

Lovgivning i krigens skygge – dansk boligregulering fra 1939 til 1945

AF JENS FREDERIK HANSEN

Under besættelsen opstod der en omfattende bolignød. I den historiske tradition er årsagen angivet som en uheldig kombination af fald i nybyggeriet og den demografiske udvikling. En alternativ forklaring er, at boligmanglen skyldtes lovindgreb i efteråret 1939, hvor der indførtes et lejeloft, som blev fastholdt konsekvent under hele krigen.

Når man tager hensyn til såvel husleje som varmeudgifterne viser det sig, at udsving i efterspørgslen kan forklares ud fra økonomiske standardteori. Det nominelle huslejeloft var indledningsvis uden virkning, da stærkt stigende energipriser straks efter krigens udbrud drev efterspørgslen ned og førte til flere ledige boliger. Da lønningerne dernæst begyndte at indhente prisinflationen førte det til stigende efterspørgsel efter boliger fra foråret 1942, hvor antallet af ledige boliger var faldet betydeligt. Nedgangen fortsatte og fra slutningen af 1943 begyndte omfanget af husvilde at stige – en udvikling, der vedblev indtil efter befrielsen. Dette indikerer, at når markedet ikke var i stand til at tilpasse priserne på grund af lejeloftet, så steg efterspørgslen astronomisk.

For værdien af boligmassen medførte stigninger i de løbende driftsomkostninger sammenholdt med det lovbestemte loft over bruttoindtjeningen, at rentabiliteten i boligudlejning som erhverv forsvandt.

Indledning

Det er en almindeligt kendt sandhed, at grundlæggende elementer i boligreguleringslovgivningen helt frem til vore dage er et resultat af 2. verdenskrig. Som sædvanlig, når en sandhed er meget enkel, så er den ikke fuldstændig. Og hvad der navnlig overses er, at medens hensigterne nok var gode, så var midlerne ikke altid egnede til at nå dem, begivenhederne udviklede sig i uforudsete retninger og konsekvenserne følgerlig ofte anderledes end håbet. Der er ikke nogen kritisk gennemgang af emnet i nyere litteratur, hverken juridisk, politologisk, økonomisk eller historisk. Og emnet placerer sig naturligt hen over alle fire discipliner, hvilket stiller store krav til fremstillingens bredde og nemt kan medføre, at ikke alle dele forekommer lige interessante for læsere med rødder i et af fagene.

I samtlige de klassiske store Danmarkshistorier er beskrivelsen af boligmarkedets udvikling under 2. verdenskrig ganske kortfattet og ensartet. Den følger et skema, der ræsonnerer således:

- 1) Boligbyggeriet faldt i krigsårene.
- 2) Som følge af udviklingen i befolkningens sammensætning førte det til bolignød.
- 3) Ved krigens ophør var der et udækket behov for boliger i størrelsesordenen 50-60.000.

I udgivelsesrækkefølge indtages standpunktet af Politikens Danmarkshistorie (1. udgave 1966),¹ Gyldendals (1. oplag 1978),² der dog er lapidarisk i sin omtale af boligproblemer, og endelig Gyldendals og Politikens fælles værk (1. udgave 1990).³

Hvis man kaster blikket lidt længere ud, så indtager Dansk Socialhistorie bd. 7 (1980)⁴ samme standpunkt. Den ene af forfatterne til dette bind af Dansk Socialhistorie har fremført helt analoge synspunkter i en anden af sine bøger, Økonomisk Vækst i Danmark,⁵ der i en længere årrække blev anvendt som lærebog i økonomisk historie på økonomistudiet i København.

Og går man længere tilbage i tid, så er beskrivelserne af årsagerne til bolignød under og efter 1. verdenskrig næsten enslydende. Det gælder allerede Schultz Danmarkshistorie fra 1943,⁶ hvor afsnittet er skrevet af den radikale folketingsmand og udenrigsminister ved besættelsens begyndelse P. Munch. Og det gentages i både Gyldendals og Politikens fælles værk⁷ samt i Dansk Socialhistorie bd. 6.⁸

I markant opposition hertil står imidlertid en enkelt, relativt kortfattet artikel i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1994 af den daværende professor i empirisk økonomi ved Københavns Universitet, Ellen Andersen.⁹ Ellen Andersens kritik er rettet mod Gyldendals og Politikens fælles Danmarkshistorie og Dansk Socialhistorie og gælder beskrivelsen af begge verdenskrige. Hendes synspunkt er i al sin enkelthed, det er teoretisk umuligt, at faldet i byggeriet kunne have så omfattende konsekvenser. Som alternativ årsag til problemerne peger hun på, at ”det offentlige griber ind for at beskytte lejerne med huslejeregulering ... i 1939. Og det er her, der skabes bolignød.”¹⁰ Men hun går ikke ind på at underbygge sin påstand med empiri. Og hun kommer heller ikke ind på, hvorfra de synspunkter, hun kritiserer som fejlagtige, stammer. Hvad der gør synspunktet særlig bemærkelsesværdigt er, at Ellen Andersen var solidt placeret i den keynesianske tilgang til økonomisk teori, der ellers ikke er fremmed for indgreb i økonomien, når det synes påkrævet. Sat på spidsen, så gør Ellen Andersen indførelsen af en regulering til ikke bare hovedårsag, men til eneårsag til boligmanglen.

Der danner der sig altså konturerne af et skisma mellem på den ene side en enkelt outsider i form af Ellen Andersen, som forsvarer et økonomisk standardargument om markedets effektivitet overfor samtlige øvrige forskere på området, som tilsyneladende er enige om en anden forklaring. Og ingen af parterne har noget synderlig stærkt empirisk grundlag for deres respektive synspunkter. Så hvem af dem har mon ret?

Selv om det som regel er langt mere interessant at fortælle sin egen udlægning af historien end at diskutere, hvor andre har taget fejl, så kan der være grund til kort at gennemgå, hvorfra historikernes opfattelse har bredt sig.

Når man kigger på historieboernes kildeangivelser vedrørende 2. verdenskrig, så optræder der først og fremmest et antal indbyrdes henvisninger mellem historikerne. Derudover henvises der faktisk kun til én yderligere tekst ”Boligpolitik og Bolignød” skrevet i 1948 af Einer Engberg.¹¹ Engberg var økonom; i krigsårene var han ansat i Statsministeriet tilknyttet regeringens beskæftigelsesudvalg, og derefter overgik han 1948 til Ministeriet for Byggeri og Boligvæsen, hvor han sidenhen var kontorchef til sin pensionering.¹²

Einer Engbergs tekst udgør et kapitel i et af de samleværker om besættelsen, der blev udgivet i sidste halvdel af 1940’erne. Det værk, som Engberg bidrog til, havde som overordnet redaktør, den radikale historiker Aage Friis, medens det enkelte bind havde socialdemokraten, fhv. statsminister Vilhelm Buhl, som redaktør, og foruden Engberg var bidragyderne blandt andre de senere socialdemokratiske koryfæer, Viggo Kampmann og Jens Otto Krag samt den marxistisk orienterede Ester Boserup.¹³ De havde alle siddet som embedsmænd i centraladministrationen under 2. verdenskrig, så medens de på den ene side havde en enestående indsigt i forløbet, så havde de på den anden side også nogle markante interesser i at underbygge den førte politik.¹⁴

Den del af Engbergs tekst, som navnlig er blevet benyttet efterfølgende, er den afsluttende konklusion på side 219-220, hvor han blandt andet opgør et boligbehov ved besættelsens afslutning på 50-60.000 boliger som konsekvens af nedgangen i byggeriet i perioden. Engbergs tal lader sig imidlertid ikke reproducere. Engberg anfører, at stigningen i teoretisk boligbehov som følge af

demografiske ændringer nåede sit maksimum i årene 1939-1940, hvor det var på 19.000. Opgjort for perioden 1939-45, altså 7 år, har det teoretiske boligbehov for perioden følgelig været mindre end 133.000 boliger. Der blev efter hans egne tal bygget 87.500 i perioden, så den maksimale manko er 45.500. Når Engberg dernæst angiver en manko på 50-60.000, så stemmer regnestykket ikke. Og differencen er ikke ubetydelig.

Der er altså et behov for at efterprøve såvel omfanget af bolig manglen som årsagsforklaringen. Det sidste har særlig interesse, fordi bolig manglen i årene efter krigen blev stadig mere påtrængende på trods af enorme offentlige tilskud til byggeri og stadig mere omsiggribende lovregulering. En grundig redegørelse for udviklingen i krigsårene har derfor også betydning som et muligt fundament for en forklaringsmodel for den senere udvikling, uanset denne fremstilling slutter med befrielsen.

At sammenstykke et mere tilfredsstillende billede, som gør det muligt at komme med en uddybet årsagsforklaring, kan imidlertid gøres ret enkelt med lovforarbejder og offentlig statistik som hovedkilder. I historikernes traditionelle forklaring, altså de 3 punkter ovenfor, indgår lovgivningens indhold overhovedet ikke i årsagsforklaringen. Det virker usandsynligt. Hvorfor så overhovedet indføre en lov? Selve lovteksterne sætter en ramme, markedet må holde sig indenfor, og af lovforarbejderne kan man få et indtryk af de bevæggrunde, der drev processen, og af de mål man tilstræbte. For at blive fyldestgørende er det nødvendigt med en så høj grad af detaljering, at det er naturligt forbigående at nævne samtlige periodens ændringslove inklusive de kuriøse. Lovforarbejderne rummer også oplysninger om den faktiske udvikling på boligmarkedet, og navnlig viser de, hvilke oplysninger, som stod til rådighed for politikerne, da beslutningerne blev truffet. Suppleret med statistik kan der siges en del om forskydninger imellem forskellige dele af økonomien og blandt befolkningsgrupper. Og dette må så sammenholdes med gængs økonomisk tankegang for at konstatere, om de valgte midler er egnede til at give de ønskede resultater.

Selv om perioden 1939-1945 kun ligger omkring 80 år tilbage, så er samfundet ændret fundamentalt. Der er en del forhold, hvor vi uvilkårligt vil overføre vores helt indforståede nutidige opfattelse af tingene på datiden, men hvor samfundet var væsentlig anderledes dengang. Det gør det nødvendigt med en indføring i de faktiske forhold og lovgivningens indhold ved periodens start som udgangspunkt for en gennemgang af udviklingen i henholdsvis juraen og økonomien. Datidens politikere handlede selvsagt ud fra datidens forståelse af økonomiske sammenhænge, men vores indsigt har udviklet sig, og derfor er det nødvendigt at placere boligmarkedet i et overordnet samfundsøkonomisk perspektiv ifølge en nutidig (og dermed ofte bagklog) indsigt i økonomi. Ikke alle detaljer af den økonomiske teori er fuldstændigt entydige. I de tilfælde indtager artiklen klart ét synspunkt; forhåbentlig er det modstående synspunkt forklaret med fornøden respekt for dets begrundelse.

Status quo ante bellum – boligmarkedets sammensætning

Boligbestanden i byerne i årene før 2. verdenskrig var meget anderledes, end den vi kender i dag. Begrebet ejerlejlighed var slet ikke opfundet endnu. Andelslejligheder og almennyttige boligselskaber var måske nok begyndt at komme frem, men grænsen mellem kategorierne var endnu lidt flydende, og deres andel af boligbestanden forsvindende lille. Navnlig udenfor hovedstaden var der ganske få af dem.

Man kan derfor kortfattet sige, at alt etagebyggeri var lejeboliger. I den del af etagebyggeriet, som var fra tiden inden 1. verdenskrig, var den dominerende struktur, at ejendommene bestod af en enkelt eller nogle få opgange, og ejeren boede ofte i en af lejlighederne. I årene efter verdenskrigen var der opført en hel del store ejendomme, nogle gange hele karréer, af enten private byggekonsortier organiseret som såvel aktieselskaber som interessentskaber eller af de fremspirende

non-profit organisationer i form af andelsboligforeninger og almennyttige boligselskaber. Også nogle kommuner opførte ejendomme med henblik på udlejning, et forhold der er temmelig forskelligt fra vor tids opfattelse af kommunalfuldmagten.

Ejerboligerne var helt overvejende begrænset til villabebyggelser i byerne og deres forstæder, enkeltstående huse på landet samt i provinsbyerne til de mange forretningsejendomme, hvor indehaveren boede på overetagen. I byerne udgjorde ejerboligerne kun ca. 20 % af den samlede boligbestand.

Boligstandarden var betydeligt ringere, end de fleste idag vil kunne gøre sig begreb om. Vigtigt at vide om denne periode er, at langt den største del af boligmassen havde individuel varme, altså kakkellovne. Det gjaldt også etagebyggeri. Centralvarme var forbeholdt nyere ejendomme, navnlig i hovedstaden.¹⁵

Farvel til rationeringen fra 1. verdenskrig

Den boligregulering, som var indført under 1. verdenskrig, bortfaldt næsten helt ved lov nr. 133 af 28. april 1931, der trådte i kraft 1. maj.¹⁶ At loven blev sådan, kan overraske. Det er sjældent, man finder større uoverensstemmelse mellem regeringens udspil og det vedtagne. Det vigtigste ved loven var, at den udover liberalisering af reglerne også nedlagde de nævn, som havde forvaltet boligreguleringen. Fremover skulle sagerne bedømmes af de ordinære domstole. Tilbage blev nogle landsdækkende regler mod "lejeåger" også kaldet misforholdsløje.¹⁷ I praksis viste reglerne sig inderligt overflødige.¹⁸ Og så fastholdt man nogle ekstra restriktioner for hovedstadskommunerne, København, Frederiksberg, Gentofte og Tårnby, men de udløb 1. oktober 1934 for boligejemål og et år senere for forretningslejemål. I perioden op til deres bortfald var der flere forsøg på at få dem forlænget.¹⁹ Regeringens frygt for liberalisering var betydelig og trangen til regulering tilsvarende stærk. På den baggrund kan man få det indtryk, at de restriktioner, som blev indført i forbindelse med krigsudbruddet, i virkeligheden var velkomne for en del politikere fra regeringsblokken. Men det væsentlige er, at samtlige betydende restriktioner fra 1. verdenskrig var bortfaldet pr. 1. oktober 1935. Der var et landsdækkende frit boligmarked, og der er intet, som indikerer, at liberaliseringen havde vist sig problematisk.²⁰

Lovgivningen op til krigen

I stedet for restriktionerne fra 1. Verdenskrig valgte man i 1937 at indføre et sæt hovedsagelig deklatoriske lejeregler. En deklatorisk lov er beregnet på at udfylde to kontraktsparters aftale, hvis de ikke selv har fået klaret et bestemt punkt af. Man kan beskrive det som et sæt standardbetingelser, som dommerne anvender, når parternes aftale tier. Det karakteristiske er, at sådanne regler kan fraviges ved aftale. Den ældre lovgivning, der kan beskrives som præceptiv, havde derimod grundlæggende haft et helt andet formål, nemlig at regulere parternes ageren på en måde, så den opfyldte nogle politisk formulerede ønsker.

