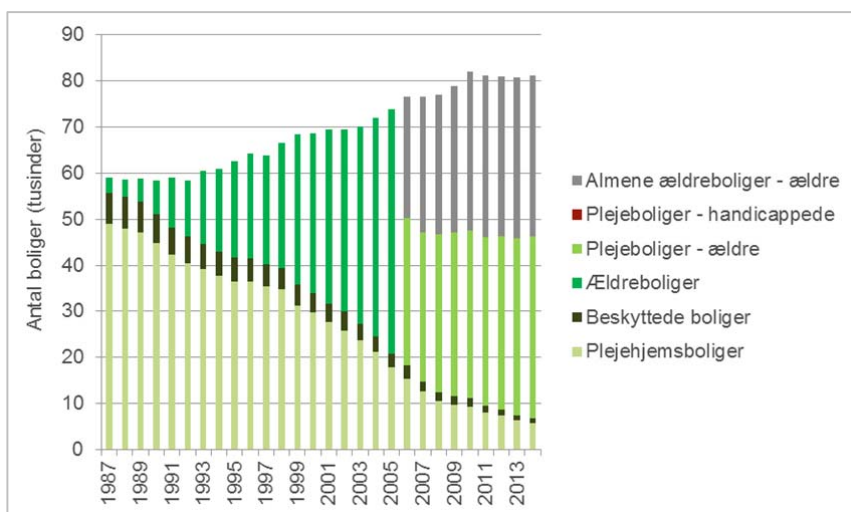
Bestræbelserne er på det boligpolitiske område bl.a. udmøntet i ældreboligloven, der fra medio 1987 har sigtet på at erstatte de hidtidige kommunale plejehjem, beskyttede boliger, lette kollektivboliger og kommunale pensionistboliger med nye moderne ældreboliger efter lovgivningen om almene boliger. Adgangen til at etablere nye plejehjem og beskyttede boliger blev således afskaffet med virkning fra 1988.

I 1996 trådte en plejeboligreform i kraft. Denne havde til formål at øge antallet af moderne plejeboliger - dvs. ældreboliger, hvortil der er knyttet omsorgs- og servicefunktioner med tilhørende personale - som enten kunne tilvejebringes ved nybyggeri eller ombygning af fx utidssvarende plejehjem og beskyttede boliger. Udviklingen i boligsammensætningen er beskrevet i figur 5.

² I 2012 kunne enlige med en supplerende indkomst på 18.500 kr. modtage fuldt pensionstillæg og oppebære en samlet indkomst på godt 166.000 kr. om året. På samme måde kunne pensionistpar have en supplerende indkomst på 36.600 kr. og modtage fuldt pensionstillæg og således oppebære en samlet husstandsindkomst på ca. 260.000 kr. om året.

I 2012 fik enlige pensionister med en supplerende indkomst på op til 64.300 kr. fuldt pensionstillæg. En supplerende pension af den størrelse resulterede i en samlet indkomst på godt 201.000. Tilsvarende fik pensionistpar med en supplerende indkomst på op til 128.900 kr. fuldt pensionstillæg. En supplerende pension af den størrelse resulterede i en samlet husstandsindkomst på knap 329.000.

Figur 5 Pleje- og ældreboliger 1987-2014



Note: Fra og med 2006 er ældreboliger opdelt i plejeboliger og almene ældreboliger. Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik nr. 645 16. december 2014.

Det fremgår, at sammensætningen af boligtyper har ændret sig markant. Der ses således en stigning i antal ældreboliger fra et par tusinde i 1987 til lidt over 20.000 ældreboliger mv. i 1996 til ca. 74.000 ældre- og plejeboliger mv. i 2014 – hvilket indebærer en tilsvarende stigning i antallet af særlige ældreboliger, hvor der kan ansøges om boligydelse.

I 1987 var der ca. 56.000 plejehjemsboliger og beskyttede boliger. I 1996, hvor plejeboligereformen trådte i kraft, var antallet af plejehjemsboliger og beskyttede boliger faldet til ca. 41.000. I 2014 er dette antal yderligere reduceret til knap 6.000 – hvori ligger et tilsvarende fald i antallet af boliger, hvortil der ikke kan søges om boligydelse.

Stigningen i ældreboliger og plejeboliger er fortsat i de senere år. Antallet af plejeboliger er steget fra ca. 32.000 i 2006 til ca. 41.000 i 2014. Antal af ældreboliger, der er indrettet, så de er egnede som bolig for ældre og handicappede uden fast tilknyttet personale og serviceareal, er samtidig steget fra ca. 26.000 til i 2006 til ca. 33.000 i 2014.

Pleje- og ældreboliger er fortrinsvis rettet mod ældre med særlige behov, og derfor er det især ældre pensionister, der bor i sådanne boliger. Godt 21 pct. af befolkningen mellem 85-89 år og knap 40 pct. af befolkningen over 90 år boede således i pleje- og ældreboliger i 2014.

75 pct. af alle pleje- og ældreboliger var i 2014 beboet af ældre over 75 år, mens 44 pct. var beboet af ældre over 85 år.

Hovedparten af beboerne er kvinder. For alle pleje- og ældreboliger under ét var 66 pct. af beboerne kvinder og 34 pct. mænd i 2014.

Plejhjemsboliger og beskyttede boliger har hjemmel i sociallovgivningen efter lov om social service § 192. De traditionelle plejehjem er institutioner. Beboeren er altså ikke lejer. På plejehjem fastsættes betalingen for boligen efter reglerne i bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger. Betalingen for boligen udledes af boligens omkostninger og beboerens indkomst, og der kan ikke søges om boligydelse.

Plejeboliger og almene ældreboliger er oprettet efter lovgivningen om almene boliger. Efter reglerne heri fastsættes huslejen for boligerne i en afdeling i et plejecenter, så der til enhver tid er dækning for afdelingens driftsudgifter – det såkaldte balancelejeprincip. Beboerne har mulighed for at søge om boligydelse.

3.2.2 Typiske huslejer på ældreområdet

Det fremgår af Landsbyggefondens huslejestatistik fra 2013, at kvadratmeterhuslejen i 2013 for en almen bolig varierer. Denne variation kan i vidt omfang forklares med beliggenhed, alder, boligstørrelse og boligtype.

Den gennemsnitlige årlige kvadratmeterhusleje var i 2013 737 kr. Huslejen er i gennemsnit steget med 2,8 pct. årligt i perioden 2009-2013.

Kvadratmeterhuslejen er i høj grad geografisk betinget. Region Hovedstaden har landets højeste kvadratmeterhusleje med et niveau, der er knap 27 pct. højere end i Region Syddanmark, som har landets laveste kvadratmeterhusleje.

Huslejen er lavere i ældre boliger end i yngre. For boliger opført før 1957 er den gennemsnitlige husleje for en 65 m². bolig i 2013 3.640 kr. For boliger opført mellem 1983 og 89 er gennemsnittet 4.262 kr. og for boliger opført mellem 2000 og 2011 4.972 kr. Der er således i snit 37 pct. højere husleje i en bolig opført efter årtusindskiftet i forhold til en bolig opført før 1957.

Desuden kan der konstateres en sammenhæng mellem boligtype og huslejeniveau. Den årlige kvadratmeterhusleje i en familiebolig er 707 kr. pr. m², mens niveauet er noget højere i en ældre- eller ungdomsbolig; henholdsvis 1.018 og 901 kr. pr. m². De to sidstnævnte boligformer vil i reglen have anderledes karakteristika end familieboligen. Begge boligtyper vil generelt være lidt mindre og dermed dyrere pr. kvadratmeter. Ungdomsboliger ligger ofte i de større byer, mens ældreboliger ligger mere spredt, men findes ofte i byggeri af nyere dato.

Spredningen for så vidt angår huslejerne i den almene sektor er begrænset. Således lå kvadratmeterhuslejen for 50 pct. af de almene familieboliger i et forholdsvis smalt interval mellem 600 og 800 kr. pr. m² i 2013.

I tabel 1 vises gennemsnitlige årlige huslejer for typiske almene boliger.

Tabel 1 Gennemsnitlige årlige huslejer 2013

	65 kvm		85 kvm	
	Hele landet	Hovedstad	Hele landet	Hovedstad
Familiebolig	48.096	51.935	59.755	69.275
Ældrebolig	66.170	74.880		
Ældrebolig 2000-2011	68.250	80.340		

Kilde: Landsbyggefonden: Husleje- og udgiftsstatistik 2013 og egne beregninger.

Som det vil fremgå nedenfor, har 93 pct. af alle husstande, som modtager boligydelse, en boligudgift på mindre end 84.000 kr. om året (7.000 kr. om måneden).

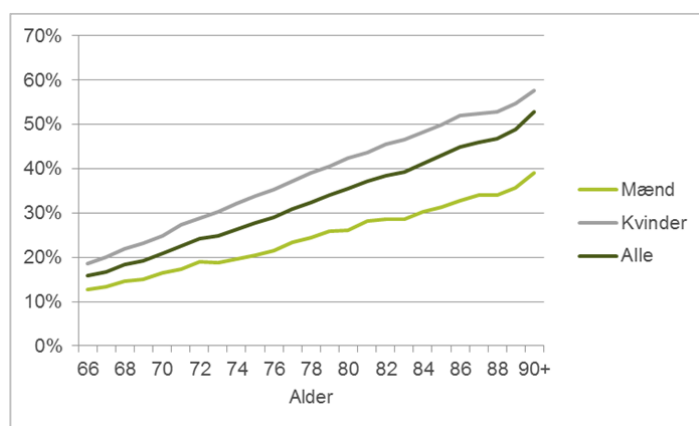
3.3 Modtagere af boligydelse

3.3.1 Den andel, der modtager boligydelse, stiger med alderen

Relativt få pensionister – aktuelt ca. 15 pct. – bor i husstande, der modtager boligydelse, straks de går på pension, og langt hovedparten – over 75 pct. - af dem, der gør, modtog også boligstøtte før pensionsalderen. De forhold, der gør dem til modtagere af boligydelse, er med andre ord ikke knyttet til deres pensionering, og boligydelsen er ikke at sammenligne med en almen pensionsydelse.

Mens udbredelsen er forholdsvis beskeden blandt de yngste pensionister, modtager over halvdelen blandt de ældste pensionister boligydelse. Modtagerandelen øges, som det fremgår af figur 6, med alderen, og den udvikler sig i hovedsagen lineært, svarende til at mange pensionister kommer i kontakt med boligydelsen, men at det typisk sker senere i pensionstilværelsen.

Figur 6 Boligydelens modtagerandel opdelt på køn og alder 2012



Note: Opgørelsen vedrører pensionister, der bor i en husstand, som modtager boligydelse (i alt godt 254.000 pensionister). Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Figur 6 viser desuden, at modtagerandelen er betydeligt højere blandt kvinder end blandt mænd. Det hænger især sammen med to forhold. For det første er mange kvindelige pensionister enlige, og for det andet er indkomsterne for kvindelige pensionister generelt lavere end for mandlige.

3.3.2 Boligyldelse kommer typisk i spil i sammenhæng med større ændringer i den enkeltes forhold

En korrelationsanalyse belyser tilgangen mere detaljeret. Analysen viser, at langt hovedparten af dem, der bliver tilkendt boligydelse efter pensionsalderen, får tilkendt ydelsen i forbindelse med, at de flytter fra ejerbolig til lejebolig eventuelt i sammenhæng med, at man bliver enlig eller oplever nedgang i indkomst. Ændringer af denne karakter forklarer en betydelig del af tilgangen af boligydelsesmodtagere efter pensionsalderen.

Resultaterne er sammenfattet i tabel 2. Analysen ser på populationen af folkepensionister i 2011 og 12, som også modtog folkepension tre år tidligere, men som ikke modtog boligydelse. Inden for den gruppe ser analysen på, hvordan forskellige hændelser og kombinationer heraf påvirker sandsynligheden for at få tilkendt boligydelse indenfor de tre år. Hændelserne dækker flytning, skifte fra ejerbolig til lejebolig, skift i civilstand, indkomstnedgang og tildeling af alvorlig diagnose.

Tabelen viser, hvordan de forskellige hændelser og hændelseskombinationer markant påvirker sandsynligheden for, at den enkelte tilkendes boligydelse. For eksempel stiger sandsynligheden med 12,3 pct. point, hvis man er flyttet i perioden eller med hele 20 pct. point, hvis man både flytter og bliver lejer i løbet af de 3 år. Udgangspunktet er et niveau på 1,7 pct. point, som er sandsynligheden for at få tildelt boligydelse i perioden, hvis man ikke oplever nogle af de nævnte hændelser.

Tabel 2 Forskellige hændelsers betydning for sandsynligheden for at få tildelt boligydelse

	Andel der udsættes for hændelsen	Akkumuleret sandsynlighed
Standardpersonens tildelingsandsynlighed		1,70
Fald i den disponible indkomst på mere end 2.000 kr. om året	28,9	2,79
Tildeling af en alvorlig diagnose	2,2	2,68
Man flytter	11,1	14,98
Man bliver enlig	5,5	18,68
Man bliver lejer	3,5	22,78
Man både flytter og bliver enlig	1,7	32,08
Man både flytter og bliver lejer	2,5	52,08
Man både flytter, bliver enlig og bliver lejer	0,7	50,78

Note: Opgørelsen vedrører pensionister i 2011 og 2012, der modtog folkepension men ikke boligydelse tre år tidligere. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Undtagelserne herfra er den enkeltstående hændelse "Tildeling af en alvorlig diagnose" og hændelseskombinationen "Man både flytter, bliver enlig og bliver lejer". Når tildeling af en alvorlig diagnose ikke har en signifikant effekt på tildelingsandsynligheden, er årsagen, at boligydelsen tildeles efter bredere kriterier, og at ændring i helbreds-mæssige forhold ikke alene kan berettige boligydelse. Når hændelsen "Man både flytter, bliver enlig og bliver ejer" ikke øger tildelingsandsynligheden signifikant, er forklaringen formentlig, at relativt få oplever dette, og at der i modellen allerede er taget højde for kombinationer af de 3 hændelser.

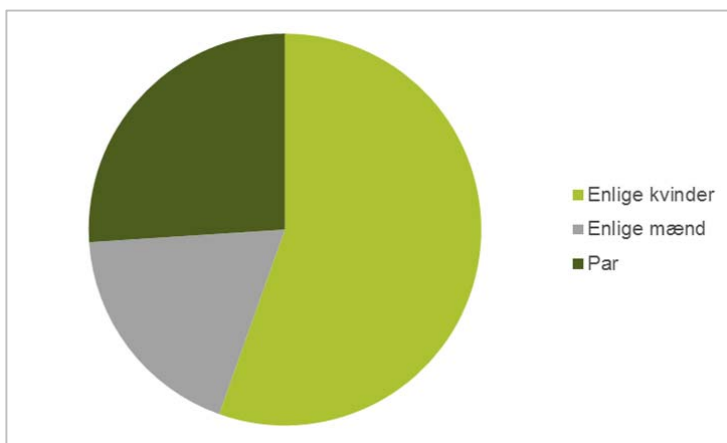
Det skal noteres, at modellen naturligvis er begrænset af, at de datamæssige muligheder for at identificere og beskrive relevante hændelser ikke er fuldstændige.

3.3.3 De fleste boligydelsesmodtagere er enlige kvinder

Boligydelserne vedrører først og fremmest enlige pensionister. Således er 84 pct. af alle husstande, der modtager boligydelse, enlige husstande. Tallet er, som det fremgår af figur 7, lidt lavere – ca. 74 pct. – hvis der ses på pensionister, der bor i husstande, som modtager boligydelse.

Knap 70 pct. af alle pensionister, der bor i husstande, som modtager boligydelse, er kvinder, og heraf er 80 pct. enlige. Enlige kvinder udgør 55 pct. af de pensionister, der bor i husstande, som modtager boligydelse.

Figur 7 Pensionister, som bor i husstande, der modtager boligydelse opdelt på køn og civilstand 2012



Note: Opgørelsen vedrører pensionister, der bor i en husstand, som modtager boligydelse (i alt godt 254.000 pensionister). Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

3.3.4 Husstande, som modtager boligydelse har generelt forholdsvis lav husstandsindkomst

Husstandsindkomsterne for par er generelt højere end for enlige. Det afspejles i ydelsesmønstret opgjort på indkomst.

Som det fremgår af figur 8, er husstande med en husstandsindkomst over 250.000 kr., som modtager boligydelse, generelt parhusstande, mens husstande med en lavere husstandsindkomst generelt er enlige.

Med til fortolkningen af figur 8 hører, at den fulde folkepension for enlige i 2012 var omkring 148.000 kr., mens den for par var knap 222.000³, idet der ses bort fra brøkpensionister.

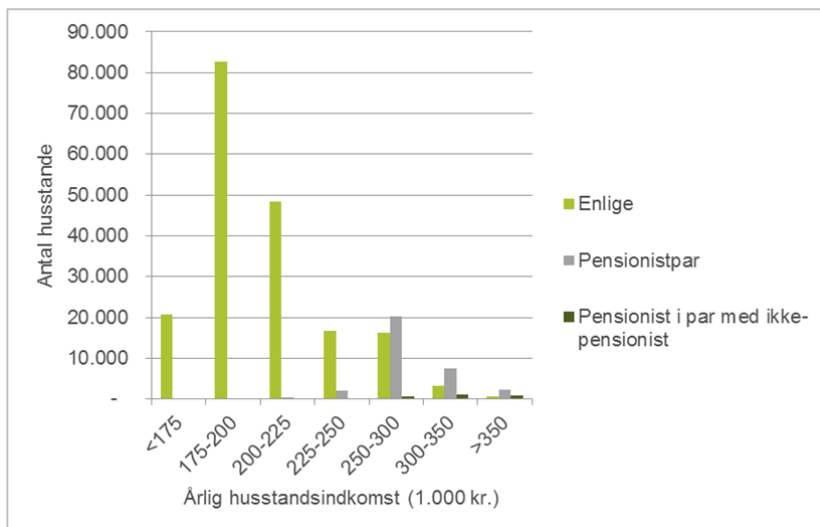
Boligydelserne er indtægtsreguleret efter husstandens samlede indkomst, og langt hovedparten - knap 70 pct. af de husstande, som modtager boligydelse - har en lille eller beskeden husstandsindkomst.