Da 2. verdenskrig brød ud var lejeloven stadig så ny, at dens overgangsregler endnu ikke var udløbet. Loven (nr. 54 af 23. marts 1937) var formelt trådt i kraft 1. april 1937, men blandt dens nyskabelser var et lidt kompliceret system, hvorefter boligejemål fremover skulle have en 1-årig prøveperiode og derefter løbe uopsigeligt fra udlejers side i perioder på 3 år regnet fra lejemålets indgåelse. Lejemål, der ved lovens ikrafttræden allerede havde løbet i 1 år, blev gjort uopsigelige i en periode på 2 år, dvs. indtil april flyttedag 1939, så de kom ind under samme system. Denne del af loven var altså ikke deklatorisk, men præceptiv.

Loven fra 1937 indeholdt imidlertid ikke nogen mekanisme for varsling af lejeforhøjelser.²¹ I stedet var udlejerens henvist til at opsiges lejemålet og tilbyde fornyelse på ændrede vilkår, som lejeren så kunne antage eller flytte. På den baggrund bliver ideen med de 3-årige uopsigelsesperioder, som dermed reelt bliver perioder, hvor lejeren er beskyttet mod justeringer af lejevilkårene, mere forståelig. Men overgangsbestemmelsen var uheldig, for hvis ikke udlejerne, som i perioden 1937-1939 var afskåret fra at varsle lejeforhøjelse, udnyttede muligheden for lejeforhøjelse straks ved bindingsperiodens udløb 1. april 1939, så ville de være afskåret fra at kræve lejeforhøjelser de følgende 3 år.²² Derfor måtte den uheldige overgangsbestemmelse nødvendigvis udløse en ophobning af opsigelser (reelt: lejeforhøjelser), der ville blive udløst i foråret 1939. Under en antagelse om, at udlejerne ville forsøge at optimere deres situation, så måtte man faktisk forvente, at hvert eneste boliglejemål i landet ville blive varslet opsagt, og lejen krævet forhøjet.²³ Men en lang række af disse lejekrav ville nok i højere grad være forhandlingsoplæg end ultimata. Det var der imidlertid ikke forståelse for i politiske kredse og åbenbart heller ikke hos de embedsmænd, der skulle forberede lovgivning.²⁴

Lovens længste opsigelsesvarsel var kun 3 måneder, men en lang række kontrakter indgået før lovens ikrafttræden indeholdt bestemmelser om opsigelse med 6 måneders varsel. Derfor kunne man allerede i efteråret 1938 konstatere, hvilken lavine der var bygget op til. Og i oktober 1938 greb man derfor til en ændring af den nye lejelov for så vidt angik Københavns og Frederiksberg kommune, idet overgangsreglernes virkningstid blev forlænget fra 2 til 3 år. Konsekvensen deraf blev, at man i hovedstaden først ville kunne varsle forhøjelser til 1. april 1940. Lejemål indgået før 1. april 1937 ville på det tidspunkt have været uregulerede mindst på tredje år. Metoden med en udskydelse var derfor næppe velegnet, for dermed ville man jo – alt andet lige – kun have forværret problemet. Debatten i Rigsdagen tog dog sit udgangspunkt i en formodning om, at alt andet ikke ville være lige. For selv om byggeriet de seneste år var faldet, og at der i efteråret 1938 kun var et beskedent antal ledige lejligheder i de to kommuner, så håbede man, at dette ville have rettet sig i løbet af det år, som man forlængede overgangsordningen med.²⁵ Ministeren kom dog på et tidspunkt ind på, at problemet var udløst af overgangsreglerne. Allerede her sås altså i debatten det, som fremover skulle blive et uendeligt gentaget mantra: ”Hvis bare der var flere boliger, ville alting blive godt.” Et forhold, der slet ikke berørtes i debatterne under de to gange tre behandlinger i henholdsvis Folketinget og Landstinget, var, at en meget lille tomgang, altså et begrænset antal ledige lejligheder, er udtryk for et marked i den bedst tænkelige balance mellem udbud og efterspørgsel²⁶ – i hvert fald når det kombineres med et tilsvarende lavt antal boligsøgende. Og det må bemærkes, at der under debatten ikke var nogen omtale af tendenser til, at det var vanskeligt at finde boliger.

Forslaget, der var fremsat 12. oktober, endte som lov nr. 372 af 21. december 1938 og dermed havde man allerede skrevet et koncept til en del af den kommende krigstidsregulering.

Derefter fulgte ved lov nr. 88 af 15. marts 1939 en ændring i bestemmelsen om kravene til lægdommere, som følge af en generel lov om frakendelse af borgerlige rettigheder ved straffedomme. Den kan der ses bort fra i denne sammenhæng.

1939 - Den første krigsregulering

2. verdenskrig brød ud den 1. september 1939 ved dagry og allerede samme aften havde Rigsdagen været samlet og vedtaget en lov, som begrænsede de kontante hævnninger i pengeinstitutter.²⁷ Dagen efter fulgte yderligere en række love, der skulle sikre vareforsyningen, udvide værnepligten m.m. Storbritannien og Frankrig trådte først ind i krigen den 3. september.

Inspiration til krigstidens indgreb blev i første række fundet i Lovtidendes årgange fra 1. verdenskrig. Med et panisk behov for at handle var der ikke tid til at overveje behov og midler overhovedet. I stedet greb man tilbage til regelsæt fra forrige krig og kopierede dem.

For lejeområdet gik det ikke helt så stærkt, som for penge- og varerationeringen. Opsigelsesvarslernes længde gav reaktionstid. Et lovforslag om et vidtgående loft over huslejestigninger og beskyttelse af lejere i hele landet mod opsigelse indtil april 1940 blev dog fremsat i Folketinget allerede ved den ordinære samlings begyndelse i oktober 1939 og enstemmigt gennemført som lov nr. 377 af 30. oktober.²⁸ Elegant nok indeholdt loven kun bestemmelser for boliger og lokaler, som var udlejet pr. 1. september 1939. Dermed var nybyggeri og eksisterende ejendomme opført og benyttet som ejerboliger undtaget.²⁹ Hermed var mønsteret for de følgende års regulering sat.

I forhold til den lokale prisregulering, der havde været gældende for gamle lejemål i hovedstaden, indebar loven den stramning, at der ved genudlejning fremover ikke måtte ske lejeforhøjelse. Det er værd at bemærke, hvilke lejeniveauer loftet blev låst fast til. Der var 3 forskellige udfald på det spørgsmål. Lejemål indgået efter 1. april 1937 blev låst fast på den aftalte leje. For ældre lejemål afhang svaret af beliggenheden. Udenfor København og Frederiksberg havde udlejerne haft en mulighed for at varsle lejestigninger til 1. april 1939 (eller førstkommende flyttedag derefter), men i hovedstaden blev lejerne låst fast til niveauet ved lejelovens ikrafttræden. Disse lejemål blev derfor reelt låst på et niveau, der allerede var mindst 2½ år gammelt.³⁰

Begrundelserne for loven var temmelig diffuse. Hovedelementet var ifølge motiverne, at fordi den øjeblikkelige situation var uoverskuelig, så burde man fryse situationen fast, indtil man havde et bedre overblik. Et andet element, som kom frem under debatten, var, at fordi borgerne allerede var udsat for store prisstigninger på andre varer, så burde huslejerne i hvert fald holdes i ro.³¹ Og endelig blev der udtrykt bekymring for, at krigen på lidt længere sigt ville medføre så stor nedgang i byggeriet, at det ikke kunne holde trit med befolkningsudviklingen, og et deraf følgende efterspørgselspres ville kunne føre til urimelige lejestigninger.

1940 – reguleringen justeres

Det indledende huslejestop og opsigelsesforbud fra oktober 1939 havde kun en varighed på 5 måneder, så allerede i marts 1940 måtte der fremsættes et lovforslag om forlængelse og justering deraf. Det blev til lov nummer 127 af 30. marts 1940.

Forlængelsen blev på 1 år til 1. april 1941. Virkningerne af loven var fortsat beskedne. I provinsen havde man fået gennemført lejusteringer i foråret 1939. I de to hovedstadskommuner, København og Frederiksberg, havde lejen været låst fast siden 1937 og blev nu fastholdt i en yderligere periode. Men det skal holdes op mod udviklingen i lejeniveauet, som bliver gennemgået nedenfor.

Justeringerne bestod først og fremmest i regler om betaling for brændsel, som dog kun var relevant for de relativt få ejendomme med centralvarme. Hidtil havde lejen i ejendomme med centralvarme ofte været inklusive varme og varmt vand. Særskilt opkrævning af varmeudgiften kræver mere administration, og da der sjældent blev foretaget måling af den enkelte lejers forbrug, gav det ikke megen mening. Varmemålere blev først udbredt under krigen.

Som følge af krigen var energipriserne steget eksorbitant, og det var uundgåeligt, at udlejerne måtte have mulighed for at overvælde den byrde på lejerne. Reglerne om varmebetaling blev omfangsrige. Hvad der i lejeloven fra 1937 havde fyldt 4 linjer ekspanderede til 3 sider i stedet.³² Det handlede om a conto-betalinger, slutafregninger, opsætning af målere og meget andet. Dette emne kom til at dukke op igen og igen i de følgende år, fordi der til stadighed viste sig behov for tilpasninger.

Derudover kom der en lang paragraf om undtagelsesvisse muligheder for lejeforhøjelse og kommunal sagsbehandling i den forbindelse. Desuden kom den første regel om sanktioner ved overtrædelse af prisstoppet, nemlig en bestemmelse om tilbagebetaling.

1941 – hullerne lukkes og loven forlænges

Da man i 1941 igen nærmede sig lovens udløb blev der 21 marts fremsat forslag om forlængelse. Lovforslaget indeholder nogle småjusteringer af den slags, som typisk følger af hastværksarbejde. Et lille antal lejemål, som tilfældigvis havde været ledige ved krigens udbrud, var ikke omfattet af de første reguleringslove og skulle bringes ind under prisstoppet. Tilsvarende blev udlejerens mulighed for at gennemføre forhøjelse ved genudlejning lempet mikroskopisk. Og der blev skabt mulighed for at slippe af med generende lejere.³³

Forslaget var færdigbehandlet i Folketinget 23. marts og gik gennem Landstinget samme dag, hvorefter det stadfæstedes som lov nr. 136 af 31. marts 1941 og trådte i kraft straks.

1942 - Den nikæanske påskeregulering ændrer lejeloven.

Man siger af og til, at djævelen findes i detaljen, men i 1942 var det hans modstykke. Det nikæanske koncil fastlagde i år 325 datoen for fejringen af Christi genopstandelse. Det fik konsekvenser for lejeloven af 1937, der udskød flyttedage, hvis den efterfølgende dag var en helligdag. I 1942 ville 1. april falde dagen før skærtorsdag, og det ville udskyde flytningerne til påskelørdag, men den var jo også dagen før hele 2 helligdage. Det måtte der nødvendigvis rettes op på med et lovforslag fremsat 5. marts og stadfæstet som lov nr. 89 den 13. samme måned.

Som det fremgår af det ovenstående, så kan det se ud som om, der var gået sport i at fremsætte og vedtage forlængelser af de midlertidige love så tæt på udløbet som muligt. I 1942 gik det galt, og den 27. marts måtte der fremsættes et forslag om en kortfristet forlængelse til 1. juni. Lovforslaget blev stadfæstet som nr. 127 af 30. marts, dagen før de midlertidige loves udløb.

Dagene længes og loven den strenges

Den rigtige forlængelseslov for 1942-43 var som nævnt fremsat lidt sent af indenrigsministeren, venstremanden Knud Kristensen, nemlig 20. marts, og den blev ikke færdig til tiden. Først henimod sommer lykkedes det at få en ny lov vedtaget for perioden frem til 1. juni 1943. Den blev stadfæstet som nr. 216 af 28. maj 1942. Og i den fik piben en ny lyd.

Under behandlingen i Rigsdagen var flere af ordførerne inde på, at boligmarkedet var strammet til, først og fremmest i provinsen, men også i København, hvor et halveret antal af ledige lejligheder blev fremdraget. Der var dog tale om ”væsentligst større eller mindre, men meget moderne udstyrede lejligheder”. Det nævntes også, at der stadig var nybyggede lejligheder, som stod tomme længe. Den sandsynlige forklaring er, at der allerede på det tidspunkt var ved at åbne sig et gab mellem nybyggeriets lejeniveau og den gamle boligmasse.

Derudover konstateredes det, at en række udlejere med ejendomme, som var særlig udsat for krigsfare, rent faktisk havde set sig nødsagede til at sænke lejen til under 1939-niveau. De fik en særlig bestemmelse indført, så de senere igen kunne hæve lejen. Markedet kan ikke have været helt ude af funktion, når noget sådant kunne ske.

Under landstingets behandling af loven kom socialdemokratiets ordfører, Max Bender, i øvrigt for en sjælden gang skyld med nogle principielle boligpolitiske betragtninger. De viser dybden af planøkonomisk tankegang i partiet:

... jeg er efterhaanden kommet til den Overbevisning, at den fuldt tilfredsstillende og fuldt betryggende Ordning af Boligforholdene kun kan løses af Statsmagten, som den store Boligproducent og Boligudlejer, enten direkte eller endnu mere indirekte end Tilfældet er i Dag. Paa den maade vilde et stort Samfundsproblem engang kunne blive unddraget den Planløshed og Spekulation, som forgangne Aars Statistik giver udtryk for.

Det var den øgede efterspørgsel i provinsbyerne, der drev et ønske om stramninger. Tilbage i 1937, da man vedtog systemet med de 3-årige uopsigelighedsperioder, havde man undtaget nogle små kategorier af lejemål fra det system. Det er undtagelser, som selv 85 år senere til dels kan genkendes i den nugældende lejelov, nemlig 1) lejligheder i huse, hvor kun er indrettet to lejligheder, og hvor udlejeren selv bebor den ene, 2) lejemål af enkeltværelser, 3) møblerede lejemål samt 4) tidsbegrænsede lejemål.