Blandt de enlige modtagere har ca. 55 pct. en husstandsindkomst på mindre end 200.000 kr., og 90 pct. af modtagerne har en husstandsindkomst på mindre end 250.000 kr. Blandt parhusstandene har over 70

³ Det skal noteres, at ældrechecken, på trods af at den er skattepligtig, ikke indgår i indtægtsgrundlaget for beregningen af boligydelsen.

pct. Af dem, som modtager boligydelse, en husstandsindkomst under 300.000 kr., og for 90 pct. er niveauet under 350.000 kr.

Figur 8 Husstande som modtager boligydelse opdelt efter husstandsindkomst og civilstand 2012



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Et meget lille antal (godt 800) husstande, som modtager boligydelse, består af en folkepensionist, som er gift eller samlevende med en ikke-pensionist. Denne gruppe har generelt lidt højere husstandsindkomster.

Som det fremgår af analyserne i afsnit 4 – se f.eks. figur 23 og 24 – kan der udbetales boligydelse til pensionister med ganske høje indkomster. Figur 8 viser imidlertid, at det kun sker i et forholdsvis begrænset omfang.

I beregningen af boligydelsen tages der hensyn til formue over et vist niveau (797.600 kr. i 2015). Der indgår et formuetillæg i boligydelsesberegningen for ca. 18.000 pensionisthusstande, som modtog boligydelse.

3.3.5 Indkomst og ydelsesstørrelser

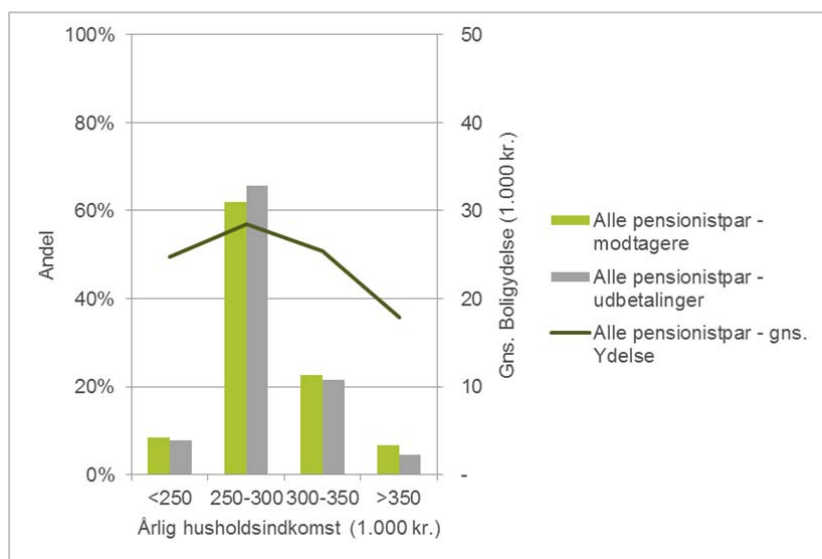
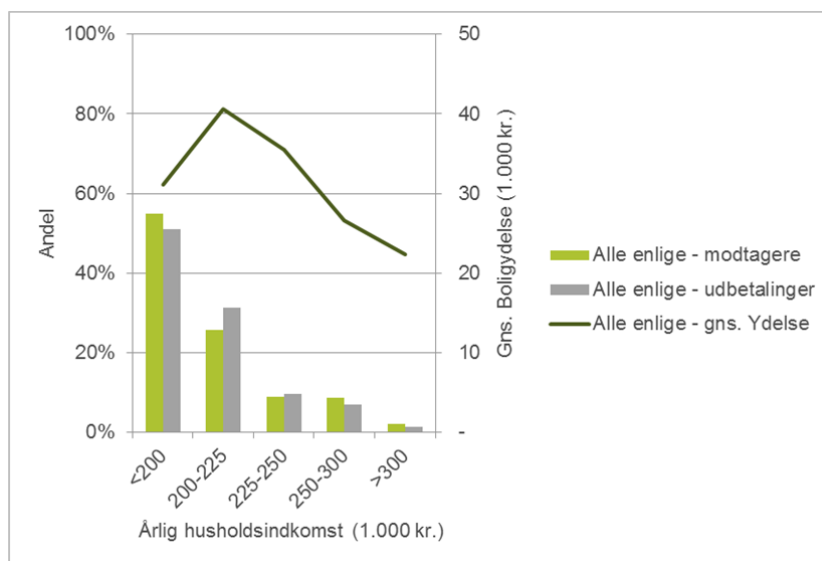
Boligydelser er indtægtsreguleret, og samtidig er ydelsen behovs- og udgiftsfafhængig. Samlet set betyder det, at ydelsesmønstret ikke er entydigt karakteriseret ved en tæt sammenhæng mellem husstandsindkomst og boligydelsens størrelse. Boligydelser kan være højere for en pensionist med en lidt højere indkomst end for en pensionist med en lavere indkomst. Det afhænger af boligudgiftens størrelse og af eventuelle særlige forhold.

Det afspejles i figur 9, som viser, hvordan den gennemsnitlige boligydelse faktisk er højere for enlige pensionister med en indkomst lige over 200.000 kr. end for pensionister med lavere indkomster. Et tilsvarende mønster tegner sig for pensionistpar.

Figur 9 viser, at over 80 pct. af de enlige modtagere har husstandsindkomster under 225.000 kr., mens 70 pct. af de modtagende pensionistpar har husstandsindkomster under 300.000 kr. Samlet omfatter

disse to grupper 78 pct. af alle modtagende husstande, og de modtager godt 81 pct. af de samlede udbetalinger.

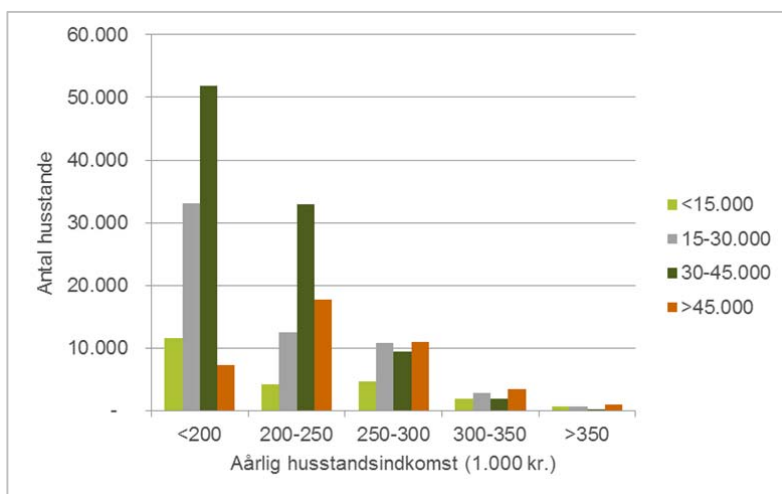
Figur 9 Modtagende husstande, samlede udbetalinger samt gennemsnitlige udbetalte boligydelse opgjort efter husstandsindkomst 2012 – enlige (øverst) henholdsvis pensionistpar (nederst)



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Figur 10 og 11 viser de enkelte indkomstgrupperes fordeling på forskellige ydelsesstørrelser. Omvendt viser de også, hvordan boligydelse af forskellig størrelse fordeles sig på husstandsindkomster.

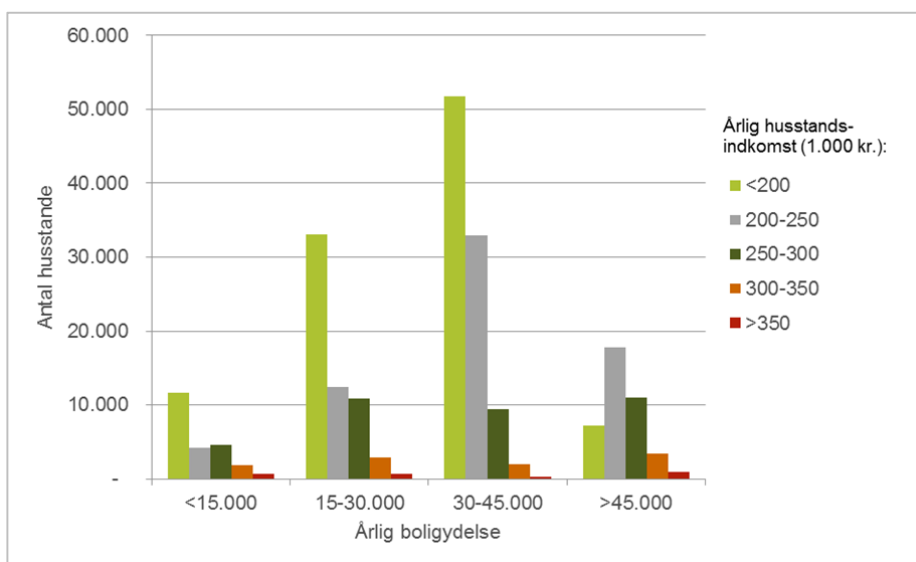
Figur 10 Husstande som modtager boligydelse, opdelt efter den husstandsindkomst og den udbetalte boligydelse 2012



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Den maksimale almindelige boligydelse er knap 45.000 kr. om året, men som det fremgår af figur 11, er der i størrelsesordenen 40.000 husstande, som modtager en højere ydelse. Baggrunden herfor er, at loftet over den maksimale boligydelse øges for pensionister, som er svært bevægelseshæmmede eller modtager døgnhjælp og suspenderes helt for modtagere, som bor i en kommunalt anvist bolig. Kommunalt anviste ældreboliger er som nævnt en særlig udbredt boligform blandt de ældre pensionister.

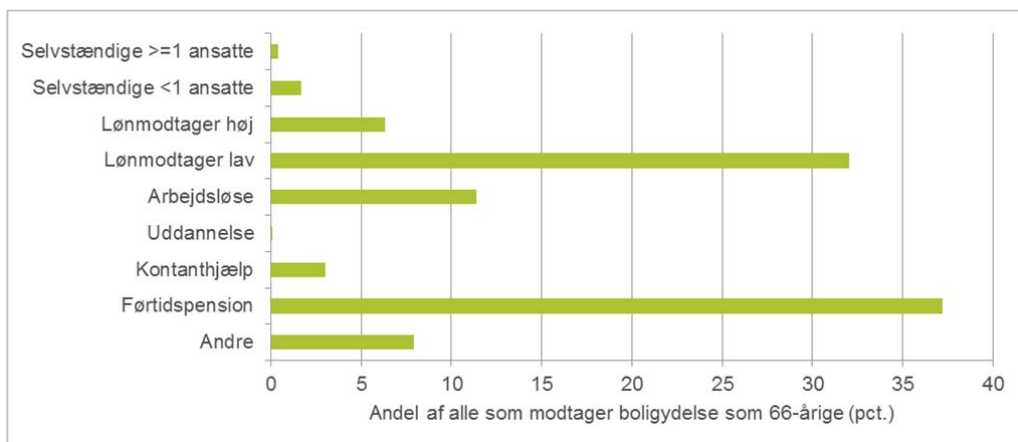
Figur 11 Husstande som modtager boligydelse, opdelt efter den udbetalte boligydelse og husstandsindkomst 2012



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Den socioøkonomiske status for boligydelsesmodtageren som 59-årig fremgår af figur 12. Figuren viser, at de pensionister, der modtager boligydelse, allerede ved pensioneringen typisk har været førtidspensionister, overførselsmodtagere i øvrigt eller lønmodtagere i den lavere ende af lønskalalen. De økonomiske og andre forhold, som gør dem til boligydelsesmodtagere opstår således ikke i forbindelse med pensioneringen.

Figur 12 Pensionister, som modtog boligydelse som 66-årige, opdelt efter deres socioøkonomiske status som 55-59-årige



Note: Opgørelsen vedrører pensionister, som modtager boligydelse som 66-årige i 2102. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

3.3.6 Modtagerandelen blandt enlige pensionister i lejebolig er høj

Modtagerandelen for alle pensionister i lejebolig under ét er på godt 69 pct.⁴

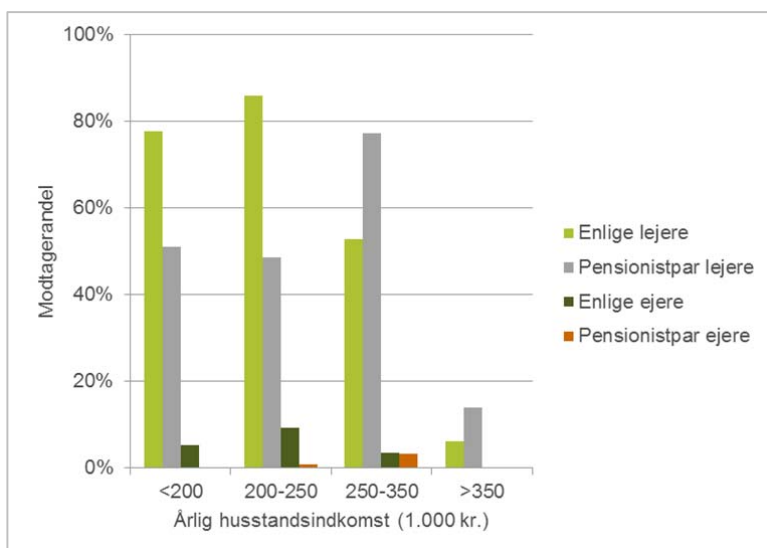
Figur 13 viser samtidig, at modtagerandelen blandt enlige pensionister i lejebolig og med lav husstandsindkomst er endnu højere – omkring 80 pct.

Det fremgår af figur 13, at modtagerandelen generelt er faldende med stigende husstandsindkomst. Det ses imidlertid også, at modtagerandelen er lidt lavere blandt pensionister med meget lav husstandsindkomst. Især tre forhold kan være medvirkende hertil: 1) en stor del af de pensionister, der bor under vilkår, hvor der ikke kan søges boligydelse (plejehjem mv.) har lav husstandsindkomst, 2) nogle af de pensionister, der har lav husstandsindkomst, kan have betydelig formue, og 3) en del af de pensionister, der har lav husstandsindkomst kan have så lave boligudgifter, at der ikke kan opnås boligydelse.

Boligydelser er til rådighed for lejere såvel som ejere og andelshavere. Figur 13 viser imidlertid, at modtagerandelen blandt ejere og andelshavere er meget lav. Godt 12.000 enlige pensionister og pensionister i pensionistpar bor i andelsbolig- eller ejerhusstande, som modtager boligydelse. Det svarer til godt 2 pct. af alle pensionister i denne gruppe.

⁴ Målt for enlige pensionister og pensionister i pensionistpar men ekskl. pensionister i par med ikke-pensionister.

Figur 13 Andel, som modtager boligydelse, opdelt efter civilstand, boligform og husholdningsindkomst 2012



Note: Opgørelsen vedrører pensionister i husstande med enlige pensionister og pensionistpar, som modtager boligydelse (i alt ca. 254.000). Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Boligydelse til ejere gives som lån, mens boligydelse til andelshavere mfl. gives som en kombination af støtte og lån. I begge tilfælde er det en forudsætning, at modtageren er berettiget til boligydelse, og at det offentlige opnår pant i ejendommen.

Det forhold, at boligydelse til ejere og andelshavere ydes som lån, er formentlig medvirkende til, at mange pensionister i andels- og ejerboliger fravælger ydelsen. Derudover kan ejerhusstande have så store indkomster, så stor formue og/eller så lave boligudgifter, at boligydelsen ikke er aktuel.

Boligejere har desuden mulighed for at opnå lån til indefrysning af ejendomsskatten (LBK nr 1112, 2013). Der kan dog ikke både opnås lån til ejendomsskat og boligydelseslån. Reglerne indebærer, at pensionister, der ikke er berettiget til at optage boligydelseslån, kan optage lån til indefrysning af ejendomsskat.

Der findes ikke statistiske data for, hvor mange pensionister der har optaget lån til indefrysning af ejendomsskatten. Arbejdernes Landsbank har i 2015 foretaget en opgørelse baseret på data indhentet direkte fra landets kommuner. ATP har kompletteret undersøgelsen, så den dækker 93 ud af 98 kommuner. Opgørelsen viser, at ca. 70.000 folkepensionisthusstande har indefrosset ejendomsskatter for et samlet beløb på 9 mia. kr. Det gennemsnitlige beløb pr. husstand er således ca. 133.000 kr., som skal tilbagebetales, hvis boligen sælges, eller hvis modtageren dør.

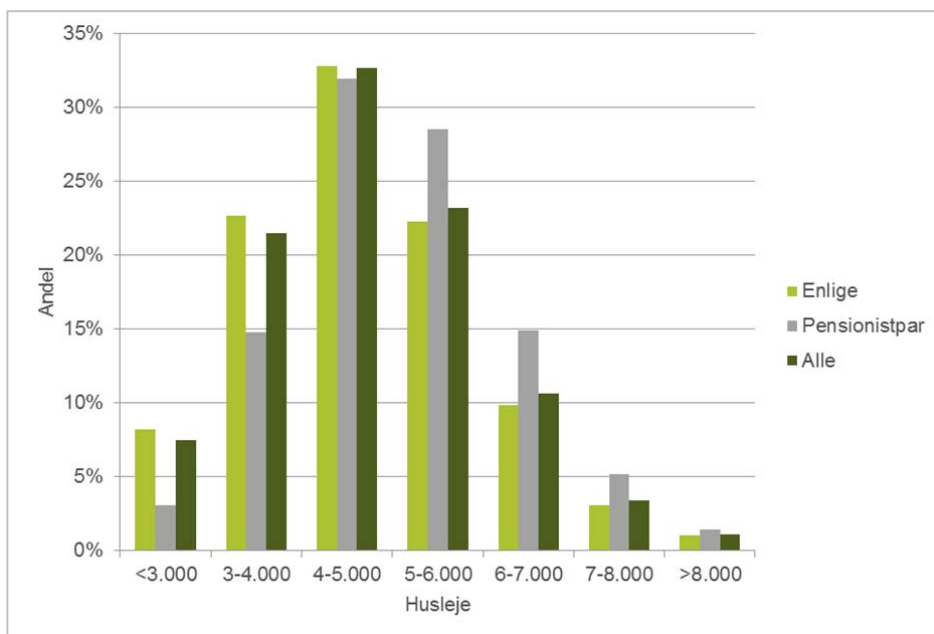
Pensionister i ejerbolig opnår i øvrigt automatisk et nedslag i ejendomsværdiskatten på 4 promille af ejendomsværdien, dog højst 6.000 kr. Det sker uafhængigt af, om de er berettiget til boligydelse.

3.3.7 Modtagerne af boligydelse har gennemgående beskedne huslejer

Figur 14 viser, at langt hovedparten husstande, der modtager boligydelse, har forholdsvis beskedne huslejer. 85 pct. af husstandene har en husleje på mindre end 6.000 kroner om måneden, og for 95 pct. er

lejen mindre end 7.000 kroner om måneden. Figur 14 viser, at huslejen gennemgående er lidt højere for pensionistpar.

Figur 14 Husleje og civilstand 2012



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

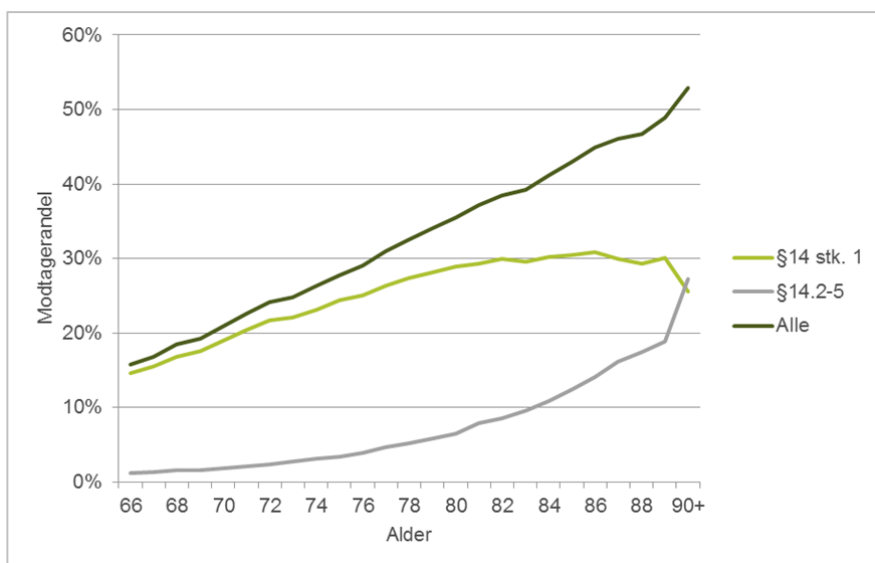
3.4 Boligyldelse efter særlige regler

16 pct. af alle boligydelsesudbetalinger vedrører boligydelse efter de særlige regler i lovens § 14 stk. 2-5. Boligydelserne til disse modtagere er generelt højere, og samlet set vedrører 30 pct. af de samlede udbetalte beløb disse grupper.

Det skal noteres, at kun meget få folkepensionister – ca. 430 enlige og godt 375 parhusstande - modtager boligydelse efter § 14 stk. 2-3, som vedrører bevægelseshæmmede og modtagere af døgnhjælp. Derfor belyses de særlige ydelsestyper under ét her.

Figur 15 viser, at ydelsesmønsterets sammensætning er stærkt aldersafhængig. Kun en meget lille andel af de yngste pensionister modtager boligydelse efter de særlige regler i § 14 stk. 2-5. De særlige boligydelsesformers betydning øges imidlertid med alderen og udgør over halvdelen af alle ydelser til 90+-årige.

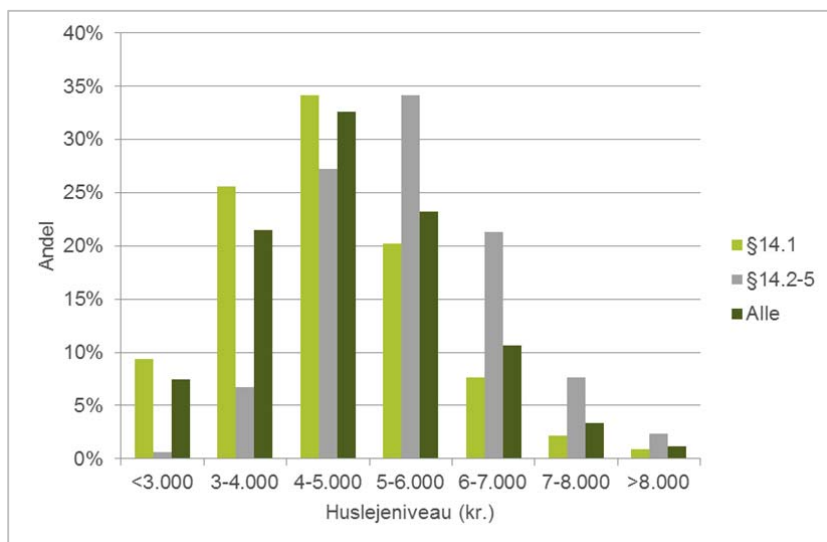
Figur 15 Modtagerandelen for boligydelsen samlet og for dens to hovedformer 2012



Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Baggrunden for dette mønster er, at den andel af pensionisterne, der bor i anvist bolig – eks. en ældrebolig eller en anden bolig tilpasset særlige behov – er stigende med alderen.

Figur 16 Husleje og ydelsestype 2012



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

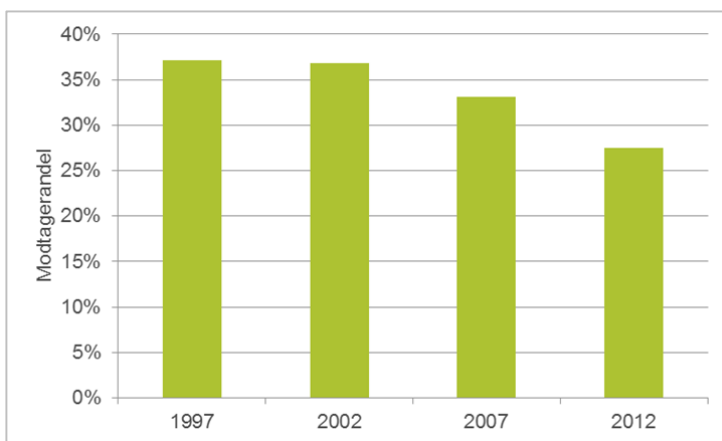
Den gruppe pensionister, der modtager boligydelse efter de særlige regler i § 14 stk. 2-5, er markant anderledes end gruppen af boligydelsesmodtagere i øvrigt. Således er 96 pct. enlige, 38 pct. bor i husstande med en husstandsindkomst under 200.000 kr., og for 85 pct. er niveauet under 250.000 kr. Knap 2/3 er 80 år eller ældre, og 7 ud af 10 er kvinder. Figur 16 viser, at huslejen generelt er højere for husstande, som modtager særlig boligydelse efter § 14 stk. 2-4.

3.5 Modtagerandelen for boligydelsen er faldende

Pensionssystemet er under forandring, og hver ny generation af pensionister er lidt bedre stillet end den forudgående. I tråd hermed er udbredelsen af overvejende fattigdomsorienterede ydelser som boligydelsen vigende.

Modtagerandelen er, som det fremgår af figur 17, faldet fra omkring 37 pct. i 1997 og 2002 til aktuelt omkring 27 pct.

Figur 17 Modtagerandelen for boligydelsen 1997, 2002, 2007 og 2012

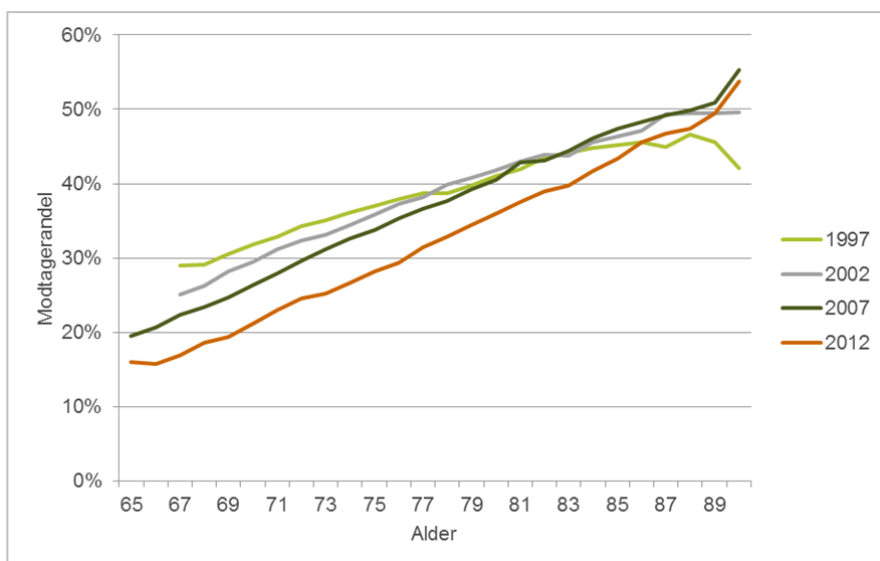


Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Som det fremgår af figur 18, er modtagerandelen som hovedregel faldet i alle aldersklasser⁵, og udviklingen synes at være systematisk fremadskridende over tid.

⁵ Figuren antyder en mindre stigning for nogle af de ældste aldersgrupper. Dette antages at hænge sammen med omlægning af plejehjemspladser til ældreboliger. Der kan opnås boligydelse til plejeboliger men ikke til plejehjem.

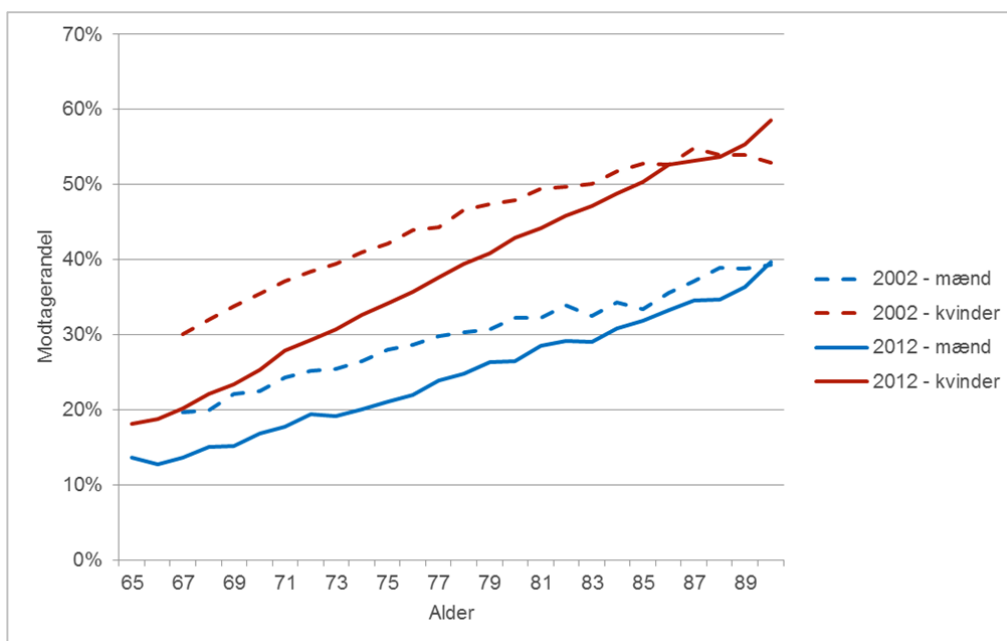
Figur 18 Modtagerandelen for boligydelsen opdelt på alder 1997, 2002, 2007 og 2012



Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Figur 19 viser, at faldet først og fremmest vedrører kvindelige pensionister – og herunder især yngre kvindelige pensionister. Figuren antyder, at de kønsmæssige forskelle i modtagerandele bliver mindre. Modtagerandelen er dog fortsat langt højere blandt kvinder end blandt mænd.

Figur 19 Modtagerandelen for boligydelsen opdelt på køn og alder 1997 og 2012



Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Den faldende modtagerandel kan i høj grad knyttes til pensionssystemets udvikling. Herudover har Forsikring & Pension peget på et fald i andelen af enlige pensionister og en stigende ejerandel som medvirkende årsager (Forsikring & Pension 2015).

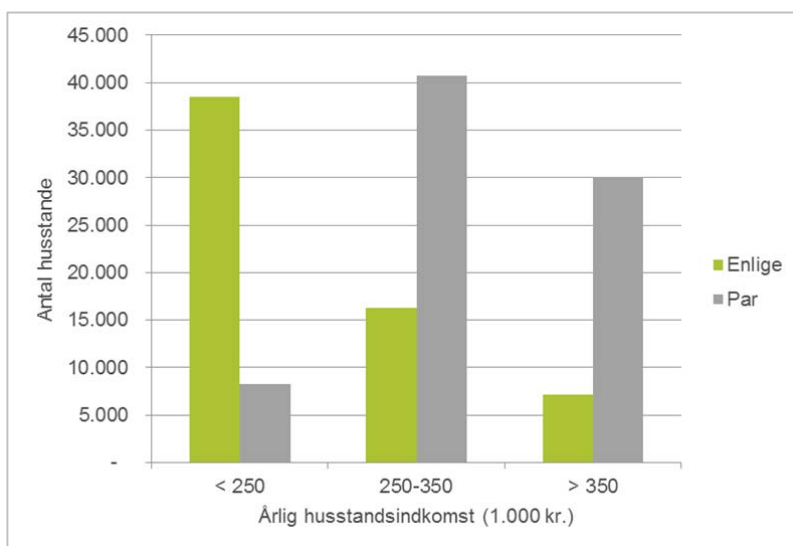
3.6 Pensionister som kunne modtage boligydelse, men ikke gør det

Boligydelse tildeles efter ansøgning. Ydelsen er imidlertid ganske kompliceret, og dens kompleksitet gør, at det kan være vanskeligt for den enkelte at afgøre, om vedkommende har mulighed for at få boligydelse, og hvilken ydelse der i givet fald kan være tale om. Derfor er en risiko, at nogle pensionister, som har mulighed for at få ydelsen, ikke får den.

Der er godt 140.000 husstande, som bor i lejebolig, og som ikke modtager boligydelse. Figur 20 viser, at langt hovedparten af disse husstande er enlige med en husstandsindkomst under 250.000 kr. og par med en husstandsindkomst under 350.000 kr.

I de to grupper udgør den andel, der ikke modtager boligydelse, 20 hhv. 62 pct.

Figur 20 Antal husstande i lejebolig, som ikke modtager boligydelse opgjort efter civilstand og husstandsindkomst 2012



Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

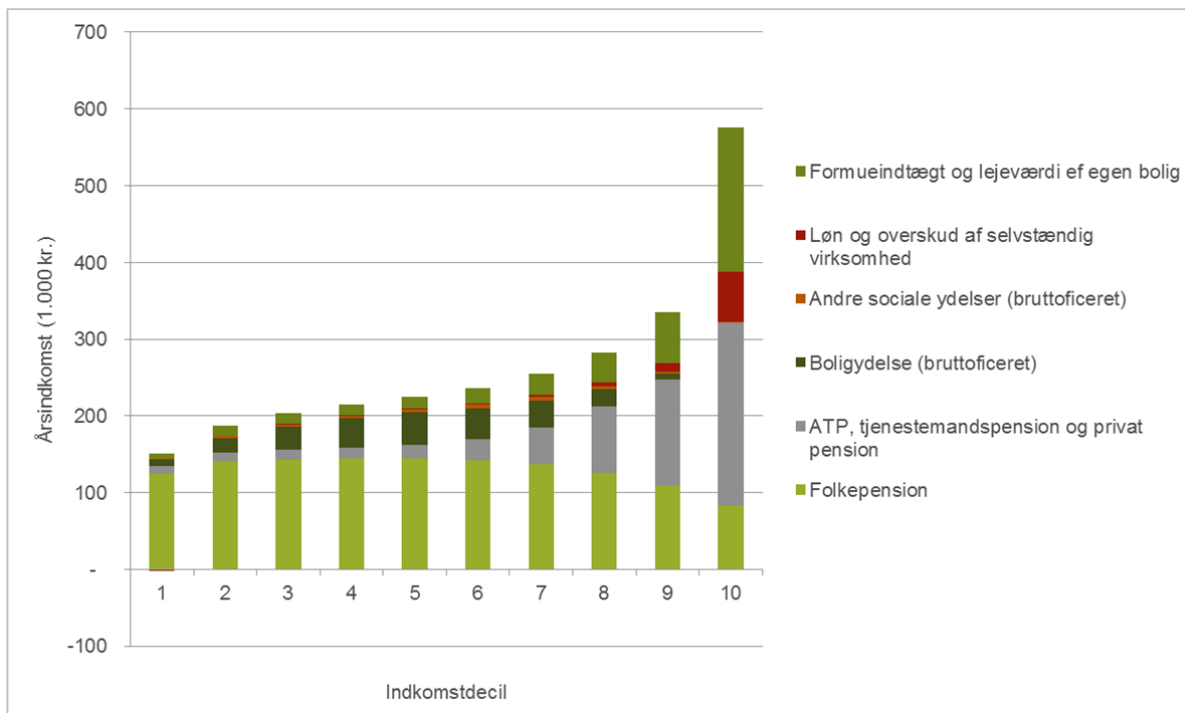
Der kan være mange årsager til, at disse husstande ikke modtager boligydelse. De tre vigtigste er formentlig meget lav husleje, betydelig anden formue eller manglende kendskab til ydelsen. Hertil kommer naturligvis, at der kan være tale om bevidst fravalg.