To-familiehusene var typisk en provinsforeteelse, så derfor skulle de nu inddrages. I provinsen var det også mere udbredt med ejere, som selv boede i de større ejendomme. Og nogle af dem havde åbenbart forsøgt at få urolige lejere ud, ved at bruge reglen om at ejeren kunne opsigte en lejer for selv at overtage lejligheden. Det ville ganske vist indebære, at husejeren skulle flytte fra én lejlighed i sit hus til en anden, men trangen til at komme af med en generende lejer kunne åbenbart drive det. Det sattes der en stopper for, ved at den ledige lejlighed skulle tilbydes den opsagte lejer. Så lempedes der til gengæld på mulighederne for at sige lejere op i alle typer ejendomme, så det var nok, at de – eller deres husstand - var til ulempe og ikke behøvede, at have overtrådt deres pligter. Ministeren understregede dog, at børn ikke kunne betragtes som en ulempe.³⁴

Samtlige de undtagne kategorier blev ved denne lov inddraget under prisstoppet, for enkeltværelsernes vedkommende dog kun, hvis der var mere end 2 logerende. Det var fænomenet klublejligheder, man ønskede at ramme. Men der var fortsat fri opsigelsesret i disse kategorier. Og dermed havde man så fået endnu en kategori af ejendomme – de nybyggede, dem fra før 1939, de delvist undtagne og de helt undtagne enkeltværelser.

Men der var plads til yderligere stramninger. Med inspiration fra 1. verdenskrigs lovgivning fik kommuner, hvor kommunalbestyrelsen skønnede, at der var boligmangel, mulighed for at pålægge udlejere at tvangsudleje lejligheder. Det blev dog gjort på den lempelige måde, at hvis påbuddet ikke blev efterlevet, så kunne kommune selv leje sig ind med fremlejeret. Konsekvensen af det var, at så hæftede kommunen som hovedlejer for sin fremlejers gebærden. Og kommuner har altid været gode skyldnere. Men uanset den lempelige fremgangsmåde, så var der tale om, at reguleringens metoder gik et gear op. Indtil da havde lovene handlet om, hvad der skulle ske, hvis man ville leje ud. Nu gik man over til at påbyde udlejning. Der findes ingen anerkendt juridisk terminologi for det, og det er næppe en logisk holdbar sondring, men man går fra forbudslov til påbudslov. Det næste trin er omgåelsesregler.

På sanktionsområdet dukkede der en ny bøderegel op. Socialdemokratiet ville have fængsel. En anden ordfører gør opmærksom på lighedsproblemet, når salg af et par cigaretter til overpris giver hæfte.

Reglen er retshistorisk interessant, fordi den ikke betragter lejeren som concursus necessarius, men tværtimod lægger op til medvirkensansvar og konfiskation af overbetalingen.³⁵ Det understregede tanken om, at loven ikke skulle beskytte den enkelte lejer mod overgreb, men samfundet mod prisstigninger.

1943 - Sammenlægningsforbud

Selv om der ville komme endnu et forslag om en forlængelseslov i foråret 1943, så fandt den radikale indenrigsminister Jørgen Jørgensen det nødvendigt at fremsætte et forslag om forbud mod sammenlægning af boliger 19. februar 1943. Det blev sidenhen til lov nr. 80 af 9. marts 1943. Hvorfor det hastede så meget, at det ikke kunne vente til den ordinære forlængelse, kan man ikke se.

Det spørgsmål, man uvilkårligt bør stille, når man læser lovforslaget, er, hvorfor det er nødvendigt. Når boligøden banker på samfundets port, så må det undre, at borgere, der for langt de flestes vedkommende sikkert gerne ville udvise samfundssind, kunne finde på at nedlægge boliger. Af forarbejderne fremgår, at indgrebet primært er rettet mod samme ejendomstype, som var genstand for stramninger i 1942, nemlig to-familiehuse i provinsbyerne. Og så bliver det egentlig ikke så underligt, at borgerne har følt en tilskyndelse til at nedlægge lejligheder. Det var ejendomme, hvor lejeindtægten i forvejen ikke havde været voldsomt stor. Nu var lejens reale værdi faldet til noget ganske beskedent, navnlig set i forhold til ulempen ved at have nogle fremmede boende i huset. Hvis ejendommen ligefrem havde centralfyrt var den administrative byrde ved en lejer gået amok. I det segment var mundtlige kontrakter næppe usædvanlige. Ofte var ejeren en af de næringsdrivende, som under krigen havde oplevet en relativ fremgang i indkomsten. At ejeren så enten ved ledighed foranlediget af lejerens opsigelse eller på eget initiativ forsøgte at nedlægge lejligheden blev forståeligt.

Lovens hovedregel var et forbud mod ændret anvendelse af eksisterende lejeboliger, først og fremmest ved sammenlægning, men også ved omdannelse til erhverv. Derudover forbød loven, at en familie gjorde brug af mere end én bolig i hovedstadskommunerne.³⁶ Det bemærkelsesværdige er, at reglerne stadig findes i nugældende ret henved 80 år senere.

Derfor er det også på dette sted, at det er passende at luften nogle mere principielle overvejelser om kvaliteten af lovforarbejdet i perioden. Selv om der jævnlige optræder data om udviklingen på boligmarkedet, så er bemærkningerne helt uden kvalificeringer af såvel problemerne som lovens effekt. Også årsagsforklaringer er aldeles fraværende. Lige så fraværende er overvejelser om alternative indgreb, men sådan er lovforarbejder altid. Tvivlens nådegave er ikke en, embedsmænd ligefrem skiltes med. Men også i boligøkonomi er alternativ-betragtninger livets salt.

Med til de principielle overvejelser hører, at ordførerne affandt sig med tingenes tilstand. Der var en underforstået enighed om problemets eksistens og årsager. Men dermed blev løsningen også en bunden opgave med et meget begrænset udfaldsrum.

Under forhandlingerne blev der lagt op til, at kommunerne ved behandlingen af ansøgninger om dispensation skulle være kulante og tage vidtgående individuelle hensyn. Men hvis man betragter retssikkerhed som ensbetydende med ensartethed i afgørelser, så er det problematisk. Det er en type regler, som lægger op til vennetjenester eller ligefrem korrupsion, også fordi afgørelserne ligger hos et meget stort antal myndigheder, så der bliver mindre indsigt i den enkelte myndigheds praksis.³⁷

Sanktionerne for overtrædelse var de forventelige, nemlig tilbageførsel til tidligere tilstand og bøder.

1943 – stramninger og sammenskrivning af midlertidig og permanent lov

Det forslag til forlængelseslov, der blev fremsat 12. maj 1943 af Jørgen Jørgensen, indeholdt en buket af forskellige ting, alt sammen under fremhævelse af, at ”vi maa søge at udnytte de boliger, der findes, saa effektivt som muligt.” Spørgsmålet er bare, om det rent faktisk var det, man gjorde?

For det første gik man væk fra 1-årige forlængelser og forlængede til 1. juni 1945. Det viste sig at være heldigt, for i 1943-44 var Rigsdagen ikke indkaldt. Departementscheffsstyret fra august 1943 til befrielsen klarede sig derfor uden en lovanordning til forlængelse.

Dernæst havde ministeren besluttet at sammenskrive den midlertidige lov og den permanente lejelov, men det var næppe en fordel. Det er vanskeligt at sige, hvad der gør love enkle eller svære at forstå. Lejeloven anno 1943 var imidlertid ikke blandt de enkle. Men dette er blot en personlig observation baseret på nogle snese års daglig læsning af love. Tanken med en opdeling i en almindelig og en speciel del var nok forkert allerede fra 1937. Næsten alle lejemål var jo boliglejemål, så at lade dem være omfattet af undtagelsesregler var ikke ret pædagogisk. Og ved denne lejlighed fik man så et yderligere undersæt af særregler for enkeltværelser. Og det undersæt udmærkede sig ved blanding af forholds- og kompetencenormer i et syndigt rod. Hertil kom, at nogle regler var midlertidige andre permanente.

Der var ikke mange lempelser. En af de få var en mikroskopisk mulighed for at sætte lejen op med hele 5 % i ganske særlige tilfælde. En anden var lejeres strafansvar for at medvirke til ulovligheder. Der havde de hårde regler fra året før åbenbart medført, at lejere holdt op med at sladre om ulovligheder til kommunerne. Så det blev reduceret til, at lejere kun kunne straffes for forsætlig tilskyndelse til ulovligheder. På sanktionsområdet blev der dog også strammet op. Hvis en lejer ikke selv krævede uretmæssigt opkrævede beløb tilbagebetalt, så kunne staten kræve dem konfiskeret.

Der havde altid været begrænsninger i, hvem der måtte modtage betalinger for at formidle lejemål. Nu blev dusørforbuddet gjort alment, og ligefrem udstrakt til forbud mod annoncer, der udlovede dusør.³⁸

De muligheder for tvangsudlejning, som var indført året inden, blev strammet op med kortere frister.

De betydningsfulde dele af loven gik dog på at inddrage to-familiehuse under opsigelsesforbuddet, give kommuner mulighed for at forbyde enlige at leje boliger på mere end 1 værelse og give kommuner mulighed for at gøre lejemål af enkeltværelser uopsigelige.

Udstrækning af opsigelsesforbuddet til også at omfatte to-familiehusene, som året før var blevet inddraget under prisstoppet, skyldtes ligesom en del skærper i tidligere år et ændringsforslag. Politikerne kunne åbenbart godt lide at skærpe lovforslag. De ville gerne virke endnu mere aktive end regeringen. Og måske skyldtes det, at problemerne var tydeligst i provinsen, hvor to-familiehusene oftest lå.

Forbuddet mod at enlige lejede lejligheder på to værelser eller mere, var en underlig fisk. Generelt betragtet vil enlige være mindre etablerede på arbejdsmarkedet end gifte, og derfor typisk have en lavere betalingsevne end par. Og jo større lejlighed en enlig besidder, desto større sandsynlighed for logerende. Begge dele taler mod, at der skulle blive behov for et forbud af den karakter. Hvordan kunne problemet overhovedet opstå? Fordi prisen (real) var faldet! Det nye forbud var en regel, som lydefrit reflekterede udviklingen på boligmarkedet. Enlige, som ikke tidligere ville have haft råd til så dyr en bolig, havde fået en nominel indtægtsfremgang samtidig med at huslejerne beløbsmæssigt var låst fast. Og udlejere, som ikke kunne optimere indtjeningen, valgte de mindst besværlige lejere. Hvis udlejers valg af beboere til en 2-værelses lejlighed groft sagt stod mellem et par med to små børn, der ville gå med træsko på trappen, og en enlig midaldrende kontorist, så bliver valget nemt. I sin endelige udgave gjaldt reglen kun enlige, der ikke tidligere havde boet i "stor" lejlighed. Den tilpasning skyldtes en overvejelse om incitaments-strukturer. Hvis man ville have enkerne til at flytte fra de store lejligheder, så skulle man nok ikke forlange, at de flyttede til en et-værelses lejlighed.

Det nye, særdeles omfattende regelsæt for møblerede lejligheder, dele deraf og enkeltværelser gav hjemmel til at nedsætte kommunale fremlejenævn, der siden udviklede sig til at blive de stadig

eksisterende huslejenævn. Nævnenes fornemste opgave blev at skulle tage stilling til opsigelser, for huslejestigninger var som udgangspunkt udelukket. Lejere kunne dog også rejse sager om nedsættelser af leje efter de almindelige regler om misforholdsløje.

Både forbuddet mod enlige i store lejligheder og forbuddet mod opsigelse af logerende blev overladt til de lokale kommuner at træffe afgørelse om. Man aner nok en kautel for Venstre i den formulering, at beslutning om at indføre reglerne for enkeltværelser kræver enstemmighed i kommunalbestyrelsen, når der er mindre end 10.000 indbyggere. Det blev nok et byfænomen.

Det, som man for alvor savner, er overvejelser om incitamentsstrukturen for de mennesker, som inden vedtagelsen af loven påtænkte at få sig en logerende. Hvis man ved at leje ud én gang, risikerer ikke at kunne komme af med lejeren, ikke at kunne sætte lejen op, men tværtimod risikerer at få den nedsat, og at være tvunget til at leje ud i al overskuelig fremtid, så bliver incitamenterne beskedne. Også indehavere af uregulerede ejerboliger må i den situation overveje risikomomentet ved at få logerende meget nøje. Risikerer man at blive inddraget under reguleringen?

Loven er markant ved, at restriktionerne ikke i noget tilfælde går ud over etablerede lejere. Det er åbenbart aldrig dem, som har de bredeste skuldre og skal bære de tungeste byrder.

Under folketingsdebatten finder man i øvrigt besættelsesperiodens eneste bemærkning om lejeforhøjelse, nemlig da den konservative Henning Hasle antyder, at de generelle prisstigninger bør udløse en eller anden justering af huslejerne. Andre ordførere afviser ham ved at hævde, at udlejerne er blevet rigeligt kompenseret ved, at de ikke længere har tomgang.³⁹

Som allerede nævnt, så blev denne lov den sidste inden befrielsen, så med lovforarbejder som kilde kan der ikke siges mere om udviklingen. Det er sådan set heller ikke nødvendigt. Sporet er lagt, der er blot tilbage at kigge på konsekvenserne.

Husvildeproblemet

Når der ikke fandtes ledige lejligheder, og markedet ikke havde mulighed for at reagere med prisstigninger, så måtte et efterspørgselspres vise sig i antallet af husvilde.

Offentlig husvildeforsorg var noget, som længe havde været hjemlet i lovgivningen. Husvild i lovens forstand var man kun, hvis man havde evnen til at betale for en bolig, men husstanden alligevel ikke selv formåede at skaffe en ny bolig.⁴⁰ Husvildeforsorg var altså begrænset til dem, som en gang havde været etablerede på boligmarkedet, men mistet fodfæstet, og dette fremgår tydeligt af familiernes gennemsnitlige størrelse. Husvildeforsorgen omfattede ikke dem, som blot havde et ønske om at få egen bolig, typisk de unge.⁴¹

Konsekvensen af at være husvild var, at kommunen var forpligtet til at skaffe de pågældende en eller anden form for husly. Et mindre antal husvilde vil der altid være, så det er ændringer i antallet, som er værd at holde øje med. Antallet af husvilde i hovedstaden kan fra april 1941 følges i den kommunale statistik (se tabel 1).