Der findes ikke data for huslejen for de pensionister, der bor i lejebolig, og som ikke modtager boligydelse. Derfor kan der heller ikke laves en opgørelse af antallet af husstande, der ville kunne modtage boligydelse. Der er dog næppe tvivl om, at der findes pensionisthusstande, som kunne modtage boligydelse, hvis de søgte om det. Vurderingen er dog, at de berørte husstande typisk vil være berettiget til mindre ydelser.

3.7 Boligydelser og indkomstfordelingen blandt pensionisterne

Boligydelser har typisk stor betydning for de pensionister, der modtager ydelser, og den er et ganske synligt element i opgørelser over pensionisternes indkomstsammensætning. Det fremgår af figur 21, som viser indkomsternes sammensætning for enlige folkepensionister i 2012 opdelt på indkomstdeciler.

Figur 21 Indkomstfordelingen og –sammensætningen blandt enlige folkepensionister opdelt på deciler 2012



Note: Opgørelsen omfatter alle enlige pensionister i 2012. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Figuren viser, at boligydelsen især spiller en stor rolle i de laveste og mellemste deciler. Det skal noteres, at decilopgørelsen betragter de gennemsnitlige indkomster i hver indkomstkategori for alle i decilen. Ikke alle i en given decil modtager boligydelse. Derfor er ydelsens betydning naturligvis større end det, der antydes i figuren, for dem, der rent faktisk modtager den.

Figuren viser, at de udbetalte boligydelse ikke er systematisk størst for de laveste indkomster - boligydelsen har eksempelvis større betydning for indkomsterne i tredje og fjerde decil, end den har i første og anden decil, og for de nederste 7 deciler synes boligydelsen at have større betydning for indkomstfordelingen end udbetalinger af supplerende pension.

Det kan virke paradoksalt, men det afspejler først og fremmest det forhold, at boligydelsen ikke kun forholder sig til indkomst. Boligydelser er desuden behovsorienteret og tager derfor også hensyn til boligudgiften og en række andre forhold. Det betyder, at fordelingen af den udbetalte boligydelse ikke nødvendigvis bliver et rent spejlbillede af indkomstfordelingen.

En opgørelse for par viser tilsvarende træk, idet boligydelsen dog spiller en væsentligt mindre rolle i denne gruppe.

3.8 Boligydelse og boligsikring

Boligstøtteordningen er todelt. Siden 2003 har nye førtidspensionister fra 2003 været omfattet af boligsikringsordningen, som også omfatter alle andre grupper, mens førtidspensionister med pension efter den gamle ordning modtager boligydelse på linje med folkepensionister.

En mere omfattende analyse af de relative indkomstpositioner for forskellige person- og familietyper, som modtager boligydelse, falder uden for denne analyses sigte. Her vises alene nogle enkle beregninger for enlige husstande, som giver en indikation af forholdene for folkepensionister vis a vis førtidspensionister, samt en indikation af den erhvervsindkomst der er nødvendig for at opnå samme rådighedsbeløb efter boligudgift.

Boligsikring udgør som udgangspunkt 60 pct. af den støtteberettigede leje fratrukket 18 pct. af den del af husstandsindkomsten, der overstiger 141.600 kr. (2015). Satserne og den lavere dækning antyder, at boligsikringen generelt er mindre generøs end boligydelsen. Sammenhængen er imidlertid kun tilsyneladende, idet spørgsmålet skal ses i sammenhæng med de samtidige ændringer i førtidspensionsordningen.

Dette forhold er anskueliggjort i tabel 3, som sammenligner en førtidspensionist, som er tilkendt førtidspension efter 2003 med en folkepensionist. De to typepersoner har ingen indtægt ud over deres offentlige pension og – for folkepensionistens vedkommende – ATP. De har identiske boligforhold og boligudgifter.

Tabel 3 Boligydelse og boligsikring 2015 – en førtidspensionist og en folkepensionist uden andre indtægter end offentlig pension og ATP

	Førtidspensionist tilkendt efter 2002	Folkepensionist	Lønmodtager
Lønindkomst efter pension og arbejdsmarkedsbidrag			230.000
Førtidspension	215.100		
Folkepension		163.496	
ATP		15.000	
Privat indtægt	0	0	
Fradrag i den offentlige pension	0	0	
Skat	-64.525	-50.769	-61.250
Nettoindkomst før boligstøtte og boligudgift	150.575	127.727	168.750
Husleje	-60.000	-60.000	-60.000
Varmeudgift	-9.000	-9.000	-9.000
Boligsikring	22.770		9.000
Boligydelse		42.169	
Varmetillæg		3.150	
A-kasse			-5.100
Rådighedsbeløb pr. md. efter husleje	8.695	8.670	8.646

Note: Der er regnet med afsæt i en månedlig husleje på 5.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje og en månedlig varmeudgift på 750 kr. Beregningen er foretaget for en pensionist, der bor i en almindelig lejlighed. Kilde: Modelberegning for året 2015 udført af ATP 2015.

Tabellen viser, at folkepensionisten får betydeligt mere – godt 19.000 kr. - i boligstøtte end førtidspensionisten, og samtidig modtager folkepensionisten varmetillæg. Imidlertid er førtidspensionen højere end

folkepensionen, og derfor ender de to alligevel med samme rådighedsbeløb efter boligudgift. Eksemplet illustrerer vilkårene for nogle af de økonomisk set svageste pensionister.

Tabellen viser endvidere, at rådighedsbeløbet efter boligudgift for disse pensionister i grove træk svarer til rådighedsbeløbet efter boligudgift for en erhvervsaktiv i samme type lejebolig med en skattepligtig indkomst på ca. 230.000 kr. om året (ca. 250.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag).

Tabel 4: Boligydelse og boligsikring 2015 – en førtidspensionist og en folkepensionist med en supplerende pensionsindtægt ud over offentlig pension og ATP

	Førtidspensionist tilkendt efter 2002	Folkepensionist	Lønmodtager
Lønindkomst efter pension og arbejdsmarkedsbidrag			275.000
Førtidspension	215.100		
Folkepension		163.496	
ATP		15.000	
Privat indtægt	100.000	100.000	
Fradrag i den offentlige pension	-8.010	-31.078	
Skat	-99.095	-76.670	-76.166
Nettoindkomst før boligstøtte og boligudgift	207.995	170.748	198.834
Husleje	-60.000	-60.000	-60.000
Varmeudgift	-9.000	-9.000	-9.000
Boligsikring	6.212		9.000
Boligydelse		28.218	
Varmetillæg		0	
A-kasse			-5.100
Rådighedsbeløb pr. md. efter husleje	12.101	10.831	10.820

Note: Der er regnet med afsæt i en månedlig husleje på 5.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje og en månedlig varmeudgift på 750 kr. Beregningen er foretaget for en pensionist, der bor i en almindelig lejebolig. Kilde: Modelberegning for året 2015 udført af ATP 2015.

Billedet er lidt anderledes, hvis der ses på pensionister, som har en supplerende privat indtægt. Det er anskuelig gjort i tabel 4, hvor begge pensionister har en privat pensionsindkomst på 100.000 kr. om året.

Det fremgår af tabellen, at rådighedsbeløbene efter boligudgift nu er forskellige. På trods af en lavere boligstøtte er rådighedsbeløbet efter boligudgift for førtidspensionisten godt 1.250 kr. højere. Årsagen er en højere offentlig pension og en samlet set mindre aggressiv indtægtsregulering.

Folkepensionistens rådighedsbeløb efter boligudgift svarer her til rådighedsbeløbet for en erhvervsaktiv i samme type lejebolig med en årlig skattepligtig indkomst på 275.000 kr. (ca. 300.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag).

3.9 Sammenfatning

Boligydelser er indtægtsreguleret og er også på andre måder målrettet de økonomisk set dårligst stillede pensionister.

- Ca. 27 pct. af alle folkepensionister bor i en husstand, som modtager boligydelse. Få pensionister modtager boligydelse gennem hele pensionslivet. 15 pct. blandt de yngste modtager boligydelse. Tallet stiger med alderen og er over 50 pct. for de ældste.
- Mange pensionister vil modtage boligydelse på et eller andet tidspunkt i pensionslivet.
- Boligydelser kommer typisk i spil i sammenhæng med ændringer i den enkeltes vilkår.

- 84 pct. af alle husstande, der modtager boligydelse, er enlige.
- 70 pct. af de pensionister, der bor i husstande, som modtager boligydelse, er kvinder.
- Over 90 pct. af alle udbetalingsforhold og mere end 95 pct. af de samlede udbetalinger vedrører husstande med lav eller meget lav indkomst.
- Meget få husstande med høj husstandsindkomst modtager boligydelse.
- 16 pct. af alle boligydelsesudbetalinger vedrører boligydelse til særlige helbredsbehov; samlet set vedrører 30 pct. af de samlede udbetalte beløb disse grupper.
- 95 pct. af alle udbetalinger af boligstøtte vedrører boliger med huslejer under 7.000 kr. om måneden.
- Meget få unge pensionister modtager boligydelse efter de særlige regler i § 14 stk. 2-5. Blandt de ældste pensionister modtager over halvdelen af boligydelsesmodtagerne boligydelse efter de særlige regler.
- Der kan være pensionisthusstande, som kunne modtage boligydelse, hvis de søgte om det. Vurderingen er dog, at de berørte husstande typisk vil være berettiget til mindre ydelser.

Den samlede modtagerandel er faldet fra ca. 37 pct. i 2002 til aktuelt 27 pct. Faldet vedrører først og fremmest kvinderne – og herunder især yngre kvindelige pensionister.

4. Boligydelsens virkemåde

Boligydelsen er ganske kompliceret, jf. beskrivelsen i afsnit III. I dette afsnit gennemgås resultaterne af en ganske detaljeret modelbaseret analyse af ordningens virkemåde.

En del af analyserne ser på boligydelsens størrelse som en funktion af huslejens størrelse henholdsvis den private indtægts størrelse. Det skal noteres, at en stigning i den private indkomst ikke nødvendigvis modsvares af en tilsvarende stigning i den samlede skattepligtige indkomst. Det skyldes, at folkepensionen indtægtsreguleres.

4.1 Boligydelse og indkomst

4.1.1 Enlig pensionist i lejebolig

Figur 21 nedenfor viser boligydelsen for en enlig pensionist i en lejebolig med en månedlig husleje på 6.000 kr. om måneden - stort set svarende til huslejen for en gennemsnitlig ældrebolig (jf. afsnit III.2).

Figuren illustrerer beregninger for to modeltypepersoner – en pensionist i almindelig lejebolig (den stiplede røde kurve) henholdsvis en pensionist i kommunalt anvist bolig (den fuldt optrukne røde kurve) efter lovens

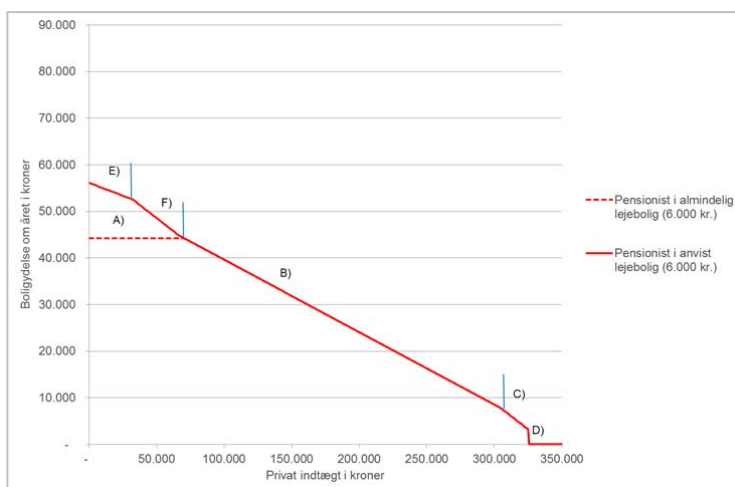
§ 14 stk. 1 hhv. § 14 stk. 4.

Figur 22 viser, hvordan boligydelsen spiller sammen med den supplerende private indkomst. Figuren viser endvidere, hvordan nogle af de forskellige grænser, der er lagt ind i boligydelsesordningen, virker.

Kurvernes forskellige dele er forsynet med bogstavkoder:

- A. Kurverne er i hovedsagen sammenfaldende, men for pensionister med en beskeden privat indkomst er boligydelsen til pensionister i almindelig lejebolig lavere end for pensionister i anvist bolig. Årsagen er, at disse pensionister berøres af loftet over den almindelige boligydelse.
- B. I intervallet B er indtægtsreguleringen af boligydelsen virksom, men samtidig – det er et tilfælde, at det sker samtidig - er indtægtsreguleringen af pensionstillægget trådt i kraft. Det betyder, at en stigning i den private indkomst ikke slår fuldt ud igennem i husstandens samlede indkomst, og derved kommer indtægtsreguleringen af boligydelsen ved stigende privat indkomst isoleret set til at fremstå mildere.
- C. Ved en privat indtægt på ca. 310.000 kr. (2015) bortfalder pensionstillægget. Det betyder, at indtægtsreguleringen af boligydelsen i intervallet C isoleret set kommer til at fremstå som mere aggressiv.
- D. Boligydelsen bortfalder helt ved punktet D, som i eksemplet er en privat indkomst på ca. 325.000 kr. om året (niveauet afhænger af huslejen), på grund af boligydelsens bagatelgrænse (3.288 kr. om året i 2015). En privat indkomst på ca. 325.000 kr. svarer til en samlet skattepligtig indkomst på ca. 400.000 kr.

Figur 22 Udbetalt boligydelse til en enlig pensionist afhængig af den supplerende private indkomst 2015



Note: Der regnet med afsæt i en månedlig husleje på 6.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje. Beregningen er foretaget dels for en pensionist, der bor i almindelig lejlighed (lovens § 14 stk. 1), dels en pensionist der bor i en anvist lejlighed (lovens § 14 stk. 4). Kilde: Modelberegning for året 2015 udført af ATP 2015.

Loftet over den maksimale boligydelse suspenderes for pensionister, som bor i anvist bolig. I dette tilfælde betyder det, at en pensionist med lav indkomst kan modtage en højere boligydelse end andre, som har samme indkomst og husleje, fordi loftet over den maksimale boligydelse suspenderes. Det ses som kurveafsnittene E og F i den fuldt optrukne kurve.

- E. Loftet over den maksimale boligydelse suspenderes for pensionister i anvist bolig. For de allerlaveste private indkomster (E) nedsættes boligydelsen dog som følge af lovens krav om en mindste egenbetaling på 11 pct. af husstandsindkomsten. Selve indtægtsreguleringen af ydelsen er således i praksis suspenderet/lempet i dette interval.
- F. I intervallet F er kravet til mindste egenbetaling opfyldt, hvorfor indtægtsreguleringen af boligydelsen får virkning. Intervallet strækker sig frem til en privat indkomst på 67.500 kr. Herefter er de to kurver sammenfaldende.

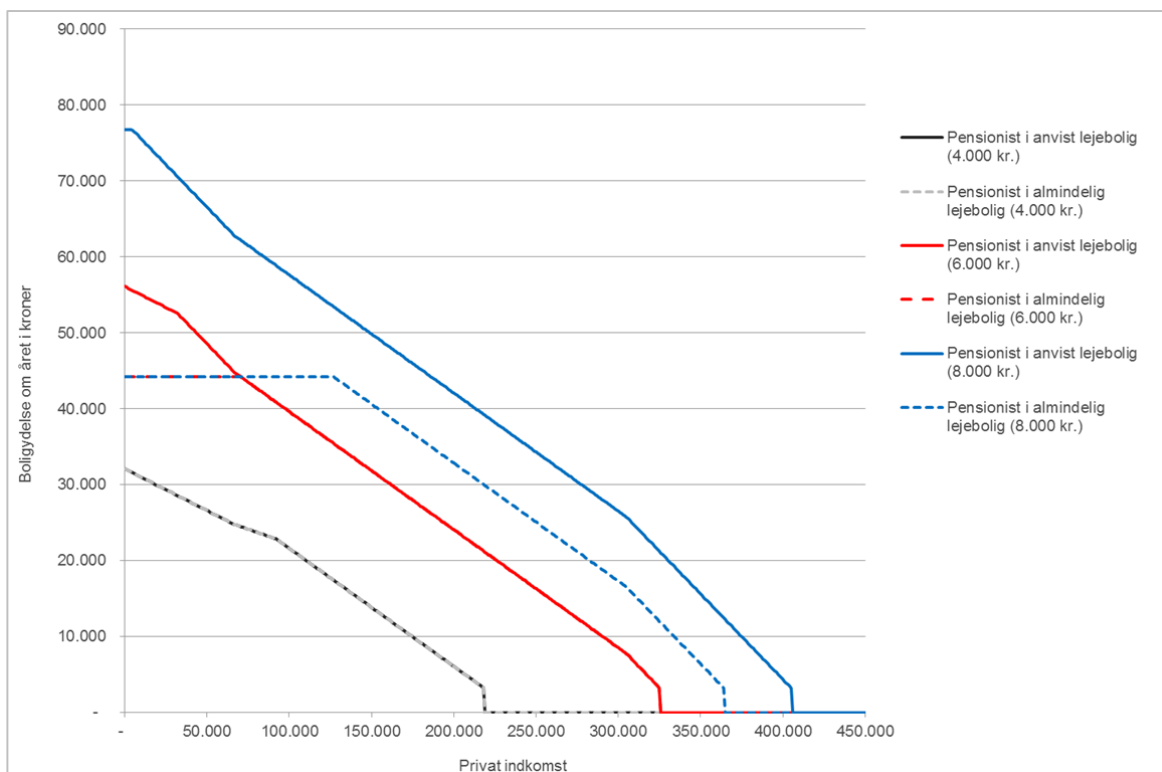
Figur 22 fokuserer på boligydelsen som en funktion af den private indkomst. Dermed illustrerer figuren, hvordan den samtidige indtægtsregulering af forskellige ydelser påvirker det samlede billede. Effekten af boligydelsens indtægtsregulering fremstår således som mildere, hvis pensionisten samtidig oplever en indtægtsregulering af sit pensionstillæg⁶, ligesom den fremstår isoleret set som mere aggressiv, hvis pensionstillægget er bortreguleret. Disse sammenhænge er imidlertid kun tilsyneladende. Hvis der i stedet anlægges en samlet betragtning – det vil sige inklusive folkepensionens indtægtsregulering – er forholdet det modsatte: mere aggressiv indtægtsregulering for lave og moderate indkomster og mindre aggressive effekter for lidt højere indkomster jf. figur 31.