Det interessante ved den kommunale statistik er, at den ikke bare giver et øjebliksbillede, men også fortæller om tilgang og afgang. Og det viser noget positivt, nemlig at udskiftningen i personkredsen er stor. Der er ikke tale om, at væsentlige dele af gruppen bliver hængende i husvildeboliger. Det er nærliggende at overveje, om ændringen fra to til tolv årlige flyttedage, der var længst fremme i hovedstaden, er medvirkende til den høje omsætning. Men det er rent gætteri, når man ikke kender tilsvarende omsætningstal for provinsen. Samtidig må det konstateres, at under de givne omstændigheder er udviklingen meget beskedne til ca. 50 % over udgangspunktet i et frit marked. Man kan også tolke tallene sådan, at de to stramninger i loven i hhv. 1942 og 1943 hver udløser et hop i niveauet på ca. 70 familier.

Tabel 1. Husvilde i København, Frederiksberg og Gentofte 1941-1945 (pr. 1. april)

	København		Frederiksberg		Gentofte		Total	
	Familier	Personer	Familier	Personer	Familier	Personer	Familier	Personer
1941	136	656	33	140	52	256	221	1.052
Tilgang	378	1.227	13	41	28	115	419	1.383
Afgang	392	1.309	24	73	18	94	434	1.476
1942	122	574	22	108	62	277	206	959
Tilgang	438	1.652	21	62	21	118	480	1.832
Afgang	391	1.488	11	77	11	65	413	1.630
1943	169	738	32	93	72	330	273	1.161
Tilgang	482	1.766	18	57	33	146	533	1.969
Afgang	437	1.574	13	40	15	54	465	1.668
1944	214	930	37	110	90	422	341	1.462
Tilgang	674	2.311	4	10	20	75	698	2.396
Afgang	637	2.218	17	47	14	47	668	2.312
1945	251	1.023	24	73	96	450	371	1.546

Kilder: Statistisk Aarboeg for København mv., 1942 tabel 168, 1943 tabel 170, 1944 tabel 174, 1946 tabel 174.

Til sammenligning ses i tabel 2 de landsdækkende tal, der tilsyneladende først er opgjort fra januar 1944. Da skæringsdagene er forskellige, er det ikke muligt at finde nøjagtig overensstemmelse mellem de to sæt statistik. Bemærkelsesværdigt er det, at familiestørrelsen er meget stor; i hovedstaden gennemsnitligt 4 og i provinsen 5.

Tabel 2. Husvilde i Danmark 1944, 1945 og 1946 (pr. 1. januar)

	1944		1945		1946	
	Familier	Personer	Familier	Personer	Familier	Personer
Hovedstaden	398	1.651	563	2.209	459	1.866
Forstæder	116	504	133	609	166	725
Provinsbyer	1.559	7.377	1.873	8.566	2.562	11.216
Forstæder	256	1.398	295	1.476	297	1.472
Landkommuner (68)	223	1.061	270	1.226	327	1.428
I alt	2.572	11.991	3.134	14.086	3.811	16.707

Kilder: Statistisk Aarboeg for Danmark; 1945, tabel 36; 1946 tabel 42. Opdelingen på hovedstad, forstæder mv. fremgår af befolkningsafsnittet i Statistisk Årbog.

Ud fra oplysninger om antallet af lejligheder i de forskellige typer byområder og deres gennemsnitlige antal beboere kan det anslås, at antallet af husvilde pr. 1. januar 1944 udgjorde ca. 2 promille af hovedstadens beboere, i forstadsbebyggelserne til hovedstaden ca. 4 promille, i provinsbyerne 9 promille, deres forstæder 12 promille og endelig i de bymæssige bebyggelser i landkommuner ca. 10 promille.⁴² Der er således i meget markant grad tale om et provinsfænomen. Og det bliver kun værre de følgende to år, hvor næsten hele væksten i antallet finder sted i provinsbyerne.

Det er fristende at skrive, at tallene taler for sig selv, men det er lige præcis ikke tilfældet. Hvis man tager tallene for pålydende, så ville boligefterspørgslen kunne tilfredsstilles med et antal ekstra lejligheder, som er langt mindre end de årlige nyopførelser. Husvildetallet dækker imidlertid over en langt, langt større efterspørgsel, men man skal bare også huske, at denne efterspørgsel er afhængig af prisen. Og siden krigens begyndelse var boligudgiften inkl. brændsel i reale priser faldet med anslået 15-20 %.⁴³ Husvildetallet viser, at der var reelle fordelingsproblemer på boligmarkedet. Til den regulerede husleje kunne efterspørgslen ikke imødekommes.

Betydningen af ud- og indvandring

Der var under besættelsen periodevis et ganske stort antal danskere beskæftiget i Tyskland. I det omfang de opgav en bolig i Danmark, burde det have ført til mindre efterspørgsel. En del var dog unge, som ikke havde etableret sig, medens de etablerede netop ikke opgav en bolig, fordi de efterlod sig kone og eventuelle børn i Danmark. En effekt fremgår ikke af kildematerialet.

Principielt burde jødernes flugt til Sverige have lettet på boligsituationen med omkring 2.000 lejligheder. Tilsvarende med andre flygtende. Det spores ikke i det anvendte kildemateriale i form af lovforarbejder, for dem er der ingen af i den relevante periode. Ej heller i statistikken sætter de sig spor.⁴⁴

Tilvandring af tyske embedsmænd, Gestapo m.v., sætter sig heller ikke spor. At de skulle have et antal, som kunne påvirke markedssituationen, forekommer usandsynligt, og i givet fald skulle effekten vise sig omvendt, da de forlod landet. Spørgsmålet er ikke nærmere undersøgt.

Et dramatisk eksempel på befolkningstilvækst var i øvrigt, at det i løbet af 1945 lykkedes at indkvartere henved 350.000 tyske flygtninge i Danmark. Det svarede til en befolkningstilvækst på 8-9 % over nogle ganske få måneder. Det meget lille mindretal, som blev indkvarteret privat, blev det hos medlemmer af det tyske mindretal, som selv stillede husrum til rådighed. Resten blev stuvet sammen i sportshaller, skoler og andre offentlige bygninger. Påvirkningen af boligmarkedet var derfor ubetydelig.

Prisudviklingen i krigsårene

Da boligreguleringen i første omgang hovedsagelig var en simpel lovgivning om prisstop, så bliver det essentielt at sammenligne med den generelle prisudvikling. I den forbindelse skal man huske, at huslejerne indgik som en meget væsentlig størrelse i beregningen af forbrugerprisindekset – i begyndelsen af perioden ca. 14 %, ⁴⁵ og såfremt loven formåede at standse prisudviklingen for denne varegruppe, så skulle der en forholdsvis større prisstigning til for andre varegrupper for at udløse en ændring i prisindekset.

Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks for perioden 1937, hvor lejeloven blev vedtaget, og frem til 1945, ses i tabel 3.

Tabel 3. Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks 1937-1945

Pristal/år	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
1900=100	205	207	213	266	305	315	318	325	328
1939=100	96	97	100	125	143	148	149	152	153

Kilde: <https://www.statistikbanken.dk/PRIS8>. For at gøre alle artiklens økonomiske oplysninger sammenlignelige er såvel kildens tal som en omregning til 1939=100 angivet.

Det, som springer mest i øjnene, er de voldsomme prishop fra 1939-41, på 25 og 14 % årlig inflation, fulgt af en påfaldende afdæmpning i prisstigningerne de følgende år. Det kan med sandsynlighed antages, at huslejerne kun udviklede sig overordentlig beskedent i perioden.⁴⁶

Navnlig udgifterne til brændsel var noget, der havde betydning for prisniveauet. Prisen på brændsel udviklede sig ifølge Statistisk Årbogs indeks for en gros-priser som det fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Brændselspriserne udvikling 1937-1945 (indeks for en gros-priser)

Pristal/år	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
1935=100	150	109	133	284	331	347	349	357	311
1939=100	98	82	100	213	249	261	262	268	233

Kilde: Statistisk Årbog for Danmark; 1938, tabel 118; 1940, tabel 132; 1942, tabel 128; 1944, tabel 130; 1946, tabel 142, Engrospristal, Brændsel, 1935 = indeks 100.

For året 1939 var forholdet mellem omkostninger til leje og opvarmning for arbejderfamilier i hovedstaden 3:1, i provinsbyer 2:1 og på landet 1,3:1.⁴⁷ Disse tal illustrerer, at energipriserne allerede før krigen udgjorde en væsentlig komponent i den samlede boligudgift, på landet er energiprisen næsten halvdelen af arbejderfamiliens samlede boligudgift.

En fordobling af energipriserne fra 1939 til 1940 svarer altså til en stigning i boligudgiften for arbejderfamilier på 25 % i hovedstaden, 33 % i provinsbyerne og 44 % på landet. Tallene er ikke præcise, men illustrerer blot størrelsesordenen.

Indenlandsk brændsel i form af tørv og træ var ikke rationeret i perioden august 1940 til maj 1945, men underlagt maksimalpriser. Indekset viser ikke, at der var betydelig prisforskel (beregnet efter energiindhold) mellem importerede kul og indenlandsk brændsel.⁴⁸ Det udenlandske gik til gas- og elforsyning, industri og transport, medens boligopvarmning i vidt omfang måtte dækkes af danske energikilder. Leveret i København blev dansk brændsel særlig dyrt, fordi der så også skulle betales for transporten. Stigningen i boligudgiften på 25 % i hovedstaden er derfor formentlig undervurderet en del.

Efter 9. april blev en stor del af inflationen drevet af stærk stigning i landbrugets eksportpriser.

En inflation af det skitserede omfang har selvsagt alvorlige følger og indebærer store forskydninger mellem forskellige grupper i samfundet. Sagt i slagordsform: Skyldnere bliver gældfri, og sparere ser formuen forsvinde. De henved 50 % inflation fra 1939 til 1942 svarer til en real lettelse i gæld på 33 % og et tilsvarende tab for obligationsejere og indskydere i pengeinstitutter. I denne situation var der desuden en mærkbar forskydning mellem by og land, hvor landboernes indtægter steg, medens byernes gik relativt ned.

For en nutidig betragter er det væsentligt at vide, at lønningerne dengang som udgangspunkt var underlagt en relativt automatisk tilpasning til stigning i priserne, ”dyrtidsregulering”. Også den ordning kom ud for en række politiske indgreb, men over tid steg de nominelle lønninger

betydeligt.⁴⁹ I Viggo Kampmanns artikel ”Indtægts- og Formueudviklingen” (1948) er bruttoindkomsten for forskellige grupper i løbet af krigen opgjort, jf. tabel 5.

Tabel 5. Bruttoindkomst på hovedgrupper 1940-1945				
År	Selvstændige inkl. landmænd	Lønmodtagere inkl. offentligt ansatte	Personer uden erhverv	Forbrugerpristal (1939 = 100)
1939	100	100	100	100
1940	108	106	102	125
1941	128	119	112	143
1942	142	133	120	148
1943	165	151	126	149
1944	183	169	136	152
1945	208	182	149	153

Kilde: Kampmann, Indtægts- og Formueudviklingen, s. 245 og 252. Det er ikke lykkedes at finde Kampmanns kilder til tallene. Statistisk Årbog opdeler ganske vist sine oplysninger om erhvervsgrupper mere detaljeret, men indeholder ikke oplysninger om bruttoindkomster, men kun om skattepligtige indkomster, altså efter personfradrag etc.

De aggregerede tal dækker imidlertid over store individuelle forskelle, billedet er med andre ord langt mere broget, end tallene tilsyneladende viser.

Så længe lønindekset halter bagefter prisindekset, vil der være tale om en reallønsnedgang. Tilsvarende vil den efterfølgende indhentning eller ligefrem overhaling af prisindekset være udtryk for en reallønsfremgang. Begge dele er relative. Et problem, der ikke belyses af tallene, er nedgangen i varekvalitet. Efterhånden som erstatningsvarer blev dominerende faldt deres holdbarhed ofte. Et jakkesæt af kradsuld kunne ikke tåle nær så meget slid som et førkrigssæt af ny uld. Den kvalitetsændring bør i princippet indregnes i prisindekset, men det skete ikke.⁵⁰

Tallene viser, at der for alle grupper byerhverv var et betydeligt fald i realindkomsten i de første krigsår, men at de selvstændige og lønmodtagerne fra omkring 1942-43 var oppe på niveau igen. Rentenyderne og andre udenfor erhverv indhentede også en væsentlig del af det tabte, men nåede ikke helt op på førkrigniveau.

Under krigen finansierede den danske stat i betydeligt omfang den tyske krigsindsats. Alle den tyske værnemagts danske udgifter blev trukket på en kassekredit i Nationalbanken, og tyskerne betalte tilsvarende for danske eksportvarer ved et træk på en anden konto i samme bank. På den sidstnævnte konto er der også modposter for dansk import. Samlet løb de to konti ved krigsafslutningen op i 7,6 mia. Dette kan sammenholdes med statsbudgettet i 1939, der var på ca. 550 mio.⁵¹ Denne massive udpumpning af penge, som navnlig fandt sted i de sidste krigsår, måtte selvsagt påvirke økonomien, men den gjorde det i mindre omfang end forventeligt. Måske fordi der ganske enkelt ikke var noget at bruge pengene på.

Boligbyggeriet under krigen

Byggeaktiviteten i perioden inden og under krigen fremgår af nedenstående tabeller. I datidens statistik benyttede man termen lejligheder om alle typer boliger, så tallene omfatter såvel etagebyggeri som parcelhuse. I tabel 6a ses først den samlede mængde af boliger i byområder i 1935.

Tabel 6a. Boligbestanden i byområder i 1935		
	Bestanden 1935	Heraf ejerboliger
Hovedstaden	281.545	23.431
Forstæder	24.875	10.684
Provinsbyer	251.810	64.503
Forstæder	23.519	10.767
Byer i landkommuner (68)	30.919	12.357
I alt	612.668	121.742

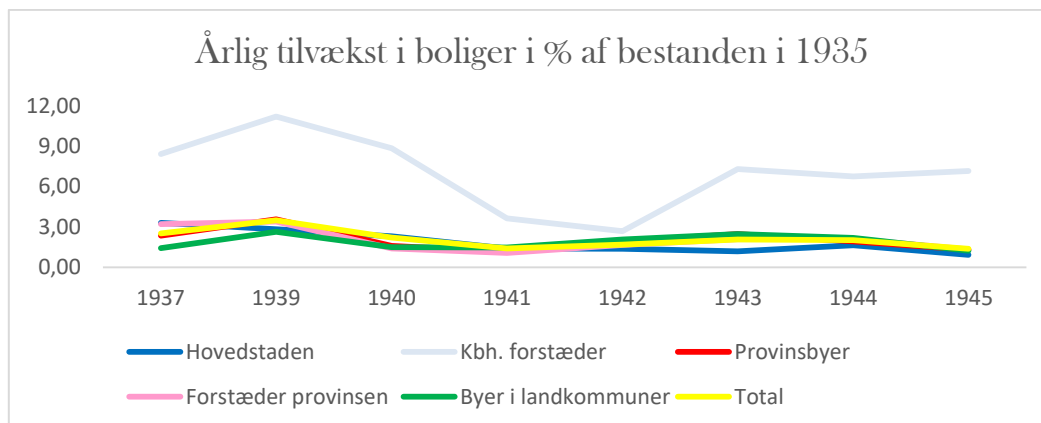
Kilder: Boligtælling 1935, s. 18. Det bemærkes, at 36.989 lejligheder, der var blandet beboelse og erhverv, og som typisk lå i provinsbyer ikke er fordelt på ejer- og lejerboliger

På den baggrund kan boligbyggeriet i byområdet umiddelbart før og under krigen anskues. Dette fremgår af tabel 6b.

Tabel 6b. Opførte beboelseslejligheder i byområder 1937-1945									
	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Hovedstaden	9.309	5.375	8.015	6.542	3.978	3.874	3.363	4.616	2.611
Forstæder	2.098	2.052	2.791	2.202	904	671	1.818	1.683	1.782
Provinsbyer	5.929	6.025	8.989	4.048	2.968	4.835	6.236	4.889	3.317
Forstæder	756	680	802	333	254	391	495	501	316
Landkommuner (68)	446	489	816	465	455	642	763	676	386
I alt	15.538	14.621	21.413	13.590	8.559	10.413	12.675	12.365	8.412

Kilder: Statistisk Aarbog for Danmark, 1938, tabel 38; 1940, tabel 41; 1942, tabel 40; 1944, tabel 40; 1946, tabel 43.

Som det ses, så skiller 1939 sig ud som et år med særligt højt boligbyggeri, og omvendt har 1941 og 1945 særligt lave totaler. Hvis man sammenholder tilvæksten med bestanden i forhold til den sidste boligtælling før krigen, så viser der sig et markant træk, nemlig at hovedstadens forstæder, som ganske vist kun udgjorde 5 % af bestanden i 1937, havde en betydeligt højere årlig vækst i boligantal, og at der var markant større konjunkturudsving. Det må antages, at forstædernes byggeri i højere grad er villaer end etagebyggeri. Og konjunkturudsvingene må derfor til dels tolkes som en reaktion hos den gruppe uprofessionelle bygherrer. Det er samtidig en gruppe, som kun bygger for at få en bedre bolig, og som derfor lettere kan vælge at udskyde byggeriet. Det markante opsving i den del af byggeriet i de sidste krigsår kan tolkes som en reaktion på en stigende boligefterspørgsel. Det ses tydeligt i nedenstående figur.

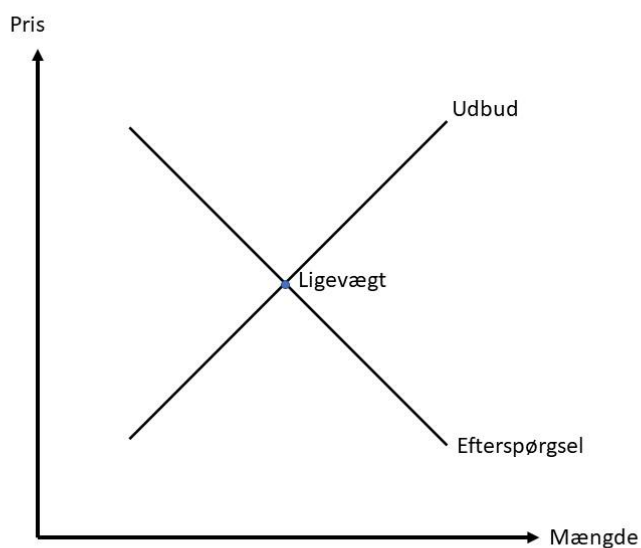


De øvrige grupper udviser en klart vigende tendens i løbet af krigen, men dog ikke mere end en halvering fra niveauet i 1937 og 1938. Billedet forvirres dog noget af, at der i løbet af krigsårene blev ydet forskellige former for tilskud til både nybyggeri og istandsættelser, primært for at opretholde beskæftigelsen. Effekten heraf er ikke forsøgt estimeret.

Udbud og efterspørgsel

Når man i traditionelle økonomiske lærebøger⁵² skal vise effekten af en prisregulering af boligmarkedet, så sker det ofte i en ganske simpel udbuds- og efterspørgselskurve, jf. diagram 1. Som alle andre af den type diagrammer, så bygger det på en antagelse om: ”alt andet lige”. Endvidere gælder, at den type diagrammer bruges til at vise relative ændringer – ikke nominelle. For at kunne forklare effekten af tiltag pædagogisk, så rykker man kun på enkelte variable ad gangen. Hvis der sker en flerhed af ændringer, må man bare tegne yderligere diagrammer. Bemærk, at økonomer har den uafhængige variabel på den lodrette akse.

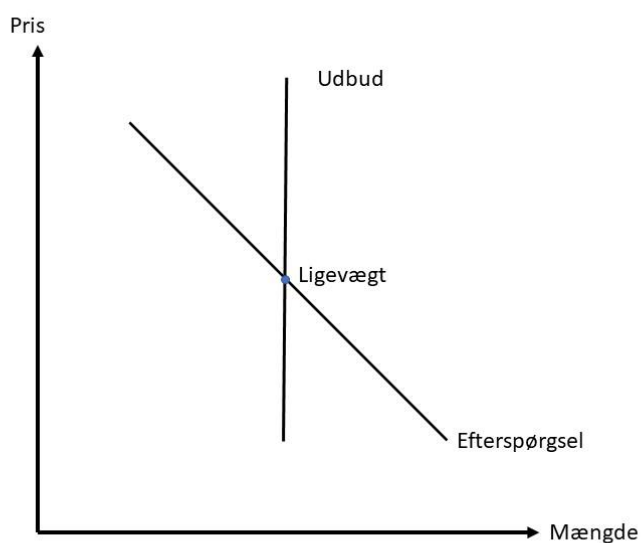
Diagram 1: Udbuds- og efterspørgselskurve



I normalsituationen vil en lav pris på varer resultere i høj efterspørgsel, der falder efterhånden som prisen stiger, kurven E. For udbuddet er det stik modsat, vist ved U. Og markedsprisen findes i ligevægtpunktet, altså krydset mellem de 2 kurver, L. Selv om den nøjagtige form på kurverne for udbud og efterspørgsel er ukendt, så er diagrammet fuldt anvendeligt som illustration af princippet. Spørgsmålet er imidlertid om den beskrivelse er retvisende for boligmarkedet. Anvendelse af traditionelle udbuds- og efterspørgselskurver forudsætter, at der er tale om en vare, hvor der løbende kan ske ændringer i den udbudte mængde. Men da bygningsmassen kun kan ændres over lang tid – i vore dage tager det nemt 5 eller flere år at gennemføre et udlejningsbyggeri fra køb af grund til indflytning, dengang gik det betydeligt hurtigere, men dog flere år for de større byggerier – så kan det hævdes, at bygningsmassen, som må være lig med beholdningen af boliger, i hvert fald på kort sigt er konstant.

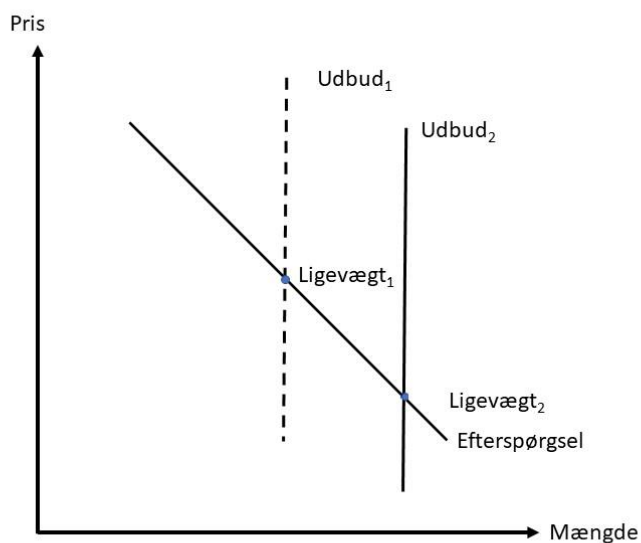
Det har konsekvenser for udbudskurven på diagrammet. Når en bolig først er opført, så har udlejeren kun én interesse, nemlig at få den afsat til den bedst mulige leje. Selv om det naturligvis er bedst at opnå en høj husleje, så vil det altid være bedre at få en lav leje end slet ingen leje. Et lille tab er bedre end et stort. Det må indebære, at udbudskurven bliver lodret jf. diagram 2. Det er i så fald udelukkende det forhold, at forskellige potentielle lejere kan være villige til at overbyde hinanden, der driver prisen op. Det bliver efterspørgslen, som bestemmer ligevægtsprisen.

Diagram 2: Udbuds- og efterspørgselskurve, når den udbudte mængde ikke er variabel



Hvis ligevægtpunktet ligger over omkostningen ved at bygge nyt, så vil markedet reagere med nybyggeri, og når nybyggeriet er færdigt, så vil der danne sig en ny lodret udbudskurve. Omkostningen ved at bygge nyt skal i den forbindelse opgøres som renter og afdrag på den kapital, der skal til for at finansiere byggeriet, for husleje er jo netop altid en betaling for forrentning og afskrivning af udlejerens indskudte kapital. Da der ret sjældent rives mere ned, end der bygges, så vil den nye udbudskurve normalt ligge længere til højre. Under en krig, hvor byer kan bombes til ruinhobe, kan man selvsagt også opleve, at udbudskurven flytter sig til venstre. Forholdet er illustreret i diagram 3.

Diagram 3: Udbuds- og efterspørgselskurve, når den udbudte mængde ikke er variabel - efter forøget udbud



Til støtte for tankegangen taler, at byggeriet indtil langt efter 2. verdenskrig var udpræget sæsonarbejde. Sagt temmelig firkantet: Når frosten gik af jorden om foråret, så begyndte man at grave fundamenter til årets byggeri, og i begyndelsen af oktober gik malerne i gang med at sætte tapet op, så de nye beboere kunne flytte ind d. 3. tirsdag i oktober, den faste flyttedag.

Boligmarkedets harmonika

Selv om antagelsen om, at bygningsmassen er uelastisk, og på helt kort sigt nærmest statisk, altså var korrekt i datiden, så er der én altafgørende faktor, som denne forklaringsmodel ser bort fra, nemlig at udnyttelsen af bygningsmassen kan ændres. Og i den konkrete situation tillige, at en væsentlig del af boligmarkedet i de første år af besættelsen rent faktisk var udenfor reguleringen.

Uden for reguleringen var først og fremmest de ca. 20 % af boligmassen i 1939, som var ejerboliger. Dertil kom alt nybyggeri fuldført efter 1. september 1939. Allerede fra start af var det henved 3 % af boligbestanden, og tallet steg år for år. Ved krigens afslutning udgjorde nybyggeri siden 1939 omkring 12 % af den samlede boligbestand i byerne. (Noget af det var selvsagt ejerboliger.) Dertil kom indtil 1942 to-familiehusene, som der ikke er noget præcist tal på. Og endelig var der indtil 1943 fremlejemålene, de logerende, som i hele krigsperioden på landsplan udgjorde ca. 4,5 % af byernes indbyggere – dog med betydelige udsving i nogle byer. At finde overgrænsen for et rimeligt skøn over andelen af boliger udenfor reguleringen i efteråret 1939 er forbundet med megen usikkerhed. Undergrænsen for et skøn ligger imidlertid næppe længere nede end 30 %.

De mest synlige ændringer i udnyttelsen af bygningsmassen vil være, at der altid er en lang række marginale boliger, altså forældede huse, som i et frit marked ville blive erstattet med nybyggeri eller bare revet ned, men som får en forlænget levetid i kraft af reguleringen. Eksisterende ejendomme kan også opdeles i flere lejligheder. Eller kontorer kan konverteres til bolig og retur igen. Men det, som der navnlig er en harmonika i, er, hvor mange der bor i den enkelte lejlighed. Historisk kendes eksempler på familier med far, mor, en hel flok børn og måske

endda en affældig bedsteforælder, som klemmer sig ind i en 2-værelseslejlighed. Det er noget, man ofte ser udstillet på museer. I vor tid anser man den samme lejlighed (med et hav af moderniseringer) for en acceptabel standard for en enkelt person. Og hvor man befinder sig mellem de 2 yderpunkter, må afhænge af samfundets generelle stade, udbud og efterspørgsel.

De boligtællinger, som Statistisk Department (i dag Danmarks Statistik) foretog med 5-årige intervaller indeholder i øvrigt nogle endnu mere ekstreme eksempler på, hvor tæt folk om nødvendigt kunne bo. I 1935 var der 11 boliger, som kun havde 1 værelse, men alligevel var beboet med 10 eller flere personer. Tallet faldt dog i 1940 og 1945 til hhv. 3 og 2. For den største del af befolkningen, ca. 60 % i hele perioden, boede man imidlertid mellem $\frac{1}{2}$ og $1\frac{1}{2}$ person pr. rum i boligen. Selv en ret beskeden fortætning i de lejligheder ville kunne opsure meget store udsving. En sådan fortætning kan ske på flere måder. Enklest er, at nogle af familierne tager en logerende ind. Det var i forvejen temmelig almindeligt. På landsplan var det i forvejen ca. hver tyvende person, der boede som logerende, altså fremlejer eller roomie. Og fleksibiliteten var der. I Aalborg steg antallet af logerende fra 1935 til 1940 til henved det dobbelte, fra 3,6 % af beboerne til 6,5 %, hvorefter det i 1945 var sunket ned på de 3,6 % igen. I Frederiksberg Kommune lå andelen af logerende i størrelsesordenen 8-9 % i perioden⁵³.

En anden form for fortætning er naturligvis, at nogle familier flytter til en lidt mindre bolig. Men den hæmmes af, at flytning er forbundet med transaktionsomkostninger. Og for de fleste er der også et tab af social position forbundet med flytning til en mindre bolig, i hvert fald så længe det ikke hænger sammen med andre statusændringer, typisk ægtefælles død. Så den type forringelse er der en del træghed i.

Alt dette viser dog, at der er mulighed for ganske betydelige tilpasninger. Og så længe der er bevægelse på boligmarkedet, så sker tilpasningen umærkeligt. Problemerne bliver først for alvor slemme, når mobiliteten falder.