Figuren efterlader det indtryk, at boligydelsen efter § 14 stk. 1 og § 14 stk. 4 er sammenfaldende, hvis den private indtægt er over et vist niveau. Om det er tilfældet, afhænger imidlertid af huslejens størrelse.

⁶ Noget tilsvarende gør sig ikke gældende i forhold til ældrechecken, fordi denne ikke indgår i indtægtsgrundlaget ved beregningen af boligydelse.

Det illustreres i figur 23, som viser relationerne mellem privat indkomst og boligydelse for tre forskellige huslejeniveauer og for pensionister, som bor i almindelig lejebolig hhv. pensionister, der bor i anvist bolig.

Figur 23 Udbetalt boligydelse til en enlig pensionist afhængig af huslejeniveauet og den supplerende private indkomst 2014



Note: Der regnet med afsæt i en månedlig husleje på 4.000, 6.000 hhv. 8.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje. Beregningen er foretaget dels for en pensionist, der bor i almindelig lejebolig (lovens § 14 stk. 1), dels en pensionist der bor i en anvist lejebolig (lovens § 14 stk. 4). Kilde: Modelberegning for året 2014 udført af ATP 2014.

For huslejer op til ca. 5.000 kr. vil de to ydelser være identiske uanset indkomst. Det skyldes, at den beregnede boligydelse selv for den laveste indkomst er lavere end maksimumsgrænsen for boligydelse efter § 14 stk. 1, samtidig med at egenbetalingen i alle tilfælde er større end 11 pct. af husstandsindkomsten. For huslejer over godt 7.000 kr. vil boligydelsen efter § 14 stk. 4 altid være højere uanset indkomst.

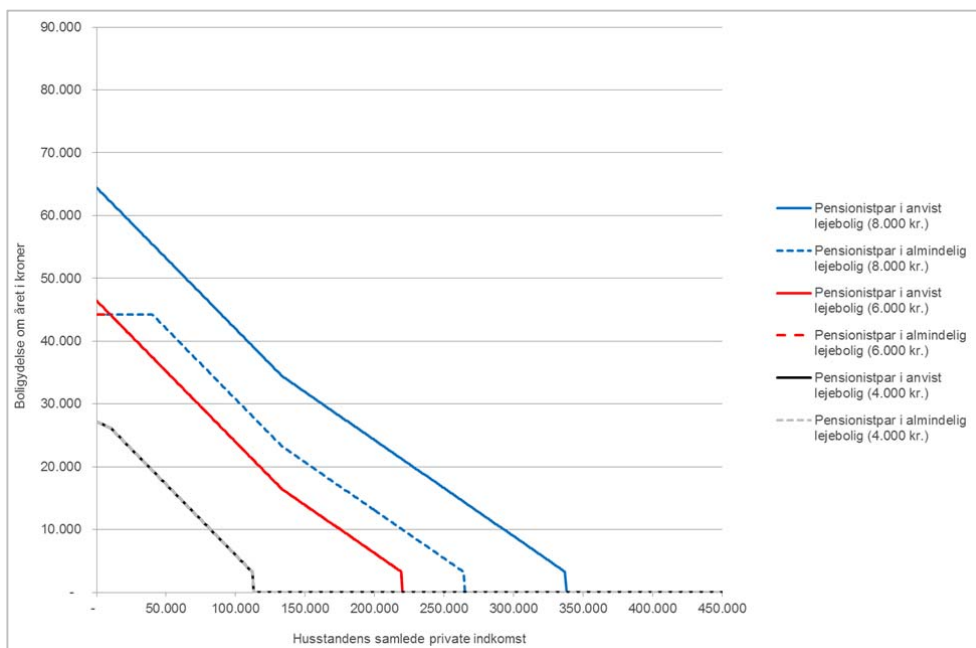
4.1.2 Pensionistpar i lejebolig

Figur 24 viser tilsvarende beregninger for et pensionistpar. Figuren viser samspillet mellem husstandens private indkomst og boligydelsen for tre forskellige huslejeniveauer. Boligydelsen er en husstandsytelse, idet den beregnes med afsæt i husstandens samlede indtægts- og formueforhold.

Folkepensionen indgår i den indkomst, som er grundlag for ydelsens beregning. Derfor vil en enlige-husstand og en parhusstand med samme private indtægt ikke have samme husstandsindkomst, og derfor vil de heller ikke modtage samme boligydelse. Boligydelsen er således lavere for et pensionistpar med samme private indkomst.

Figur 24 viser beregninger for par i almindelig lejebolig (stiplede kurver) såvel som for par i anvist bolig (fuldt optrukne kurver). Mønstrene i øvrigt er i vidt omfang de samme som dem, der er beskrevet i relation til figur 22.

Figur 24 Udbetalt boligydelse til et pensionistpar afhængig af huslejeniveauet og den samlede private indkomst



Note: Der regnet med afsæt i en månedlig husleje på 4.000, 6.000 hhv. 8.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje. Beregningen er foretaget dels for et pensionistpar, der bor i almindelig lejebolig (lovens § 14 stk. 1), dels et pensionistpar der bor i en anvist lejebolig (lovens § 14 stk. 4). Det er antaget, at den private indkomst er lige fordelt mellem partnerne. Kilde: Modelberegning for året 2014 udført af ATP 2014.

4.2 Indkomst, husleje og boligydelse - betydningen af de enkelte regelelementer

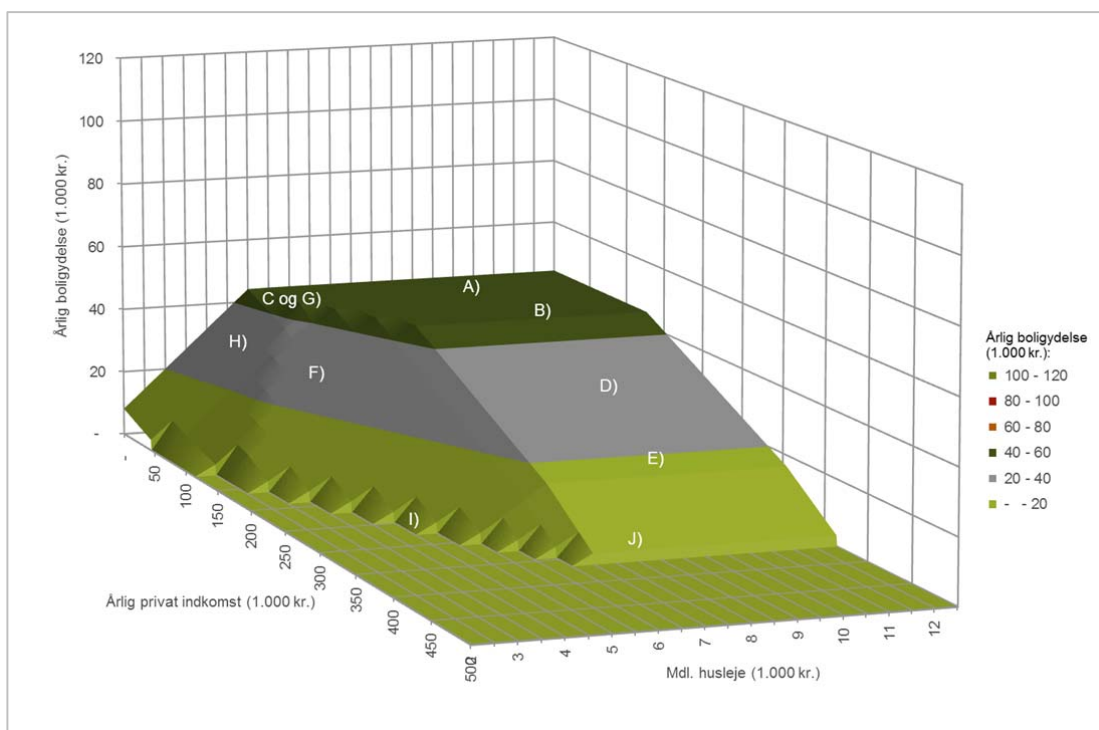
Figurerne 25 og 26 fører analysen videre og tegner et mere komplekst billede af den beregnede boligydelse, idet de viser ydelsen som funktion af husleje og privat indkomst for modtagere af almindelig boligydelse efter lovens § 14 stk.1 henholdsvis boligydelse til pensionister i anvist bolig efter lovens § 14 stk.4.

Ydelserne er beregnet med spring i den private indtægt på 1.000 kr. og med spring i den månedlige husleje på 500 kr. Springene i huslejen forårsager de lidt takkede forløb, som kan ses flere steder i figuren.

Figurerne understreger to generelle pointer. Jo lavere indkomst, desto højere boligydelse – inden for visse grænser. Jo højere husleje, desto højere boligydelse – inden for visse grænser.

Så vidt det generelle billede. Sammenhængene er mere komplicerede. De følgende bemærkninger udleder figur 25, idet bogstaverne refererer til figurens forskellige dele:

Figur 25 Boligydelse som funktion af husleje og indkomst – almindelig boligydelse til enlige



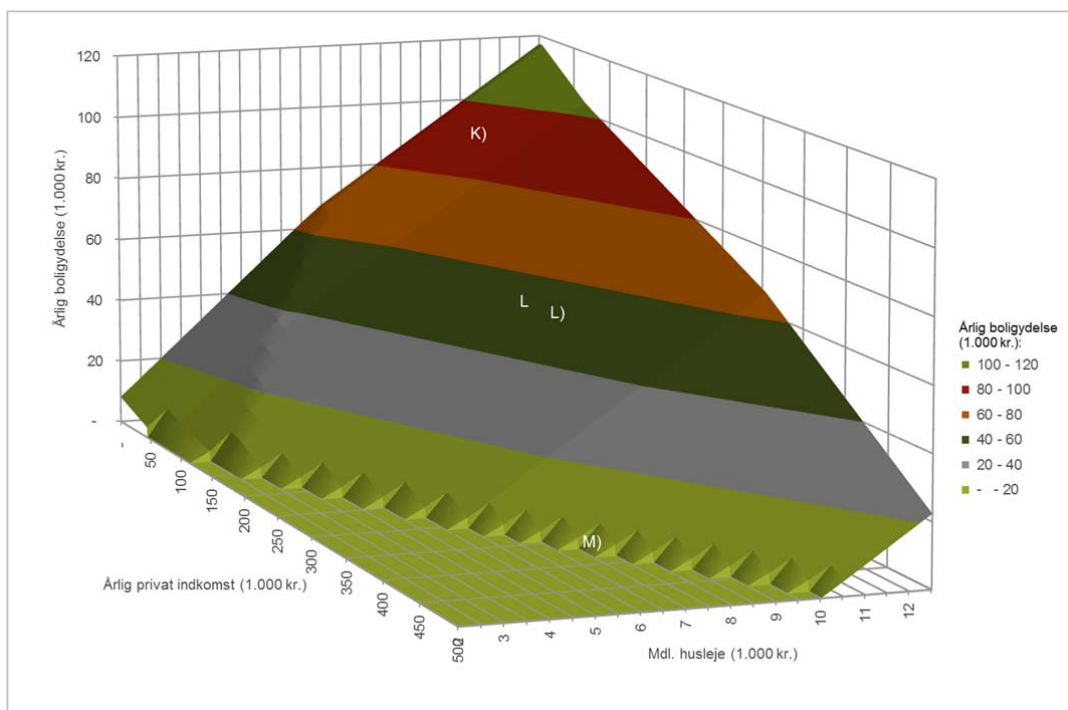
Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m². Der er ikke foretaget særlige justeringer af lejen som følge af opvarmningsforhold, betaling for vedligeholdelse etc. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

Forskellen på den almindelige boligydelse efter § 14 stk. 1 og boligydelsen til pensionister i anvist bolig efter lovens § 14 stk. 4 illustreres ved en sammenligning af figur 25 og 26.

- A. Øverste del af figuren er et "plateau", svarende til at et utal af kombinationer af forskellige huslejer og relativ beskeden indkomst, som resulterer i samme ydelse. Plateauet skabes af den maksimumsgrænse, der er for den udbetalte boligydelse efter § 14 stk.1. (44.488 kr. i 2015)
- B. Forest til højre "knækker" plateauet til en nedadskrånende flade. Det sker omkring et niveau for den private indkomst på 127.000 kr. Knækket har imidlertid kun indirekte noget med indkomst at gøre. Knækket følger således samme indkomstlinje, fordi huslejerne her er højere end den maksimale støtteberettigede husleje (ca. 7.000 kr. om måneden i 2015) efter § 14 stk. 1 – det vil sige indkomstreguleringen begynder ved samme indkomstniveau uanset huslejens størrelse.
- C. Følges knækket rundt mod venstre ses det, at knækket mod den nedadskrånende flade her varierer med indkomst og husleje. Drejningen fra det forreste knæk og bagud mod venstre langs plateauets kant skabes af samspillet mellem relativt beskeden husleje og boligydelsens indtægtsregulering, som træder i kraft ved en lavere indtægt, hvis huslejen er lavere.
- D. Forest til højre i figuren skråner fladen nedad med stigende privat indkomst. Denne flade skabes af ydelsens indtægtsregulering og den samtidige indtægtsregulering af pensionstillægget. Fladen afgrænses skarpt mod venstre, fordi den maksimale støtteberettigede husleje er på ca. 7.000 kr. om måneden.
- E. Et "knæk" i fladen omkring en privat indkomst på ca. 310.000 kr. skabes af samspillet mellem indtægtsreguleringen af boligydelsen og pensionstillæggets bortfald.

- F. De skrå flader bagest i figurens venstre side vedrører ligeledes indtægtsregulering, men i og med huslejen er lavere, og der er en maksimumsgrænse for den udbetalte boligydelse, træder indtægtsreguleringen i kraft ved et lavere indtægtsniveau.
- G. Det takkede forløb langs plateauets kant i figurens øverste venstre del, skabes af kravet om en mindste egenbetaling på 11 pct., idet takkerne er ren beregningsmæssig effekt. Kravet om en vis mindste egenbetaling suspenderer så at sige den ordinære indtægtsregulering i disse intervaller og erstatter den med en lidt lempeligere nedjustering af den beregnede ydelse.
- H. I figurens venstre side ses en fold i den nedadskrående flade omkring et privat indtægtsniveau på 67.500 kr. Folden skabes af kombinationen af boligydelsens indtægtsregulering og indtægtsreguleringen af pensionstillægget, som træder i kraft her. Det takkede forløb – takkerne er også her en beregningsmæssig effekt - skabes af kravet om en egenbetaling på 11 pct. af husstandsindkomsten, som for nogle kombinationer af relativt lav indkomst og lav husleje suspenderer den ordinære indtægtsregulering.
- I. Nederst i figurens venstre side ses en "takket væg". Denne skabes af boligydelsens bagatelgrænse (3.288 kr. i 2015) og dens samspil med husleje og indtægt.
- J. Forrest i figuren ses en stejl "væg", hvor ydelsen falder til 0. Væggen skabes af boligydelsens bagatelgrænse, som her træder i kraft ved samme indtægt på grund af loftet over den støtteberettigede leje.

Figur 26 Boligydelse som funktion af husleje og indkomst – almindelig boligydelse til enlige



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m². Der er ikke foretaget særlige justeringer af lejen som følge af opvarmningsforhold, betaling for vedligeholdelse etc.
Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

Visuelt springer tre forskelle i øjnene:

- K. "Plateauet" bagest til højre i figuren er forsvundet

- L. Den lige "væg" forrest i figuren er forsvundet, og boligydelsen stiger med stigende husleje – også når denne kombineres med høj indkomst
- M. Tilsvarende er den skrånende flade i figurens højre side nu vipet.

Den udbetalte boligydelse efter § 14 stk. 4 kan principielt blive meget høj, hvis en høj husleje kombineres med en lav indkomst. Der kan principielt udbetales boligydelse til pensionister med væsentligt højere indtægt efter § 14 stk. 4, hvis huslejen er tilstrækkelig høj, og boligydelsen til pensionister med en husleje over ca. 7.000 kr. om måneden er væsentligt højere.

Beskrivelsen af ydelsesmønstret i afsnit III.3 viser imidlertid, at sådanne udbetalingsforhold er overordentligt sjældne.

4.3 De enkelte regelementers betydning

Boligydelserne udgør som udgangspunkt 75 pct. af den støtteberettigede husleje. Som udgangspunkt betyder det, at 25 pct. en huslejestigning – eks. som følge af huslejeændringer eller flytning - betales af pensionisten selv. Imidlertid indeholder reglerne en lang række elementer, og disse regler – og deres samspil og deres samspil med andre regler - skaber et mere kompliceret billede.

4.3.1 Tillæg på 6.400 kr.

Der kan ydes boligydelse til 75 pct. af huslejen med et tillæg på 6.400 kr. (2015). Tillægget daterer sig tilbage til 1998-reglerne. Sigtet var at neutralisere utilsigtede konsekvenser af andre ændringer. Tillægget bevirker, at der ydes boligydelse til et beløb, der er højere end 75 pct. af den rene husleje. Beløbet er relativt større for lave huslejer, og dermed indebærer reglen umiddelbart en begunstiggelse af pensionister med lavere husleje.