Markedsforholdene ved krigens begyndelse

Årene inden krigen havde set en tilvækst i boligmassen, der ikke alene fulgte med, men også oversteg den stigning, som demografien ville betinge. Der var blevet flere kvadratmeter pr. person. Og boligstandarden i nybyggeriet var høj. Der var centralvarme og badeværelser. Lejeforskellen mellem nyt og gammelt byggeri var betragtelig. Rigsdagens drøftelser i efteråret 1939 viser ret entydigt, at havde det ikke været for krigen, så ville der ikke have været grundlag for videreførelse af de hidtidige overgangsordninger, som greb ind i prisdannelsen.

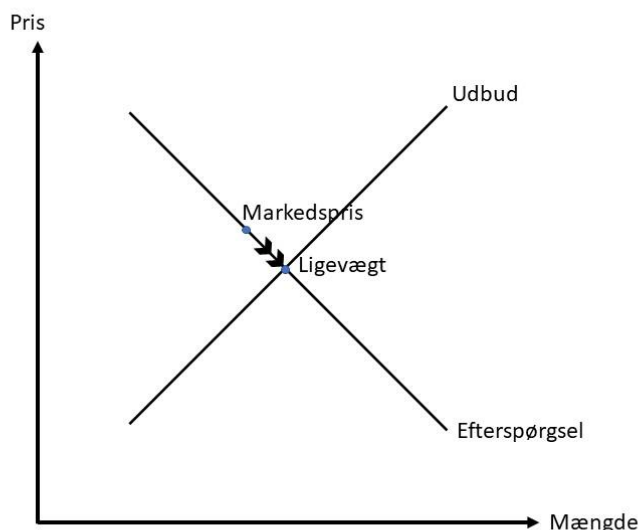
Markedet havde i løbet af 1930'erne som udgangspunkt fundet balancen. Der var imidlertid ved krigens udbrud en såkaldt lejerreserve, altså et antal ledige boliger, og reserven var stigende. En reserve af en vis størrelse vil altid findes. Det naturlige minimum må afhænge en del af, hvor hurtig omsætningen i markedet er. I løbet af mellemkrigsperioden havde der i dele af landet været en markant bevægelse væk fra en historisk tradition med 2 årlige flyttedage (hhv. i april og oktober) mod at have flyttedag ved hvert eneste månedsskifte. Den bevægelse skete ved at indsætte de ekstra flyttedage i kontrakterne. Størrelsen af boligreserven er som udgangspunkt lige så selvregulerende som prisen i et frit marked, men eksempelvis en lovregulering kan føre til, at reserven falder under sit naturlige niveau, og i så fald kan det være en yderligere medvirkende faktor til, at markedet sander til.

Markedet tilstræber ligevægt, så der typisk er en bevægelse mod ligevægtpunktet, men da ligevægtpunktet hele tiden flytter sig, så kommer markedet aldrig helt i takt. Det vil altid halte lidt bagefter, men det gør ikke så meget, blot bevægelsen finder sted.

Den stigende lejerreserve indikerer, at markedsprisen måske nok befandt sig noget over ligevægtsprisen. Et sådant forhold er der intet usædvanligt i, når der sker ændringer i udbuddet. Og

byggeriet i det sidste år inden krigen var stærkt stigende, ligesom der var et tilfredsstillende udvalg af ledige boliger. Samtidig viser resultatet af Statistisk Departements undersøgelser af huslejen, at den reelt var faldende.⁵⁴ Også dette indikerer, at lejeniveauet ved krigens begyndelse var i overkanten – og i hvert fald ikke under ligevægtsniveauet. Forholdet kan illustreres som anført i diagram 4, hvor markedsprisen er repræsenteret af punktet M. Tendensen i markedet har været en bevægelse fra M til L, altså et relativt fald i huslejerne fortsat fra tidligere år.

Diagram 4: Markedssituationen i slutningen af 1930'erne



Var der behov for indgreb?

Det er en almindeligt forekommende kritik af generaler, at de altid træner til at føre den forrige krig. Og den samme kritik kunne man rejse af danske politikere i efteråret 1939.

Som nævnt i afsnittet om boligreguleringens tilblivelse, så var begrundelsen for at gennemføre et indgreb primært et ønske om at fastfryse situationen, indtil man havde mere overblik over konsekvenserne af krigsudbruddet. Og da loven blev vedtaget enstemmigt i både Folke- og Landsting, så var det ikke mange argumenter mod et huslejeloft, der kom til udtryk.

Som argument mod et indgreb er det nemmest at citere Ellen Andersen, der udtrykker det fyndigt:⁵⁵

Verdenskrige giver varemangel. Alle ved at kaffen og tobakken forsvinder sammen med alle de importerede forbrugsvarer. Men desuden bliver der problemer med importen af råvarer, ikke mindst med brændsel, gødnings- og foderstoffer, sådan at det bliver vanskeligt at opretholde den hjemlige produktion. Men hvis man er udenfor krigszonen, neutralt land eller besat område, *skulle der ikke være nogen grund til at krige giver boligmangel*. Med de i det store og hele uskadede boliger burde man i en situation med mangel på mange andre varer i hvert fald kunne opretholde produktionen af bolig tjenester på førkrigniveau. Vedligeholdelse og reparationer tåler godt nogle års udsættelse.

For de, som gerne vil lære af historien, bør det nævnes, at det oplagte alternativ til prisstoppet havde været en tilskudsordning, som var målrettet de befolkningsgrupper, som man forventede, ville blive

trængt økonomisk. Et prisstop giver kun støtte til eksisterende lejere. Og med prisstop får alle lejere støtte, uanset om den enkelte lejer har behov for det. Antallet af personer, som får fordele, bliver langt større, end hvis man målretter støtten⁵⁶. En støtteordning ville selvsagt have belastet statskassen, men spørgsmålet er, om ikke afledte effekter af prisstoppet også belastede statskassen.

De oplagte afledede konsekvenser for statens finanser er, at indkomstkatten fra overskud af udlejning af beboelse stagnerer og dernæst falder i takt med stigninger i omkostningerne ved ejendommens drift. Den lavere rentabilitet vil overvælte sig i priserne på ejendommene og dernæst sætte sig i vurderingerne med lavere grundskyldsbetalinger som næste konsekvens.⁵⁷ Også avancebeskatningen ved salg af udlejningsejendomme vil tørre ud.

I forsøgene på at fastholde indkomst fra ejendommene må det forventes, at udlejerne bliver meget tilbageholdende med vedligeholdelse og navnlig modernisering. Dette vil have konsekvenser for beskæftigelsen i byggebranchen. Nybyggeri er selvsagt mere synligt som kilde til beskæftigelse, men det årlige nybyggeri er kun en beskedent brøk af boligmassen, så den totale værdi af vedligeholdelse og opgradering i den øvrige boligmasse bliver nemt lige så stor eller større. Og vedligehold er endog mere arbejdsintensivt end nybyggeri.⁵⁸ Nedgang i beskæftigelsen har åbenlyse resultater for statskassen.

For samfundet indebærer manglende vedligehold et tab af realkapital, som skal indhentes senere.

Samtidig viser al erfaring, at den valgte model med prisstoppet giver nogle helt anderledes begrænsninger i det fremtidige politiske råderum end en tilskudsmodel. Forklaringen er for så vidt enkel, nemlig at når mange flere vælgere er blevet begunstiget af lovgivningen, så er der tilsvarende flere stemmer at miste på at afskaffe ordningen. Men lige præcis denne binding af råderummet forklarer, at enhver beskrivelse af boligforholdene på ethvert efterfølgende tidspunkt indtil nutiden er nødt til at tage sit udgangspunkt i 1939.

En tredje mulighed havde været at præmiere husstande, der nedsatte boligforbruget, f.eks. med skatterabat.

Hvis man trods Ellen Andersens indvendinger mod regulering og muligheden for et alternativt indgreb vil argumentere for prisstoppet, så kræver det noget mere eftertænksomt end datidens forestillinger om inflationsbekæmpelse. For inflation kom der rigeligt af uanset de mange forskelligartede indgreb.

En moderne økonom ville i øvrigt bemærke, at når man ikke kan påpege en markedsfejl, så kan et indgreb ikke optimere forholdene.

Når der ikke var nogen væsentlig principiel drøftelse af indgreb i krigsårene, så var en medvirkende årsag måske, at dansk økonomi i 1930'erne havde udviklet nogle karaktertræk, som på mange måder forberedte økonomien til det hav af restriktioner, som kom i løbet af verdenskrigen i form af rationeringer, forbud, påbud etc. Dansk økonomi var i 1930'erne ligesom de fleste andre landes præget af valutarestriktioner, hvor enhver handel med udlandet var underlagt bevillinger. Eksport var næsten altid mulig, men import krævede myndighedernes tilladelse. Der var med andre ord en aktuel erfaring med et bureaukrati, som kunne håndtere indførelsen af restriktioner og håndhævelsen af dem. Og derfor var paratheden til at acceptere indgreb som den naturlige reaktion på problemer stor.

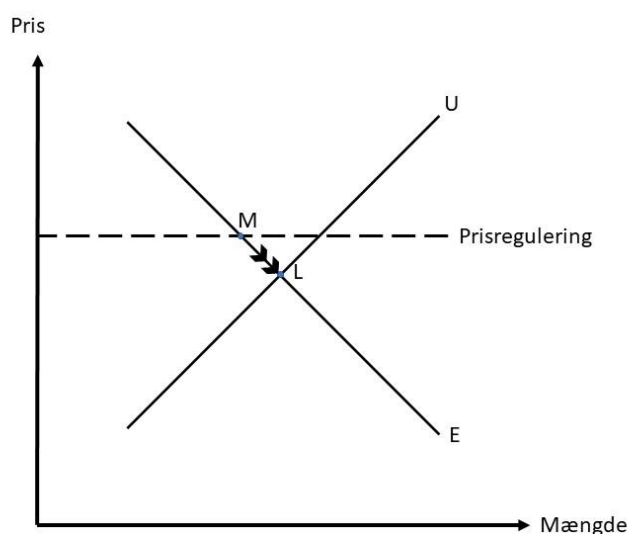
De øjeblikkelige effekter af prisstop og opsigelsesforbud?

I en situation som september 1939 blev det regeringens opgave at gribe ind på en måde, så situationens byrde fordeles på alle de bæredygtige rygge. Og derfor er det også relevant at bedømme, om det skete.

Af lovforslagets tekst kan man ikke se nogen andre overvejelser om lovens mål end i bogstaveligste forstand at fastholde status quo ante bellum. Loven medførte ikke af sig selv nogen nævneværdig omfordeling af goder eller byrder på boligmarkedet. Loven satte kun grænser for markedets evne til at reagere på påvirkninger udefra.

Hvis loven ikke var blevet forlænget ved senere lejligheder – hvad den imidlertid blev – så havde den ikke påkaldt sig nogen interesse. Da udlejerne fortsat kunne opkræve den hidtidige husleje, så betød loven foreløbig kun en ændring i forholdene for et yderst beskedent mindretal af opsigelser i provinsen, der reelt var begrundede i et ønske om at komme af med en bestemt lejer fremfor at være et varsel om forhøjelse. Den øjeblikkelige virkning af pris- og opsigelsesstoppet måtte forventes at være yderst beskeden.

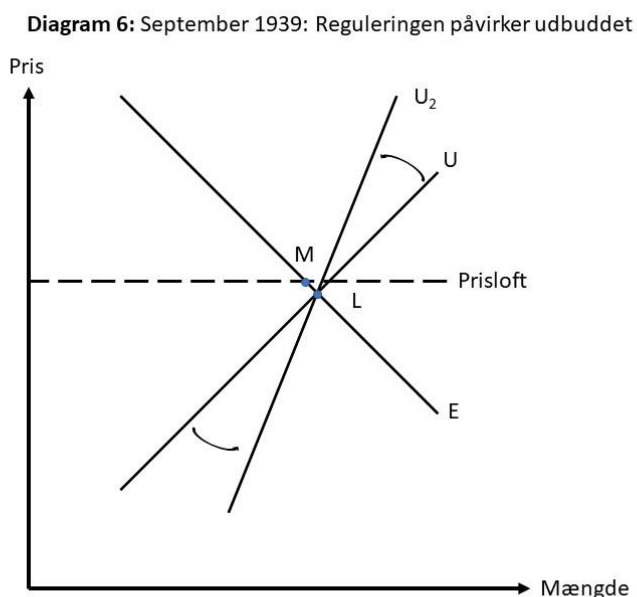
Diagram 5: September 1939: Prisstoppet indføres



Da boliger er en vare, som kun forbruges over meget lang tid, så repræsenterer mængden ved ligevægtspunktet samtlige eksisterende boliger. På et frit boligmarked vil en øget efterspørgsel blive mødt ved to ændringer i udbuddet, nemlig nybyggeri og forøget udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse. Nybyggeri tager, som allerede nævnt, lang tid, så den kortsigtede reaktionsmulighed ligger i en ændret udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse. Når prisen på størstedelen af den eksisterende lejeboligmasse fastlåses, så forsvinder incitamentet til en forbedret udnyttelse deraf, hvoraf følger, at yderligere udbud skal dækkes af de uregulerede boliger, altså nybyggeri og ændret udnyttelse af ejerboliger samt lejeboliger udenfor reguleringen. Derfor må det antages, at udbyderne af ekstra boliger bliver færre end inden indgrebet. Indgrebet medfører ikke nogen ændringer på efterspørgselssiden, så ligevægtspunktet vil ligge samme sted.

Hvis man skal illustrere det med et diagram, så bliver udbudskurven altså stejlere, skitseret som U_2 .⁵⁹ Se diagram 6 på næste side. Men det ændrer jo ikke på placeringen af ligevægtspunktet, og dermed er der ingen synbar effekt. Bemærk at udbudskurven drejer om det aktuelle ligevægtspunkt. Senere skærper af reguleringen har tilsvarende effekt.

På lidt længere sigt giver indgreb af den type – alt andet lige – nogle ubehageligheder i form af nedsat mobilitet. Det kunne derfor være spændende at se, hvorledes befolkningens flyttemønstre rent faktisk påvirkedes. Men det væsentlige for den efterfølgende udvikling var dog, at alt andet bestemt ikke forblev lige.