Sammenhængen er imidlertid kun tilsyneladende. Samspillet med andre regler indebærer, at tillægget begunstiger pensionister med lidt højere indtægter. For de laveste indkomster er boligydelsen således upåvirket af tillæggets størrelse, mens det øger boligydelsen for pensionister med højere indtægter op til et ganske højt niveau. Det indtægtsinterval, der begunstiges af tillægget, afhænger af huslejens størrelse.

Tillægget virker i den forstand indkomstfordelende til fordel for pensionister med moderate til høje supplerende indkomster. Fjernes tillægget, belastes disse grupper. Hvis tillægget øges, begunstiges de samme grupper, og det indkomstinterval, der begunstiges, udvides.

Fjernes tillægget, øges den sammensatte marginalskat for pensionister med moderate til høje supplerende indkomster, mens den sænkes, hvis tillægget øges.

4.3.2 Progressionsgrænse på 151.300 kr.

Indtægtsgrænsen – den såkaldte progressionsgrænse (151.300 kr.) - styrer indtægtsreguleringen, idet indtægt under dette niveau ikke inddrages. Det betyder samtidig, at progressionsgrænsen har to andre effekter:

For det første afgrænses den kreds, der kan modtage boligydelse – en højere grænse ville betyde, at pensionister med højere indkomster kunne opnå boligydelse med en given husleje, mens en lavere progressionsgrænse har den modsatte effekt og begrænser den potentielle modtagerkreds.

For det andet har grænsen betydning for den kreds, der ved et givet huslejeniveau kan modtage maksimal boligydelse. En højere progressionsgrænse betyder, at pensionister med højere indkomster kan opnå maksimal boligydelse ved en given husleje, mens en lavere progressionsgrænse har den modsatte effekt.

4.3.3 Aftrapningssats på 22,5 pct.

Boligydelser nedsættes med 22,5 pct. af indkomsten over progressionsgrænsen. Satsen styrer aftrapningshastigheden, og dermed bestemmer satsen dels i hovedsagen - der er undtagelser - hvor stor den sammensatte marginalskatteeffekt af boligydelsens indtægtsregulering er, dels længden af det indtægtsstræk hvor aftrapningen sker.

En lavere sats ville føre til lavere sammensat marginalskat for de berørte, men samtidig indebærer det et længere aftrapningsstræk og dermed en større potentiel modtagerkreds. En højere sats ville have den modsatte effekt.

4.3.4 Formuetillæg for formuer over 797.600 kr.

Formuetillægget indebærer, at formuer over et vist niveau inddrages i beregningen af boligydelse. Det sker ved at omregne formue til en indkomstækvivalent - et formuetillæg som lægges oveni husstandsindkomsten. Formuetillægget beregnes som 10 pct. af formuen over 797.600 kr. og 20 pct. af formuen over 1.595.300 kr. Der tages hensyn til registrerede formuer – boligformuer indgår, hvorimod kapitalpension og aldersopsparring holdes ude - såvel som uregistrerede formuer, idet disses inddragelse beror på indrapportering fra pensionisten selv.

Formuetillægget betyder generelt, at målretningen af boligydelsen skærpes, fordi den tager hensyn til en bredere vifte af økonomiske ressourcer end blot indkomst. Formuebegrebet er bredere end tilsvarende i forhold til andre offentlige ydelser. Samtidig holdes nogle formueformer dog ude – eksempelvis kapitalpension og aldersopsparring – årsagerne hertil er ukendte.

En lavere formuegrænse vil betyde, at målretningen skærpes, idet flere berøres af formuetillægget. Det kan føre til en lavere boligydelse for disse modtagere. Derimod vil en lavere grænse næppe have større betydning for den potentielle modtagerkreds' størrelse.

En højere formuegrænse eller en ophævelse af bestemmelserne om formuetillæg ville betyde, at nogle modtagere, som er økonomisk forholdsvis godt stillede, får en højere boligydelse, og det ville indebære, at den potentielle modtagerkreds udvides.

4.3.5 Loft over den maksimale støtteberettigede leje på 85.000 kr. om året

Loftet over den maksimale støtteberettigede leje tilskynder pensionister, som bor i en relativt dyr bolig, til at søge efter en billigere bolig.

Loftet har som udgangspunkt betydning for pensionister med huslejer over grænsen på de 85.000 kr. – godt 7.000 kr. om måneden. Imidlertid betyder samspillet med loftet over den maksimale boligydelse, at en højere maksimumsgrænse kun vil have begrænset betydning. De to grænser betyder således tilsammen, at der opstår en maksimal husstandsindkomst for modtagere af almindelig boligydelse på ca. 440.000 kr.

Grænsen er imidlertid i nogen grad teoretisk, fordi den forudsætter en kombination af høj husleje og lille boligstørrelse. Meget få husstande med høj indkomst modtager således boligydelse.

En lavere maksimumsgrænse ville begrænse den potentielle modtagerkreds, fordi den ville etablere et lavere niveau for den maksimale husstandsindkomst for modtagere af almindelig boligydelse. Samtidig ville en lavere grænse imidlertid begrænse boligydelsen for modtagere med lav husstandsindkomst og moderat til høj husleje.

4.3.6 Loft over den maksimale boligydelse på 44.844 kr. om året

Loftet over den maksimale boligydelse begrænser boligydelsen for modtagere af almindelig boligydelse og tilskynder på den måde pensionister, som bor i en relativt dyr bolig, til at søge efter en billigere bolig. Loftet har betydning for pensionister med privat indkomst under et vist niveau (ca. 125.000 kr. om året i 2015), og som samtidig har huslejer over et vist niveau (ca. 5.000 kr. om måneden i 2015).

Maksimumsgrænsen begrænser først og fremmest boligydelsen for pensionister med lav til moderat indkomst og moderate til høje huslejer.

En højere grænse ville øge boligydelsen for pensionister med lav til moderat indkomst, mens en lavere grænse har den modsatte effekt.

4.3.7 Suspension/forhøjelse af maksimumsgrænserne for visse grupper

Suspensionen af maksimumsgrænserne over den støtteberettigede leje og den udbetalte boligydelse for pensionister i kommunalt anviste boliger efter lovens § 14 stk. 4 betyder, at særlige boligmæssige behov kan opfyldes uden hensyn til huslejens størrelse og med begrænset hensyn til den enkeltes indtægt.

Suspensionen udvider den potentielle modtagerkreds og øger boligydelsen for pensionister med høj husleje.

For bevægelseshæmmede og for pensionister, der modtager døgnhjælp, og som ikke bor i anvist bolig, forhøjes de to grænser med 50 pct. jf. lovens § 14 stk. 2-3. Effekterne er grundlæggende de samme om end inden for visse grænser. Som nævnt modtager meget få folkepensionister boligydelse efter § 14 stk. 2-3.

4.3.8 Krav om en egenbetaling på mindst 11 pct. af husstandsindkomsten

Kravet om en egenbetaling på mindst 11 pct. af husstandsindkomsten har først og fremmest betydning for pensionister med relativt lav til modsat supplerende indkomst (under ca. 85.000 kr.) og huslejer under et vist niveau (ca. 5.000 kr. om måneden i 2015), idet reglerne her indebærer, at boligydelsen sættes ned. En afledt konsekvens heraf er, at reglen neutraliserer boligudgiftens betydning for rådighedsbeløbet for denne gruppe (se også afsnit VII).

En mindre procentsats indebærer højere boligydelse til pensionister med relativt lav til moderat supplerende indkomst og relativt lav husleje. En højere procentsats vil generelt føre til lavere boligydelse, og det vil også medføre, at den potentielle modtagerkreds begrænses.

4.3.9 Krav om en egenbetaling på mindst 16.000 kr. om året

Kravet om en egenbetaling på minimum 16.000 kr. sikrer umiddelbart, at egenbetalingen har et vist absolut niveau. Kravet har imidlertid ingen betydning for almindelige folkepensionister. Grænsen har alene betydning i forhold til pensionister med meget lav indkomst. I praksis drejer det sig om pensionister, som modtager en såkaldt brøkpension – det vil sige pensionister som ikke opfylder kravet om 40 års ophold i Danmark som forudsætning for at få fuld folkepension. Der er ca. 13.000 husstande, som berøres af disse regler.

En højere beløbsgrænse ville fjerne boligydelsen helt for pensionister med meget lav husleje, mens den vil sænke boligydelsen for pensionister med typiske huslejer og lave til moderate indkomster.

4.4 Sammenfatning

Boligydelser sigter på inden for visse grænser at udjævne forskelle i rådighedsbeløb. De hensyn varetages ved et ganske stort antal regelelementer, som tilsammen former ydelsesmønstret i forhold til boligudgift, husstandsindkomst mv.:

- Sammenhængen mellem indkomst, husleje og boligydelse er yderst kompleks
- Boligydelser kan have meget stor betydning for rådighedsbeløbet efter boligudgift
- Højere husleje fører – inden for visse grænser - generelt til højere boligydelse ved uændret husstandsindkomst
- Tilsvarende fører højere husstandsindkomst generelt til lavere boligydelse ved uændret husleje
- Teoretisk set kan husstande med indkomster op til 440.000 kr. opnå almindelig boligydelse
- Denne grænse er højere eller ikke virksom for pensionister, som modtager boligydelse efter de særlige regler i § 14 stk. 2-5
- For lave huslejeniveauer er boligydelsen den samme uanset hvilken del af § 14, der udbetales efter. For huslejer over ca. 7.000 kr. om måneden er boligydelsen efter § 15 stk. 4 altid højere ved samme husstandsindkomst
- Hver enkelt af boligydelsens mange regelelementer påvirker ydelsesberegningen på særlig måde
- Samtidig har samspillet med andre regler indflydelse på det samlede udfald.

5. Boligstøtte og rådighedsbeløb

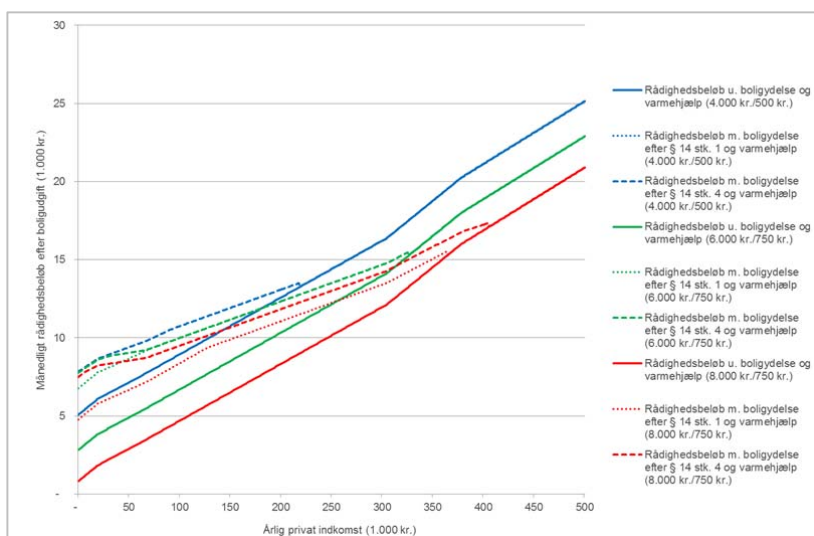
Boligydelsens betydning realiseres i samspillet med andre ordninger og i samspillet med den enkelte husstands indkomst og boligudgift. I dette afsnit gennemgås resultaterne af en modelbaseret analyse vedrørende ydelsens betydning for pensionisternes rådighedsbeløb.

5.1 Indkomst, boligydelse og rådighedsbeløb

Som det er fremgået ovenfor, kan boligydelsen være ganske betydelig. Boligydelsen har generelt ganske stor betydning for rådighedsbeløbet for de pensionister, der modtager ydelsen. Hertil skal lægges det noget mindre – og ligeledes skattefri – varmetillæg⁷.

Figur 27 beskriver rådighedsbeløbet efter boligudgift (husleje og varme) som en funktion af privat indkomst, husleje, varmeudgift og boligydelse. Rådighedsbeløbet efter boligudgift er opgjort efter skat, boligydelse, varmetillæg, husleje og varmeudgift. Figuren viser boligydelsens (og varmetillæggets) betydning for en enlig pensionists rådighedsbeløb efter husleje.

Figur 27 Det månedlige rådighedsbeløb efter boligudgift før og efter boligydelse og varmetillæg



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m². Der er ikke foretaget særlige justeringer af lejen som følge af opvarmningsforhold, betaling for vedligeholdelse etc. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

Kurverne er sammenhørende i tre farver - blå, grøn og rød – svarende til tre forskellige niveauer for boligudgiften – og illustrerer samspillet mellem privat indkomst, boligudgift, boligydelse og rådighedsbeløb.

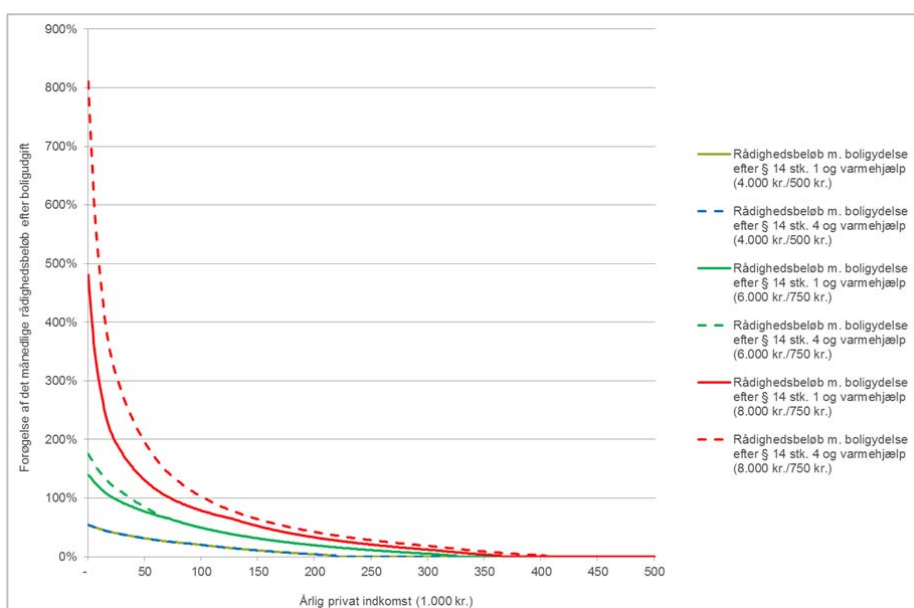
⁷ Mange pensionister med lav indkomst, som modtager boligydelse, modtager også varmetillæg. Varmetillægget er indtægtsreguleret efter den personlige tillægsprocent. Den maksimalt støttede varmeudgift er på 24.700 kr. (2015). Varmetillægget kan udgøre op til 11.400 kr. for enlige og 9.363 kr. for par, men er typisk betydeligt mindre. Tillægget bortfalder ved en supplerende indkomst på 66.500 kr. for enlige og 133.400 kr. for par.

I hver farvegruppe markerer den fuldt optrukne linje det månedlige rådighedsbeløb efter boligudgift for en pensionist, der ikke modtager boligydelse og varmetillæg. Den småprikkede linje viser det månedlige rådighedsbeløb efter boligudgift for en pensionist, der modtager almindelig boligydelse efter § 14 stk. 1 og varmetillæg. Den stiplede linje viser det månedlige rådighedsbeløb efter boligudgift for en pensionist, der modtager boligydelse efter § 14 stk. 4 og varmetillæg.

Figur 27 viser, hvordan boligydelsen (og varmetillægget) markant øger rådighedsbeløbet for pensionister med små til mellemstore private indkomster.

Eksempel: Uden boligydelse og varmetillæg vil en enlig pensionist med en privat indkomst på 50.000 kr. om året, en husleje på 6.000 kr. og en månedlig varmeudgift på 750 kr. have et månedligt rådighedsbeløb efter boligudgift på ca. 5.000 kr. Modtager pensionisten boligydelse og varmetillæg hæves rådighedsbeløbet markant til ca. 8.700 kr. / 9.000 kr. alt efter hvilken boligydelse, der er tale om. De to ydelser forøger med andre ord rådighedsbeløbet med 75-85 pct. i dette tilfælde.

Figur 28 Forøgelse af det månedlige rådighedsbeløb efter boligudgift som følge af boligydelse og varmetillæg



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m². Der er ikke foretaget særlige justeringer af lejen som følge af opvarmningsforhold, betaling for vedligeholdelse etc. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

Boligydelens (og varmetillæggets) betydning for det månedlige rådighedsbeløb efter boligudgift er beskrevet mere udførligt i figur 28. Figuren viser, hvordan ydelsernes betydning for rådighedsbeløbet varierer med boligudgiftens størrelse henholdsvis den private indkomsts størrelse.

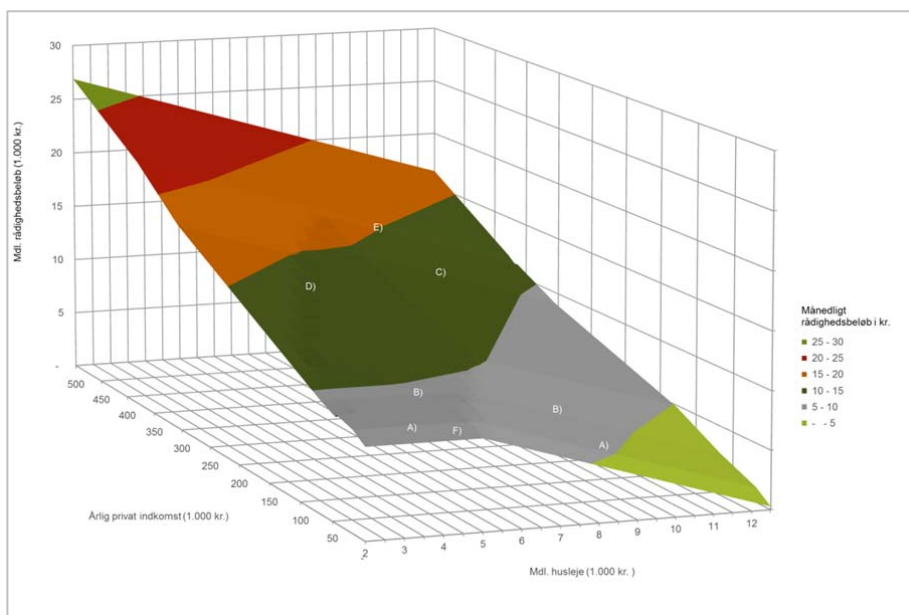
Typiske ældreboliger og almene boliger med relevans i nærværende sammenhæng har en husleje i størrelsesordenen 4-7.000 kr. og en varmeudgift i størrelsesordenen 500-750 kr. om måneden. Især for de økonomisk set dårligst stillede pensionister vil boligydelsen (og varmetillægget) betyde en væsentlig forøgelse af rådighedsbeløbet efter husleje.

5.2 Boligudgift, husstandsindkomst, boligydelse og rådighedsbeløb

Figurerne 29 og 30 viderefører analysen, idet de beskriver sammenhængen mellem privat indkomst, husleje, boligydelse og rådighedsbeløb efter husleje og varmeudgift for modtagere af almindelig boligydelse efter lovens § 14 stk.1 henholdsvis modtagere af boligydelse til pensionister i anvist bolig efter lovens § 14 stk.4.

Figur 29 viser, hvordan kombinationen af husleje og indkomst har betydning for det månedlige rådighedsbeløb. Figuren viser, at rådighedsbeløbet generelt falder, hvis huslejen øges, ligesom rådighedsbeløbet stiger, hvis indkomsten øges, men sammenhængene er komplekse.

Figur 29 Rådighedsbeløbet efter boligudgift som funktion af boligydelse, husleje og indkomst – almindelig boligydelse til enlige



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m² og en varmeudgift på 750 kr. om måneden. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

Nogle få bemærkninger kan medvirke til at udrede figur 29:

- Forrest i figuren findes en fold, som følger et privat indkomstniveau på ca. 20.000 kr. Den opstår som følge af, at ældrechecken og varmehjælpen modregnes, hvis den private indkomst er højere end 19.100 kr.
- Lidt højere oppe findes yderligere en fold langs en privat indkomst på 67.500 kr. Den opstår som følge af, at ældrechecken og varmehjælpen bortfalder ved denne indtægt, mens indtægtsreguleringen af pensionstillægget påbegyndes.
- Endnu højere – ved en privat indtægt på ca. 310.000 kr. – findes yderligere en fold. Den opstår som følge af, at pensionstillægget bortfalder.
- Der ses en takket fold til venstre i figuren. Den skyldes, at boligydelsen bortfalder ved et vist indtægtsniveau, som igen afhænger af huslejens størrelse

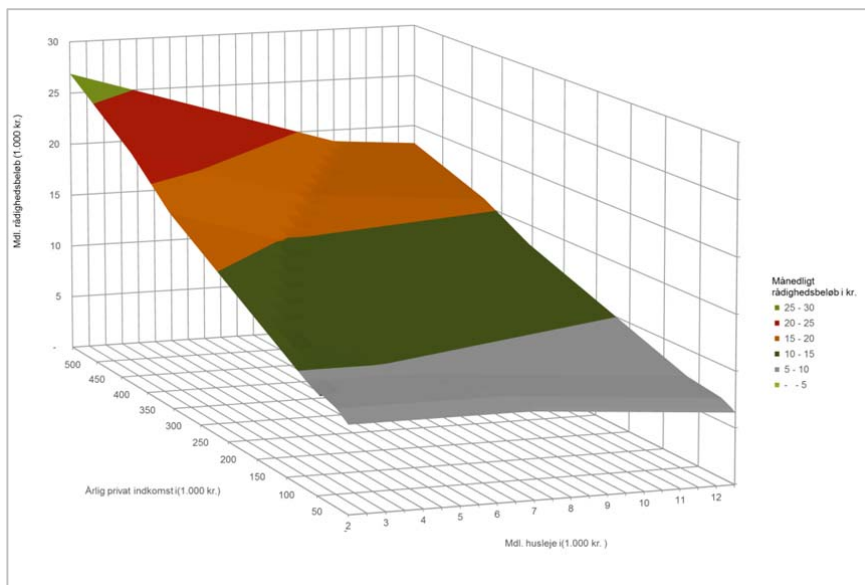
- E. Det samme forhold resulterer i en fold til højre i figuren omkring en privat indtægt på ca. 375.000 kr. for relativt høje huslejeniveauer. Det opstår som følge af, at boligydelsen bortfalder ved denne indkomst for huslejer på ca. 7.000 eller højere.
- F. Det ses, at rådighedsbeløbet ved lave private indkomster er uafhængigt af huslejeniveauet for huslejer op til ca. 5.000 kr.

Som det fremgår af figur 29, er rådighedsbeløbet for pensionister med forholdsvis lave private indkomster helt uafhængigt af huslejeniveauet for huslejer op til knap 5.000 kr. Denne neutralisering hænger sammen med reglerne om en mindstebetaling på mindst 11 pct. af husstandsindkomsten, som på den ene side løfter egenbetalingen for pensionister med relativt lav indkomst, men som samtidig bevirker, at egenbetalingen – inden for de nævnte grænser - er den samme ved en højere husleje.

Ved huslejer over ca. 5.000 kr. modererer boligydelsen huslejens betydning for rådighedsbeløbet, men – som det fremgår - er rådighedsbeløbet ikke desto mindre markant faldende ved stigende husleje.

Figur 30 viser en tilsvarende beregning for modtagere af boligydelse efter § 14 stk. 4-5. Den primære forskel er, at den fuldstændige neutraliseringseffekt er virksom for væsentligt højere huslejeniveauer, og at den er markant, uanset om der er tale om en meget høj husleje. Effekten fremkaldes her af den sammensatte virkning af kravet om en egenbetaling på mindst 11 pct. og det forhold, at der ikke er loft over den støtteberettigede leje og den maksimale boligydelse.

Figur 30 Rådighedsbeløbet efter boligudgift som funktion af boligydelse, husleje og indkomst – almindelig boligydelse til enlige



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m² og en varmeudgift på 750 kr. om måneden. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

5.3 Sammenfatning

Boligydelsen sigter på inden for visse grænser at udjævne forskelle i rådighedsbeløb. Reglerne balancerer de to forskellige hensyn: "at levestandarden inden for visse grænser bliver stort set den samme for

pensionister med samme pension og ekstraindtægt, og at alle pensionister skal have adgang til en egnet bolig, idet der samtidig sikres en *"tilskyndelse til at økonomisere med boligforbruget"*.

De to mål serviceres i reglerne om almindelig boligydelse gennem kombinationen af kravet om en vis egenbetaling og loftet over dels den maksimale boligydelse dels den maksimale støtteberettigede husleje. Det andet mål lempes i reglerne om særlig boligydelse gennem suspensionen af loftet over dels den maksimale boligydelse dels den maksimale støtteberettigede husleje.

- Boligydelser efter § 14 stk. 1 neutraliserer betydningen af forskelle i boligudgift for kombinationer af lav til mellemstor privat indkomst og moderat til lav husleje
- Denne neutraliseringseffekt berører et betydeligt større felt af kombinationer af husleje og privat indkomst, hvis ydelsen er tilkendt efter § 14 stk. 4
- For boligydelsesmodtagere efter § 14 stk. 1., der har en husleje på op til ca. 5.000 kr. om måneden, er rådighedsbeløbet upåvirket ved stigende husleje
- Denne neutraliseringseffekt har væsentligt bredere betydning for pensionister, der modtager boligydelse efter § 14 stk. 4.

6. Boligydelse, sammensat marginalskat og sammensat samlet skat

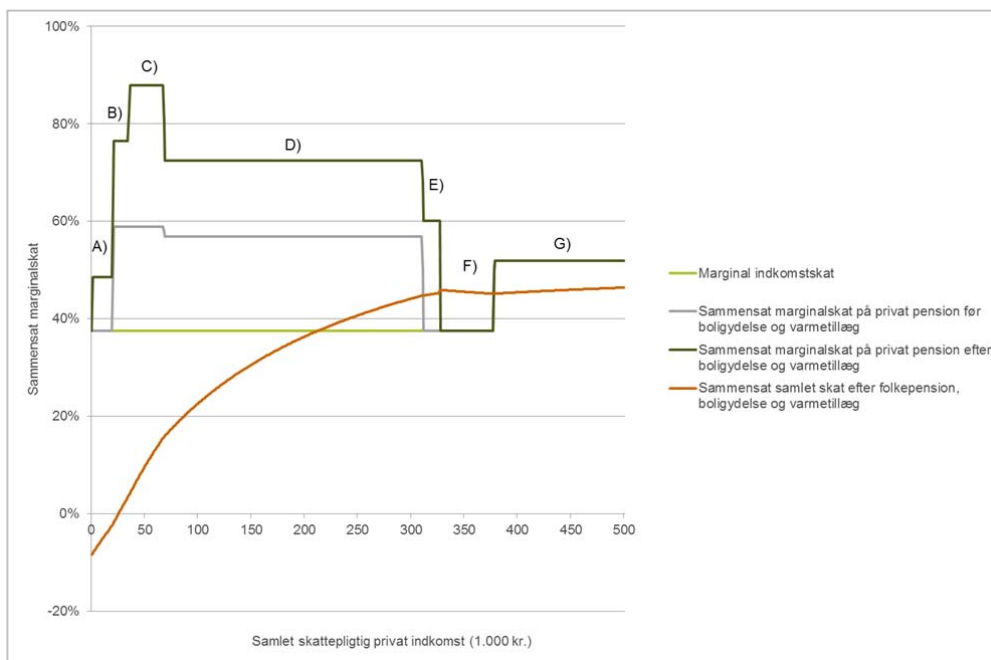
Boligydelsens indtægtsregulering kan betragtes som en implicit skat på privat indkomst og dermed som et element, der bidrager til en højere sammensat marginalskat. I samme perspektiv påvirker boligydelsen også den sammensatte samlede skat. Disse aspekter belyses nedenfor.

6.1 Sammensat marginalskat

Figur 31 viser den sammensatte marginalskat henholdsvis den sammensatte samlede skat for en enlig pensionist i lejebolig.

Figuren viser, hvordan indtægtsregulering af offentlige ydelser generelt fører til højere sammensatte marginalskatte, og dernæst hvordan samtidig regulering af flere forskellige ydelser kan føre til meget høje niveauer for den sammensatte marginalskat. I dette eksempel nås et maksimalt niveau på 88 pct.

Figur 31 Sammensat marginalskat for en enlig pensionist afhængig af den supplerende private indkomst



Note: Der er regnet med afsæt i en månedlig husleje på 6.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje. Pensionisten modtager varmhjælp med afsæt i en månedlig varmeudgift på 750 kr. Beregningen er foretaget for en pensionist, der bor i en anvist lejebolig (lovens § 14 stk. 4). Kilde: Modelberegning for året 2014 udført af ATP 2014.

Det almene er her, at den maksimale sammensatte marginalskat kan blive endog meget høj for pensionister, som modtager varmhjælp, ældrecheck og boligydelse, og som har en privat indkomst i intervallet 20-67.500 kr. I dette interval indtægtsreguleres flere forskellige ydelser samtidig ved hjælp af den personlige tillægsprocent, samtidig med at boligydelsen indtægtsreguleres. Rent teknisk indebærer ind-

tægtsregulering ved hjælp af den personlige tillægsprocent, at den sammensatte marginalskat kommer til at afhænge af den støtteberettigede udgifts størrelse.

Niveauet øges således, hvis varmeudgiften er højere, og det falder, hvis den er mindre. Det betyder, at marginalskatteeffekten i det interval, hvor den personlige tillægsprocent reguleres, så at sige bliver udgiftsafhængig.

Udviklingsforløbet for den sammensatte marginalskat ved stigende indkomst er højst ujævnt. Kurven kan dekomponeres som følger.

- A. For de allerlaveste indkomster (A) sker der ikke nogen indtægtsregulering af folkepensionens ydelser (den røde og den blå linje er sammenfaldende). Der sker heller ikke nogen indtægtsregulering af varmhjælpen. Derimod berøres boligydelsen, idet den beregnede boligydelse resulterer i en egenbetaling, der er mindre end de 11 pct., loven sætter som mindstekrav. Derfor sættes boligydelsen ned. Det betyder, at boligydelsen reduceres med 110 kr. ved en stigning i den private indkomst på 1.000 kr. Det giver en sammensat marginalskat omkring 49 pct.
- B. Herefter følger et kort interval (B), hvor der sker indtægtsregulering i ældrechecken (den røde og den blå linje er ikke længere sammenfaldende) og i varmhjælpen, samtidig med at den beregnede boligydelse fortsat resulterer i en egenbetaling, der er mindre end lovens mindstekrav. Det giver en sammensat marginalskat omkring 76 pct.

I de intervaller, hvor kravet til mindste egenbetaling ikke er opfyldt, er boligydelsens regler om indtægtsregulering reelt suspenderet og erstattet af en ydelsesnedsættelse. Det generer en marginalskatteffekt på 11 pct.

- C. I intervallet C resulterer den beregnede boligydelse i en egenbetaling, der opfylder lovens mindstekrav. Det betyder, at indtægtsreguleringen af boligydelsen får effekt. Det sker på et indkomstniveau, hvor der samtidig sker indtægtsregulering af varmhjælpen og ældrechecken. Det giver her en sammensat marginalskat omkring 88 pct.
- D. I intervallet D er varmhjælpen og ældrechecken bortfaldet. I stedet sker der indtægtsregulering af pensionstillægget, samtidig med at boligydelsen indtægtsreguleres. Det giver en sammensat marginalskat omkring 72 pct.

Modregningen sker med 22,5 pct. af den del af husstandsindkomsten, der ligger over et vist niveau. Det betyder dog ikke, at den sammensatte marginalskat på privat pension forhøjes med 22,5 pct. – dette på trods af at ydelsen faktisk er skattefri. Det skyldes, at en del af indtægtsreguleringen ligger på ældrechecken (interval C) eller pensionstillægget (interval D). Det betyder, at stigningen i den private indkomst ikke slår fuldt igennem i den samlede husstandsindkomst, og derfor bliver effekten på den sammensatte marginalskat mindre (ca. 16-17 pct.point).

- E. I intervallet E er pensionstillægget bortfaldet, men der kan fortsat udbetales boligydelse. I og med indtægtsreguleringen af pensionstillægget er afsluttet, slår indtægtsreguleringen af boligydelsen fuldt ud igennem på den sammensatte marginalskat som en forøgelse på 22,5 pct. Intervallet E afsluttes i et punkt, hvor den sammensatte marginalskat er meget høj. Det punkt knytter sig til ydelsens bortfald på grund af dens bagatelgrænse (3.240 kr. om året i 2014). Det giver teoretisk set – der er ikke mange på det indkomstniveau, som modtager boligydelse - en sammensat marginalskat omkring 59 pct.
- F. I intervallet F sker der ingen modregning i offentlige ydelser, men den skattepligtige indtægt er under topskattegrænsen.

G. Tilsvarende gælder i intervallet G, hvor der dog betales topskat.

6.2 Sammensat samlet skat

Den sammensatte marginalskat fokuserer på incitamentsaspektet. Modstykket hertil er den sammensatte samlede skat (gennemsnitsskatten), som repræsenterer fordelingsaspektet.

Hvis modregning i offentlige ydelser betragtes som en skat i forbindelse med marginalskatteberegninger, følger det, at de også må tælles med i beregningen af den enkeltes gennemsnitsskat eller sammensatte samlede skat.

Den sammensatte gennemsnitsskat kan regnes på mange måder. Her er der taget udgangspunkt i det forhold, at de målrettede sociale ydelser - boligydelse, varmehjælp mm. – er skattefri, og de har derfor samme virkning som et skattnedslag. I tråd hermed er de skattefri ydelser betraget som skattnedslag.

Figur 30 viser, at den sammensatte marginalskat kan være meget høj i nogle indtægtsintervaller, og den viser samtidig, at de høje sammensatte marginals-katteniveauer i hovedsagen følges af lave eller meget lave niveauer for den samlede skattebelastning.

Det paradoksale er således, at den, der oplever en høj sammensat marginals-kat, er bedre stillet netop i kraft af de ydelser, der skaber den. Årsagen til meget høje niveauer for den sammensatte marginals-kat er netop, at de berørte modtager høje offentlige ydelser. Set i det perspektiv, er modstykket til en høj sammensat marginals-kat altid en lav eller meget lav sammensat samlet skat.

6.3 Sammenfatning

Boligydelser er indtægtsreguleret, og præcis som det er tilfældet med andre indtægtsregulerede ydelser, leder den derfor til forøgede sammensatte marginals-katter

- Pensionister, der oplever høj sammensat marginals-kat på grund af boligydelsens indtægtsregulering, er bedre stillede netop på grund af de forhold, der skaber den høje sammensatte marginals-kat
- Høj sammensat marginals-kat er altid fulgt af en lav eller meget lav samlet skat.