Markedets reaktion i de første krigså

Hvis man i vinteren 1941-42 blev bedt om at redegøre for boligreguleringens hidtidige effekt, så ville forventningen være, at man kunne beskrive den som betydningsløs. Som nævnt ovenfor, så var der indtrådt en betydelig reallønsnedgang for byerhvervene i de første krigså i form af, at udgifterne steg, medens indkomsterne ikke fulgte med. Når indkomsterne ikke steg, så skyldtes det, både at der altid er en vis forsinkelse, førend udefrakommende prisstigninger slår igennem i lønningerne, og at man via lovgivningen lagde låg over lønstigninger. Samlet bør det have påvirket efterspørgslen efter boligydelse i faldende retning. Når udgifterne til varme og mad steg, så bør der være blevet lidt mindre til overs til bolig, uanset huslejerne var konstante.

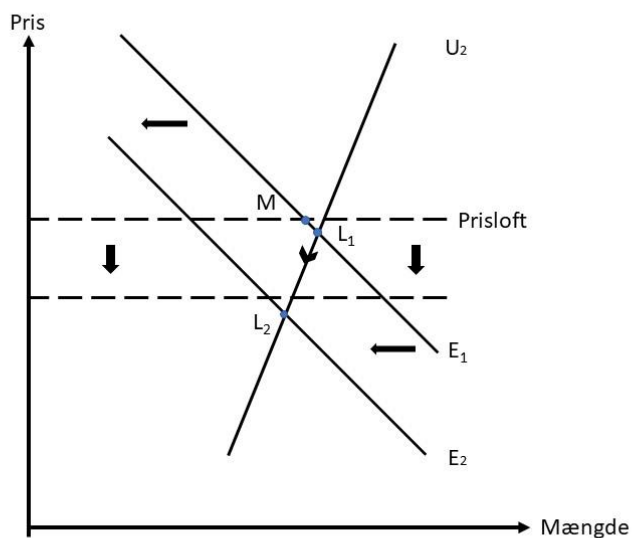
Når priserne på alt andet end husleje steg, så indebar det også et reelt fald i huslejerne. Da både huslejerne og indkomsterne var konstante i nominelt beløb, så var den reale nedgang i de 2 størrelser lige stor. Dermed måtte det forventes, at udviklingen ikke var blevet påvirket af husjeloftet.

Grafisk kan det illustreres som diagram 7. Efterspørgselen falder og efterspørgselskurven vil derfor ifølge teorien forskydes fra E til E_2 . Det nye ligevægtspunkt, L_2 , vil være placeret sådan, at det nødvendige udbud er mindre end ved L_1 . Markedet kan derfor frit bevæge sig fra M mod L_2 .

Samtidig med at reallønnen falder, så medfører inflationen et tilsvarende fald i reallejen. Dermed forskubbes prisloftet nedad, men så længe reallønnen og reallejen falder ad, så påvirker boligreguleringen ikke bevægelsen. Reguleringen er ifølge teorien fortsat uden effekt.

Spørgsmålet er så, om virkeligheden svarer til forventningen. Og det må man sige. Der er oplysninger om, at lejen i udsatte ejendomme har måttet sænkes. Og som allerede omtalt var der ved krigens begyndelse en lejerreserve, altså et antal ledige lejligheder, jf. også tabel 7.

Diagram 7: September 1939-41: Inflation og reallønsnedgang



Det interessante ved disse tal er, at der ved indgangen til 1941 var lige så mange ledige lejligheder, som der var i den helt uregulerede periode omkring 1935. Indtil begyndelsen af 1942 var der klart flere boliger til rådighed, end befolkningen ønskede at benytte. Der er ikke tale om, at boligforbruget samlet set falder i nogen af årene, for selv om antallet af ledige boliger steg indtil 1941, så tilførtes der markedet endnu flere. Men det samlede resultat af bevægelserne indtil 1942 må antages at være, at lejeniveauet var svagt vigende, og det stadig var lejers marked. Dette gælder især i hovedstaden.

Tabel 7. Ledige lejligheder 1935 og 1940-1945 (pr. 1. januar)

	1935	...	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Hovedstaden	4.272	...	3.480	6.849	2.944	547	265	91
Forstæder	385	...	17	8	10	2	3	
Provinsbyer	3.593	...	2.273	2.042	629	130	67	57
Forstæder	391	...	74	87	12	7	1	
Landkommuner	525	...	160	143	88	20	4	
Total	9.166	...	6.004	9.129	3.683	706	340	148

Kilder: Statistisk Aarbog 1940, tabel 32; 1944, tabel 30 og 1945, tabel 35.⁶⁰

Markedets udvikling fra ca. 1942 – reguleringen viser tænder

Som nævnt ovenfor i afsnittet om markedets reaktion i de første krigsår, så afløstes en periode med ret mange ledige boliger efterhånden af en stigende efterspørgsel. Udviklingen foregik ifølge talerne på Rigsdagen hurtigst i provinsen og tallene for ledige lejligheder bekræfter dette. Og den stigende efterspørgsel holdt sig derefter resten af krigen.

At de første virkninger af reguleringen kom i provinsbyer, kan have sammenhæng med, at andelen af ejerboliger var en del større, og markedet dermed var mindre likvidt. Måske var der også provinsbyer, som havde opgangstider på grund af ændret erhvervsstruktur. Byggeri af fæstningsværker for tyskerne og tørvegravning var provinsfænomener.

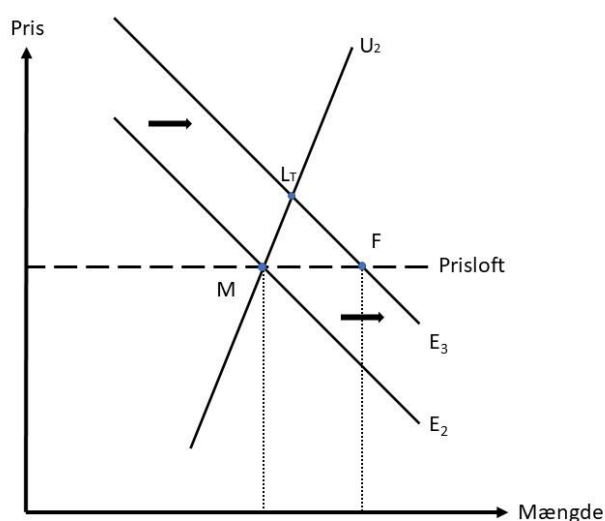
Lønningerne steg løbende og for store dele af befolkningen indhentede de eller ligefrem overhalede reallønsnedgangen fra de første krigsår. Og det medførte, at der var et stigende beløb til rådighed til betaling af husleje. I de senere krigsår var prisudviklingen på andre varer end husleje beskeden. Udbuddet af varer var imidlertid faldende, så der var ikke noget spændende at bruge lønstigningen på. Altså steg efterspørgslen efter boliger. Ændringer i befolkningssammensætningen kunne være en alternativ forklaring af årsagen til denne stigning i efterspørgslen, men som det fremgår nedenfor, så er det element af meget beskeden betydning.

Markedets normale reaktion på en stigende efterspørgsel vil være at sætte priserne op. Og jo mindre elastisk udbuddet er, desto større vil prisstigningerne være. Men som følge af lovgivningen om huslejeloft, så var prisstigninger ikke en mulighed. Og udover at forbyde prisstigninger så havde lovgivningen også den effekt, at den mindskede elasticiteten i udbuddet. Med inddragelse af først to-familiehusene og dernæst enkeltværelserne var antallet af lejemål omfattet af reguleringen udvidet betydeligt. Ligesom reallønsnedgangen i de første år af krigen gjorde det tillokkende at have logerende, så indebar reallønsfremgangen i de sidste krigsår, at mange flere kunne klare en husleje uden den form for biindtægter. En stor del af fleksibiliteten i markedet forsvandt.

Konsekvensen bliver en stor udækket efterspørgsel.

Dette forhold er illustreret i diagram 8, hvor efterspørgselskurven er rykket mod højre fra E_2 til E_3 . Udbudskurven burde – om muligt – tegnes endnu stejlere, bl.a. fordi ændringerne i reguleringen mindskede incitamenterne til at tage en ekstra logerende.

Diagram 8: 1941-45: Reallønsstigninger og boligmangel



Samtidig blev huslejerne fastholdt af prisloftet, og markedet kunne derfor ikke tilpasse sig. Det blev fastholdt i punktet M. Hvis der havde været mulighed for tilpasning, så var man endt i et teoretisk ligevægtspunkt, L_T . Men det kunne markedet ikke.

Alle havde en oplevelse af, hvor prisloftet lå i markedet, og alle forventede, at deres efterspørgsel ville blive opfyldt til den pris. Det vil sige, at forventningerne befandt sig i punktet F, som ligger på efterspørgselskurven vandret til højre for punktet M. At opfylde disse forventninger ville kræve abnorme mængder af ekstra udbud – et udbud som selvsagt ikke var muligt. Dermed blev der et markant spænd mellem kundernes forventninger og det, som rent fysisk kunne leveres. Der opstod en fornemmelse af boligmangel, og netop fordi der var tale om en fornemmelse, så brugtes det følelsesladede udtryk: bolignød.

Dette førte til nedsat mobilitet. Og det hele dannede en uendeligt ond cirkel.

Det sås tydeligt afspejlet i forlængelsesloven fra 1943, der tilførte yderligere restriktioner, og dermed yderligere afsnørede markedet fra at reagere hensigtsmæssigt. Konsekvenserne kan læses ud af en hvilken som helst lærebog i økonomi. Udviklingen på det danske boligmarked under 2. verdenskrig er konformt med lærebogen.

Der er ikke nogen af kilderne, der beskriver markedsfejl, som havde indflydelse på udviklingen, og reaktionerne på boligmarkedet tyder heller ikke derpå.

Formueforskydning

Ethvert regnskab består af et driftsresultat og en balance. Når man har set på udviklingen i lejerne, er det naturligt også at se på balancen, altså hvordan værdien af udlejningsejendomme og dermed ejernes formue påvirkes.

I det fragmenterede lejemarked, som var karakteristisk for datiden, var udlejningsejendommene typisk relativt små, ofte med kun en enkelt opgang eller to. Der var selvfølgelig også nogle store spillere på markedet, typisk sad de på nyere ejendomme. Ejendommene var ofte anskaffet af den solide mellemklasse – småborgerskabet – som en pensionsforsikring. En håndværksmester eller handlende placerede sin opsparing i dem og forventede et afkast deraf, som kunne tillade et otium og social sikkerhed for enken.

Med en fast øvre grænse for bruttoindtægten fastsat ved lov og stigende driftsudgifter til viceværtløn og lignende må overskuddet fra driften være faldet drastisk, og dette overvælter sig helt automatisk i kapitalværdien, der jo skal afspejle en potentiel købers alternativafkast ved anden investering. Lovens midlertidige karakter kan udskyde overvæltningen; køber kan være villig til udover værdien af det aktuelle afkast at betale for en potentiel ”lotterigevinst”, som vil udløses af lettelser i loven. Det har været tilfældet i lange perioder efter krigen, al rimelighed taler for at det forhold har været udpræget under besættelsen, hvor der også opbyggedes store formuer af ”ledige” penge.⁶¹

Disse formuevirkninger af boligreguleringsloven, ses ikke afspejlet i den gængse litteratur om tiden, og er meget vanskelige at kvantificere.⁶² Deres langtidsvirkninger for middelstanden, som må forventes at være væsentlige, ligger udenfor afhandlingens rammer.

Ved en senere afskaffelse af reguleringen vil disse formuereduktioner kunne genvindes. Spørgsmålet er så, om der i mellemtiden er sket et personskifte. Den anden del af reguleringstab, nedgangen i løbende indtægter, er derimod tabt for evigt.

Boligbehovet ved besættelsens ophør – en kontrafaktisk ekskurs

Selv om det er kontrafaktisk i ret høj potens, så er en af de ting man uvilkårligt spørger sig selv om, hvor mange boliger der egentlig var behov for umiddelbart efter besættelsen. Denne kontrafaktiske oplysning er sjovt nok central i samtlige historikernes beskrivelser. Nogle af dem foretrækker endda den mest sensationsprægede variant af svaret. Svaret kan imidlertid ikke gives med præcision, men det kan med sikkerhed siges, at spillerummet for løsninger er langt større, end litteraturen hidtil har antaget.

Som nævnt ovenfor i indledningen, så giver Engberg giver ét tal, et andet tal kan findes i en betænkning fra Boligministeriet, og hvis man er økonom, så må svaret være, at det afhænger fuldstændig af prisen, for hvis ikke man tager prisen med i betragtning, bliver svaret intetsigende. Væsentlig bliver i så henseende, om lejen i nybyggeriet skal svare til opførelsesomkostningerne eller om den subventioneres med offentlige tilskud. Og af endnu større betydning bliver det, om lejeloftet fastholdes eller løftes.

Blandt de faktorer, som påvirker boligbehovet, er selvsagt demografien. Det er faktorer, som kan variere lidt i størrelse afhængigt af befolkningens alderssammensætning, hvor mange træder ud på hhv. forlader boligmarkedet. Typisk vurderes det behov ud fra, at boligstandarden skal være uændret, men det er jo ikke nødvendigvis den eneste mulighed. I nedgangstider må man finde sig i tilbageskridt. Også den geografiske fordeling af befolkningen kan ændre sig. Men selv over en flerårig periode vil det typisk være en ret beskeden påvirkning.

Historiebøgerne har tradition for at anføre et uopfyldt boligbehov ved befrielsen på 50-60.000 lejligheder, som altså er hentet hos Einer Engberg. Men ligesom Engbergs tal ikke stemmer med hans egne forudsætninger, så afviger Engbergs opgørelse også fra en anden opgørelse, der findes i Boligministeriets Betænkning om det fremtidige byggeri,⁶³ der blev udgivet i maj 1945. I den betænkning blev behovet opgjort således:

1) Familier under boligforsorg	4.000
2) Latent boligefterspørgsel	29.000
3) Skabelse af ny boligreserve	<u>15-20.000</u>
I alt lejligheder	<u>48-53.000</u>

Dette er en del mindre end Engbergs tal. Ej heller betænkningens tal lader sig efterregne, men det er værd at bemærke, at ønskerne til boligreserven er markant højere, end boligreserven havde været på noget tidspunkt inden krigen. Og der er ikke taget hensyn til øget omsættelighed som følge af ændret antal flyttedage.