Referencer

- Arbejdernes Landsbank, 2015: Flere og flere pensionister udskyder ejendomsskatten. Analysepapir. Arbejdernes Landsbank: København.
- ATP, 2015: Boligydelsen til folkepensionister, dens betydning og dens incitamentsmæssige virkninger - Hvem får hvad, hvornår og hvorfor? Sørensen, O.B. & Kelldorff, S., ATP 2015.
- ATP, 2015: Lille pensionsopsparing blandt selvstændige kompenseres ikke med anden opsparing. Faktum no. 139. ATP: Hillerød.
- ATP, 2015: Selvstændige halter langt bagefter med pensionsopsparing – uanset indkomst. Faktum no. 138. ATP: Hillerød.
- Det Økonomiske Råd, 2001: Dansk økonomi forår 2001. Det Økonomiske Råds Sekretariat: København.
- Forsikring & Pension, 2013: Restgruppen med lav og utilstrækkelig pensionsopsparing. Forsikring & Pension: København.
- Forsikring & Pension, 2015: Modtagere af boligydelse. Forsikring & Pension: København.
- Landsbyggefonden, 2013: Husleje- og udgiftsstatistik 2013. Landsbyggefonden: København
- Lovforslag L50 af 7. december 1966.
- Lovforslag L162 af 18. januar 1978.
- Lovforslag L157 af 6. maj 1980.
- Lovforslag L230 af 9. maj 1980.
- Lovforslag L353 af 1. juli 1988.
- Lovforslag L357 af 1. juli 1988.
- Lovforslag L147 af 19. januar 1991.
- Lovforslag L47 af 21. oktober 1998.
- Lovbekendtgørelse nr. 158 af 18. februar 2015.
- Lovbekendtgørelse nr. 1112 af 30. august 2013.
- Nørby, V. 1967: Efter boligforliget. Nationaløkonomisk Tidsskrift, Bind 105, 1967 vol. 3-4.
- Pensionsmyndigheten, 2014: Beskrivelse af grundskyddet i det svenska pensionssystemet. Pensionsmyndigheten: Stockholm.
- Sørensen, O.B. 2014: Balancekunst for viderekommende. I Petersen, K. et al. 2014: På kryds og tværs i velfærdsstatens univers. Syddansk Universitetsforlag: Odense .
- Velfærdskommissionen, 2005: Fremtidens velfærd – vores valg. Analyserapport. Velfærdskommissionen: København.
- Velfærdsministeriet, 2008: Standarden af plejehjem og beskyttede boliger. Velfærdsministeriet: København.
- Vestergaard H. et al., 2004: Boligpolitik i velfærdsstaten. SFI: København.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014: Familiernes indkomster – fordeling, fattigdom og incitamenter. Økonomi- og Indenrigsministeriet: København.

Bilag

Bilag 1: Sådan er der regnet

Opgørelserne vedrørende folkepensionisterne, folkepensionister der modtager af boligydelse og deres forhold i øvrigt er foretaget for året 2012 og omfatter alle folkepensionister, der var i live ved årets udgang.

Beregninger af sammenhængen mellem boligydelse, privat indkomst og rådighedsbeløb er foretaget af ATP under inddragelse af alle relevante regler om skat, pension, sociale ydelser mv.

Bilag 2: Boligstøttens udvikling 1966 til i dag

Som nævnt fik Danmark en samlet boligstøttelovgivning med boligforliget fra 1966. Nedenfor beskrives de vigtigste efterfølgende ændringer mere detaljeret.

1966: Boligforliget af 1966 etablerer boligsikringen med virkning fra 1967

Den nuværende lovgivning om boligydelse udspringer af lov om boligsikring fra 1966 (LF 50, 1966), der trådte i kraft i 1967. Boligsikringen etablerede en samlet boligstøtte og erstattede et kompliceret system af særregler spredt på forskellige andre love. Loven var del af boligforliget af 1966, der sigtede på en større samlet reform af boligpolitikken. Hensigten med dette forlig var dels at tilvejebringe flere nye boliger dels at lade markedsforholdene blive bestemmende for huslejedannelsen i såvel den nye som den eksisterende del af boligmassen. Forliget blev indgået mellem Socialdemokraterne, Konservative, Venstre og Radikale Venstre.

Den friere prisdannelse på boliger forventedes at ville resultere i øgede huslejer. For at gøre det muligt for befolkningsgrupper med særligt lav huslejevne - eksempelvis børnerige familier og pensionister - at bebo en passende bolig, indførtes boligsikringsordningen som kompensation for den forventede huslestigning. Det bliver i lovbemærkningerne flere gange understreget, at der er tale om en social boligsikring.

Ordningen skulle ligeledes lette mulighederne for at efterspørge lejligheder i nybyggeriet. Boligsikringen erstattede en række boligtilskudsordninger til mindrebemidlede familier med børn og folke- og invalidepensionister. Som et led i boligforliget gennemførtes også en lovgivning om ejerlejligheder, rentesikringsordning til almene boligselskaber, etablering af en landsbyggefond for almene boliger samt en række andre tiltag.

Efter 1967-reglerne kan der kun ydes boligsikring til lejere og medlemmer af andelsboligforeninger. Ved beregningen af boligsikring tages der hensyn til indkomsten, huslejen, antal værelser, børneantallet, og om ansøgeren er pensionist. Der er maksimumsgrænser, som er højere for pensionister og børnefamilier. Der er regler, som giver mulighed for at begrænse støtten til boliger, som har en usædvanligt høj husleje. Der er særlige regler for kommunale pensionistboliger, og for bevægelseshæmmede kan der dispenseres for det maksimale antal værelser.

Statsrefusionen er på 2/3 af udgifterne. Der indgår ikke formueelementer i beregningen af ydelsen.

Sigtet med boligsikringen var forholdsvis bredt. I en gennemgang af boligforliget af 1966 skriver Viggo Nørby i Nationaløkonomisk Tidsskrift: *"Boligsikringsordningen inddrager i realiteten størstedelen af befolkningen i det boligsociale sikkerhedsnet, idet indkomstgrænserne er sat så højt, at kun ca. 10 pct. af forsørgerne ligger over disse"* (Nørby, 1967, s. 159)."

1979: Boligydelser etableres

I 1970 blev der som led i et økonomisk indgreb med sigte på at begrænse forbruget indført en ekstra skat på 1 pct. Den blev øremærket til pensionsforbedringer og indbetalt til Den Sociale Pensionsfond. Senere blev satsen forhøjet til 2 pct. for til slut at blive afskaffet i 1982. Fonden kom bl.a. til at medfinansiere to tiltag: En særlig fordelagtig boligydelse for pensionister (LF 162, 1978) og varmhjælp for pensionister (fra 1981).

Forbedringen af boligstøtten for pensionister indgik i et forlig mellem S, V, K og RV om en såkaldt første fase af en pensionsreform med udmøntning af den sociale pensionsfond. Andre elementer var en delvis indregning af pensionstillægget i grundbeløbet og en vis udligning af pensionerne mellem gifte og ugifte. Boligydelserdelen fik virkning fra 1979 med indførelsen af boligydelsen til pensionister som en selvstændig ordning.

Formålet med boligydelsen var i følge forslag til lov om boligydelse til pensionister, at:

1. nedsætte pensionisternes boligudgift og derved opnå en forhøjelse af levestandarden,
2. tilskynde pensionisterne til at forblive i deres bolig,
3. udjævne forskellene i pensionisters boligudgifter.

Desuden er et formål med boligydelsen at sikre, at boligudgiften belaster de enkelte pensionisters budgetter mindre og mere ensartet. Et sigte var med andre ord at mindske boligudgiftens betydning for pensionisternes rådighedsbeløb efter boligudgift. På denne måde blev det muligt at forhøje pensionisternes levestandard således, at levestandarden inden for visse grænser bliver stort set den samme for pensionister med samme pension og ekstraintægt.

Efter boligydelsesreglerne fra 1979 er egenbetalingen hovedprincippet – dette i modsætning til hvad der dengang var gældende i boligsikringsreglerne. Egenbetalingen udgør 15 pct. af husstandsindkomsten. Boligydelserne udgør forskellen mellem boligudgiften og egenbetalingen. Der er fortsat maksimumsgrænser for den boligudgift og det antal værelser, der kan indgå i beregningen, og der er et maksimumsbeløb for den årlige boligydelse. For stærkt bevægelseshæmmede forhøjes maksimumsbeløbet for den årlige boligydelse med 50 pct. Der indgår ikke formuelementer i opgørelsen af husstandsindkomsten.

Som noget nyt indføres, at der ikke sker forhøjelse af egenbetalingen, hvis en ægtefælle dør eller kommer på plejehjem o. lign. Samtidig ændres vilkårene for ejere, så de kan få boligydelse med halvdelen som lån og halvdelen som tilskud. Ejere kan dog ikke både få lån til betaling af ejendomsskat og boligydelse.

Statsrefusionen af kommunernes udgifter til boligydelse fastsættes til 75 pct.

Forslaget indebar, at administrationen af støtte til pensionisternes boligudgifter blev flyttet fra Boligministeriet til Socialministeriet. I bemærkninger til lovforslaget anføres i den sammenhæng, at boligydelsen knyttes til pensionssystemet.

Der har siden indførelsen af boligydelsen været gennemført mange tilpasninger af ydelsen. Allerede for året 1980 gennemførtes ændringer, som forbedrede regler for bevægelseshæmmede pensionister og en omlægning med et kombineret værelses- og kvadratmeterkriterium, som forbedrede støtten til små lejligheder med flere værelser (L 157, 1980).

1980: Boligyldelse beregnes efter socialindkomst

I 1980 (L 257, 1980) blev socialindkomsten indført som indkomstgrundlag for beregning af en række indkomstafhængige offentlige ydelser. Med loven om socialindkomst blev der lagt vægt på, at et selvstændigt socialt indkomstgrundlag i højere grad end den skattepligtige indkomst kunne sikre en mere målrettet fordeling af de indkomstafhængige ydelser. Lov om socialindkomst blev vedtaget af et flertal uden Venstre og Konservative.

I 1980 vedtog et flertal uden deltagelse af Venstre og Konservative, at boligstøtte (L 230, 1980) skulle reguleres af socialindkomsten.

Beregning af boligydelsen med afsæt i socialindkomsten indebærer først og fremmest, at visse skattefradrag, indtægter der er undtaget fra beskatning, en andel af den skattepligtige formue (formuetillægget) og de arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag mv. medregnes i socialindkomsten.

Venstre og Konservative støttede ikke reguleringen af boligstøtten med socialindkomsten ud fra en generel modstand mod begrebet og pegede særligt på boligområdet på, at socialindkomsten var til ugunst for boligejerne og kernefamilier og skabte forøgede samspilsproblemer.

1982: Sammenskrivning til en enkelt lov om individuel boligstøtte

Lov om boligsikring og lov om boligydelse blev sammenskrevet til et samlet regelsæt i lov om individuel boligstøtte i 1982. Baggrunden for sammenskrivningen var at opnå en administrativ forenkling, og sammenskrivningen førte ikke til væsentlige ændringer af de to ordninger som sådan.

1988: Socialindkomsten afskaffes

En skattereform med et bredt forlig (S, K, SF, V, RV, CD og KRF) bag sig indebar i 1988 afskaffelsen af socialindkomsten (L 353, 1988). Med udgangspunkt i nye indkomstbegreber - personlig indkomst og kapitalindkomst – blev det aftalt, at disse med virkning fra 1989 skulle være grundlag ved beregning af de ydelser, herunder boligstøtten der indtil da blev reguleret efter socialindkomsten.

Herudover blev det bestemt, at der i det nye indkomstgrundlag medtages en regel om et beregnet formueafkast af visse former for lavtforrentede aktiver. Baggrunden for forslaget herom var, at personer, der vælger at placere deres midler i aktiver, som giver et lavt eller intet skattepligtigt afkast, ikke skal være gunstigere stillet end personer, der vælger mere traditionelle former for opsparing med skattepligtigt afkast. Det var hensigten i 1990 at inddrage indeks- og præmieobligationer under reglen.

Afskaffelsen af socialindkomstbegrebet betød, at der ikke længere ved opgørelsen af indkomstgrundlaget skal medregnes indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, ligesom der heller ikke vil være et generelt formuetillæg i form af en andel af den skattepligtige formue.

1988: Maksimumsgrænserne for husleje og støtte afskaffes for kommunalt anviste boliger

I 1988 vedtog et bredt flertal i folketinget (S, K, SF, V, RV, CD og KRF) at ændre indtægtsreguleringen i boligydelseslovgivningen. Det skete som opfølgning på en ændret indtægtsregulering i pensionslovgivningen.

Ændringerne indebar en øget målretning af ydelsen. Samtidig blev maksimumsgrænserne for den støtteberettigede leje og den udbetalte boligydelse afskaffet for kommunalt anviste ældreboliger og egnede almene boliger. Baggrunden for forslaget var, at lejen i nybyggede ældreboliger selv med støtte i medfør af den i 1987 vedtagne ældreboliglov visse steder i landet kunne antages at blive så høj, at pensionister, der alene råder over folkepensionens grundbeløb og tillæg, ikke ville kunne bebo disse lejligheder uden at skulle betale mere end 15 pct. af deres indtægt i leje (L 357, 1988).

1993: Låneandelen for ejere forøges

Med virkning fra 1993 vedtog et bredt flertal i folketinget (S, RV, V, K, CD og Kr.F) en række ændringer - heraf mange af teknisk-administrativ karakter - i boligstøttelovgivningen (L 147, 1991).

Reglerne indebar, at kommunerne skulle undersøge, om støttemodtagerne har visse lavt forrentede fordringer som f.eks. aktier, anparter og investeringsbeviser, samt at der skal beregnes et fiktivt afkast af disse fordringer i forbindelse med opgørelse af husstandsindkomsten.

Reglerne om boligydelse til ejere ændres således, at der fremover kan ydes 80 pct. i lån og 20 i tilskud. Værelsesreglerne ændres til at være m²-regler, og de særlige regler for kommunale pensionistboliger ophæves. En række bestemmelser om beregning af fiktivt formueafkast i forbindelse med opgørelse af husstandsindkomsten ophæves med virkning fra 1993.

1998: Økonomisere boligforbruget, kun lån til ejere, formuetillæg og stramning af kriterier for kommunalt anviste boliger

Et bredt flertal (S, V, K, RV, CD og Kr. F.) vedtog i 1998 en større omlægning af boligstøttereglerne, som etablerede de grundprincipper, der er gældende i dag.

Hovedsigtet var gennem en ny beregningsmodel (BS-2000) "at forenkle boligstøttereglerne og samtidig skabe et system, der i højere grad motiverer støttemodtagerne til at økonomisere med boligforbruget" (LF 47, 1988).

Efter modellen beregnes boligstøtten som en andel af huslejen minus en andel af husstandsindkomsten.

Den andel af lejen, boligstøttemodtageren selv skal betale, øges i forhold til den hidtidige boligstøttelov. Modellen sikrer herved en forøget tilskyndelse til at økonomisere med boligforbruget, idet boligstøttemodtagere som udgangspunkt selv vil skulle betale en større del af en huslejestigning - uanset om denne sker ved forhøjelse af det aktuelle lejemaal's husleje eller ved flytning til anden og dyrere bolig. Omvendt vil en boligstøttemodtager opleve en reduktion af nettoboligudgifterne ved en reduktion af boligforbruget og vil derfor være tilskyndet til at reducere et stort boligforbrug.

Endvidere indføres et formuetillæg, som indebærer en reduktion af boligstøtten for boligstøttemodtagere med større formue.

Reglerne for boligydelse til ejere ændres, så denne fremover kun kan ydes som lån.

Herudover indgår en række yderligere ændringer af beregningsreglerne i det nye system med henblik på opfyldelse af de overordnede målsætninger, jf. nedenfor om forslaget's hovedelementer pkt. 1. Den nye beregningsmodel indebærer, "at den maksimale indkomst, hvortil der kan ydes støtte, falder i forhold til de nugældende regler, hvorved støtten i højere grad koncentrerer om husstande med lavere indkomster" (LF 47, 1998).

I den konkrete udmøntning af disse målsætninger er det – jf. bemærkningerne til LF 47, 1998 - endvidere tilstræbt at undgå en væsentlig forøgelse af samspilsproblemerne, at opnå en besparelse, samtidig med at det sikres, at modtagerne ikke udsættes for store støttetab.

Lovforslaget indebar en stramning af undtagelsesbestemmelse om udbetaling af boligstøtte ud over lovens maksimum. Motivet herfor var ifølge bemærkningerne til lovforslaget at undgå en utilsigtet anvendelse af reglerne: "Der har i en lang årrække efter loven været mulighed for, at en kommune kan yde boligstøtte ud over lovens maksimum, når der foreligger særlige omstændigheder. Bestemmelsen har været ment som en undtagelsesbestemmelse for enkeltstående særlige situationer. Enkelte kommuner har imidlertid benyttet denne regel til at fravige maksimum i et større antal sager om ældreregnede boliger i privat udlejningsbyggeri. Det foreslås derfor, at det udtrykkeligt fastsættes i bestemmelsen, at den for fremtiden kun kan anvendes i enkeltstående særlige situationer" (LF 47, 1988). Stramningen forventedes at vedrøre 1.000 sager, hvor det fremover ikke vil være muligt at foretage fravigelse.

De samlede offentlige mindredgifter ved reformen skønnedes fuldt indfaset til ca. 700 mil kr.(1998-PL) årligt, heraf knap 600 mio. kr. årligt på boligydelsen.

2003: Nye førtidspensionister modtager fremover boligsikring i stedet for boligydelse

I forbindelse med førtidspensionsreformen, som trådte i kraft i 2003, blev boligstøtten ændret på en sådan måde, at nye førtidspensionister fra 2003 og frem ikke længere er omfattet af boligydelsen. I stedet kan førtidspensionister søge om boligsikring, idet der her gælder særlige regler for førtidspensionister.

Boligsikring udgør som udgangspunkt 60 pct. af den støtteberettigede leje fratrukket 18 pct. af den del af husstandsindkomsten, der overstiger 141.600 kr. (2015). I modsætning til boligydelsen opererer boligsikringen ikke med et tillæg til den støtteberettigede leje. For husstande uden børn kan boligsikringen maksimalt udgøre 15 pct. af husstandsindkomsten. Denne regel suspenderes dog for førtidspensionister.

Satserne og den lavere dækning antyder, at boligsikringen generelt er mindre generøs end boligydelsen. Sammenhængen er imidlertid kun tilsyneladende, idet spørgsmålet skal ses i sammenhæng med de samtidige ændringer i førtidspensionsordningen jf. afsnit 6.3.