I forhold til Engbergs og betænkningens opgørelse skal man være opmærksom på, hvilke forudsætninger de byggede på, og om disse forudsætninger også var realistiske. Engberg angiver ikke sine forudsætninger, men det kan med sindsro antages, at de byggede på de samme principper, som betænkningen anvendte i sine beregninger af fremtidige ændringer i behovet, og med nogenlunde de samme talstørrelser. Og betænkningen foretog sine opgørelser af fremtidigt boligforbrug ud fra en politisk fastlagt målsætning om, at befolkningen gerne skulle have en bestemt boligstandard. Det var en målsætning, der tog sit udgangspunkt i, at antallet af boliger skulle stå i forhold til antallet af husstande, og at hver bolig skulle have et minimum af værelser pr. person. Antallet af husstande nåede man frem til som summen af 1) alle ægtepar, 2) en andel af de enlige, der havde været gift, typisk 75 %, samt 3) en procentdel af de enlige over en vis alder – typisk 35 % af de ugifte over 25. Hvad beregningen derimod ikke tog højde for var, at der efter 5 års omvæltninger kunne være andre – mere presserende – behov, som befolkningen ønskede opfyldt. I sin grundsubstans er tilgangen udtryk for et planøkonomisk verdensbillede. Målsætningerne er ikke utopiske, men der er en principiel forskel på at opføre, hvad man gerne ser

ske, og hvad man forventer, der vil ske. Og ingen af de to opgørelser tager noget hensyn til de økonomiske ofre, som det vil koste at opnå den ønskede standard. Ordet ”boligbehov” er derfor ikke retvisende; det burde snarere omtales som boligmålsætningen.

En mulig forklaring på Engbergs høje tal kan i øvrigt være, at han i sine tal medregner den manko, som der ved krigens begyndelse var i forhold til hans boligmålsætning. Det er for så vidt fair nok, hvis man vil opgøre, hvad der skal til for at opfylde ens politiske målsætning. Men det er ikke retvisende, hvis man skal beskrive effekterne af krigsårene.

En tæt beslægtet opgørelsesmetode blev anvendt af Danmarks Statistik i boligtællingen fra 1945,⁶⁴ men kun offentliggjort for hovedstaden, altså København, Frederiksberg og Gentofte. Forudsætningerne lignede i høj grad dem, som ministeriets boligmålsætning byggede på, men der var én afgørende forskel i tilgangen. I stedet for at dekretere et ønsket niveau så konstaterede Statistisk Departement, hvor stor en del af en bestemt befolkningsgruppe, der ved sidste tælling (1940) havde egen bolig, beregnede, hvad tallet ville være ved tilsvarende dækning i 1945 og sammenlignede med det faktisk beboede antal lejligheder. Da bolignøden var størst i provinsbyerne, kunne det have været rart, hvis opgørelsen havde været offentliggjort også for disse, men det fremgår af teksten, at tendensen i provinsen var den samme.

Tabel 8. Demografisk bestemt lejlighedsbehov og fordeling af lejligheder i hovedstaden november 1945

	Folketal november 1945	Lejlighedsfrekvens november 1940	Beregnet boligbehov november 1945	Antal beboede lejligheder november 1945
Ægtepar	216.900	98,7	214.100	212.600
Enker	45.000	78,3	35.200	36.200
Enkemænd	13.300	82,9	11.000	12.800
Fraskilte og separerede	42.000	56,7	23.800	22.700
Ugifte (over 25 år)	113.600	37,6	42.700	43.000
I alt			326.800	327.300

Kilde: Boligtælling 1945, s. 47 tabel XIX

Og tendensen i København var, at antallet af enker og enkemænd med egen bolig var ca. 2.800 over det beregnede, medens omvendt 1.500 ægtepar og 1.100 skilte færre end forventet havde egen bolig. For de ugifte er tallene ikke helt sammenlignelige, fordi optællingerne behandlede klublejligheder (Flere enkeltværelser med fælles køkken) forskelligt i 1940 og 1945. Hvis man sammenligner det totale beregnede behov med antal beboede lejligheder, så er forskellen imidlertid så ringe – blot 2 0/00 af boligmassen - at det er vanskeligt at forstå, at det kan dække over en udtalt oplevelse af boligmangel. Navnlig fordi differencen i det totale antal lejligheder går til den gode side. Det understøtter det synspunkt, at bolig manglen i langt højere grad var udtryk for en utilfredsstillet efterspørgsel hos et (tilsyneladende) købedygtigt publikum end for en markant forringet fordeling af de til rådighed stående boliger eller mangel på kvadratmeter.

Endelig kan man som et mål for bolignøden forsøge at se på udviklingen i boligforbruget i forskellige dele af befolkningen. Hvis man antager, at bolig manglen opstår på grund af et overforbrug af bolig hos den velbærgede del af befolkningen, så må det kunne eftervises. Et mål

for det blev opstillet af Det økonomiske Råd, da rådet i 1970⁶⁵ skulle beskrive tilstanden på boligmarkedet. Man foretog da en opgørelse over antallet af lejligheder med mere end 2 værelser til rådighed pr. beboer, d.v.s. en enlig person i en lejlighed på mindst 3 værelse (hvoraf det ene godt kunne være et kammer, altså mindre end 8 m²) eller et par med mindst 5 beboelsesrum. Opgørelsen tog sit udgangspunkt i de 5-årige boligtællinger, men en efterregning viser, at opgørelsen er fejlbehæftet og selv et ret grundigt forsøg på at finde fejlen, har ikke givet resultat. I stedet er foretaget en alternativ opgørelse, hvor der desuden er udspecificeret på nogle yderligere intervaller, jf. tabel 9.

Tabel 9. Boligforbrug: Personer pr. værelse 1935, 1940 og 1945			
	1935	1940	1945
Det Økonomiske Råd			
Personer < 0,5 pr. værelse	7,72 %	7,92 %	8,54 %
Boligtællinger			
Ubeboede	1,53 %	2,28 %	0,21 %
Personer < 0,5 pr. værelse	5,38 %	5,25 %	5,85 %
0,5 ≤ Personer < 1 pr. værelse	29,60 %	28,64 %	30,00 %
1 ≤ Personer < 1,5 pr. værelse	37,39 %	38,62 %	37,89 %
1,5 ≤ Personer < 2 pr. værelse	13,12 %	13,45 %	13,63 %
2 ≤ Personer < 2,5 pr. værelse	8,06 %	7,93 %	8,45 %
2,5 ≤ Personer < 3 pr. værelse	2,49 %	2,07 %	2,15 %
3 ≤ Personer pr. værelse	2,44 %	1,76 %	1,82 %

Kilder: Det økonomiske Råd, Boligmarkedet, bilagstabel I,2 s. 99 og forfatterens beregninger på grundlag af Boligtællingerne 1935, 1940 og 1945. Regneark med beregningerne kan fås ved henvendelse til forfatteren.

Som man kan se af opgørelsen, så steg boligforbruget for den bedst stillede del af befolkningen i perioden 1940-45 både ifølge Det økonomiske Råd og min opgørelse. Ca. 0,6 % yderligere af lejlighederne blev sparsomt beboede. Det er en gentagelse af billedet fra boligtællingen, hvorefter enkmændene blev siddende i de store lejligheder.

Derudover viser opgørelsen også, at der sker nogle ret beskedne forskydninger, hvor den bedre stillede tredjedel af befolkningen fortsat får lidt mere plads, medens de ringere stillede, som ellers havde fået bedre vilkår i den forrige 5-årsperiode, påny må rykke lidt sammen. Der sker dog ikke en dramatisk forværring i antallet af meget tæt befolkede lejligheder. Det er fristende at tale om et tilbageskridt til tilstanden i 1935.

Denne tabel er landsdækkende, men en gennemgang af det tilsvarende tal for de større byer, hvor lejlighedsfordelingen er angivet i boligtællingerne, bekræfter mønsteret med enkelte lokale undtagelser⁶⁶.

Inspireret af opgørelsen i boligtællingen fra 1945 kan man grave lidt dybere i tallene og til illustration forestille sig, at den danske bybefolkning i 1945 havde boet lige så tæt, som den gjorde i 1940 henholdsvis 1935. Hvor mange ville der i så fald have været plads til i de boliger, som var til rådighed i 1945? Beregningen kan laves mere eller mindre finmasket. Hvis den skal være troværdig, så må den tage højde for, at sammensætningen af boligbestanden ændres over tid, ligesom den må tage højde for at antallet af ledige boliger udvikler sig. I den nedenstående tabel er der regnet på 4

forskellige scenarier, der er konstrueret således, at der er taget udgangspunkt i beboertætheden (antal personer pr. lejlighed) i lejlighederne i hhv. 1935 og 1940. Imidlertid var andelen af ledige lejligheder meget højere i hhv. 1935 og 1940 end i 1945, så derfor er tallene også opgjort med en ledighedsprocent svarende til 1945.

Det ringeste scenarium, hvor folk bor lige så tæt som i 1940, og hvor andelen af ledige lejligheder er lige så stor som i 1940, giver kun mulighed for at indkvartere 2.202.000 personer i de lejligheder, som var til rådighed i 1945. Så der ville mangle boliger til 26.000 mennesker - altså flere end antallet af husvilde. Men til gengæld ville der i det scenarium være 17.166 ledige boliger, og det ville jo ikke rime med så mange husvilde. I de 3 andre scenarier er der imidlertid plads til alle. Ved en beboertæthed som i 1935 og med en ledighedsprocent som 1935 er der ikke alene plads til at opsuge de ca. 16.000 husvilde, men ovenikøbet yderligere at skaffe rum til yderligere 92.000 boligsøgende. Med andre ord: Danskerne boede i 1945 ikke nær så tæt, som de havde gjort 10 år tidligere.

Tabel 10. Boligforbrug og teoretisk fremskrivning af boligkapacitet

Konstateret boligforbrug 1945		Teoretisk boligkapacitet ved fremskrivning fra 1940 og 1935			
Niveau beboertæthed	1945	1940		1935	
Niveau ledige lejligheder	1945	1940	1945	1935	1945
Antal beboere (inkl. husvilde)	2.228.000	2.202.000	2.248.000	2.320.000	2.351.000
Beboere %	100 %	98,9 %	100,9 %	104,9 %	105,5 %
Ledige lejligheder	1.544	17.166	1.544	11.504	1.544

Som det ses, er det kun i et ud af de fire scenarier, hvor boligmassen ikke er fuldt tilstrækkelig til at rumme befolkningen i 1945, og i det scenarium er der så 17.000 ledige lejligheder til rådighed. Tallene understreger, at der skulle yderst beskedne ændringer til i fordelingen af lejligheder, for at befolkningens boligbehov havde været dækket lige så godt i 1945 som i 1940, og at boligstandarden (målt som antal beboere pr. værelse) generelt var højere end i 1935. Det indikerer, at årsagen til boligmangel i højere grad var en politikfejl end en markedsfejl.⁶⁷

Hvis man skal konkludere på det øjeblikkelige boligbehov i 1945, så må svaret blive, at behovet afhængigt af opgørelsesmetode var et sted mellem 0 og 60.000 boliger. Men den spændvidde i tallet viser også, at boligmarkedets kapacitet og dermed boligmangel er et vanskeligt begreb at arbejde med.

Selv om der kun skulle et beskedent fald i boligforbrug til at bringe balance i markedet, så er det imidlertid på ingen måde ensbetydende med, at de økonomiske konsekvenser af en liberalisering ville være beskedne. Udbudskurven var, som nævnt ovenfor, stejl. Stigningen i forbrugerprisindekset havde været på omkring 50 %, og bybefolkningens indkomster var i det store og hele fulgt med, så et råt estimat ville tilsige lejestigninger i samme eller endda noget større omfang for at reducere boligforbruget en anelse i forhold til 1940-niveauet. Noget mere realistisk bliver det, hvis man tager lidt højde for de store stigninger i varmeudgifterne. I så fald ville man måske kunne have nøjedes med 25-30 % i stigninger, for på kort sigt at kunne bringe balance i markedet. Over meget lange åremål er der en tendens til, at andelen af indtægten, som bruges på

bolig, er ret konstant, så på længere sigt ville lejestigninger svarende til forbrugerprisindekset have været forventelige ved en liberalisering.

1945 - Status på lovgivningen ved krigens slutning

Ved slutningen af besættelsen var resultatet af de foregående års lovgivning i store træk, at udviklingen havde været kontinuerlig og uden nogen afvigelser fra den oprindeligt fastlagte strategi. Beskyttelsesinteressen for lovgivningen var samfundet i bred almindelighed og ikke den individuelle lejer. Det ses blandt andet af, at myndighederne kunne konfiskere ulovlig fortjeneste.

Reguleringens grundpiller - prisstop og opsigelsesforbud - blev år for år mejslet stadig dybere i stenen med inddragelse af stedse flere typer bolig, indtil der ikke længere var udvidelsesmuligheder i den gamle lejeboligmasse. Nybyggeriet holdt man sig derimod fra at regulere lejen i.

Den mest omfangsrige del af regelsættet, regler for varmeafregning, der kun havde betydning for et mindretal af ejendommene, udvikledes konstant med stor detaljerighed og mange småændringer, som må have gjort dem vanskelige at administrere.

Huslejestoppet og opsigelsesforbuddet indebar en overgang fra det deklaratoriske princip, der var fremherskende i lejeloven, til en forbudslovgivning. Da det ikke var nok, tog man senere skridtet videre til påbud med ansatser til tvangsudlejning.

Reglen om begrænsning af enliges ret til at leje boliger med flere værelser er særpræget, og vanskelig at karakterisere systematisk.

Reguleringens afsmittende effekt på tofamiliehuse og enkeltværelser blev efterhånden så stor, at man anså det for nødvendigt at inddrage dem. Til gengæld er der påfaldende få tilpasninger af loven for at imødegå omgåelsestendenser; forhindring af udlejerens mulighed for successivt at opsigte lejere for selv at overtage boligen er den klareste omgåelsehindring med dusørreglen på en andenplads.

Prislovgivningen under 2. verdenskrig var omfattende. Alligevel steg de fleste varer væsentligt i pris i perioden, for forbrugerpristallet steg med mere end 50 %. Huslejerne udgør så den berømte undtagelse, som bekræfter reglen. For der er intet, som tyder på, at huslejerne steg i et nævneværdigt omfang. Årsagen til den høje grad af efterlevelse må nok søges i to forhold: I den første del af krigen at reguleringen ikke havde virkning, og sidenhen at antallet af lejeaftaler ikke var højere, end at det var muligt at lave kommunal kontrol af hver eneste indgået aftale.

Og i den effektive kontrol skal man nok også søge årsagen til, at sanktionsmulighederne i hele perioden strafferetligt forblev begrænsede til penge i form af bøde og konfiskation samt de civile retlige sanktioner, fortrinsvis tilbagebetaling og retablering af tidligere tilstand.

Sammenfatning af udviklingen på boligmarkedet

I perioden forud for krigen var boligmarkedet præget af en meget beskeden grad af regulering. Der var en tilvækst af boliger, som førte til en reserve af ledige boliger. Tendensen må have været i retning af lavere priser og stadig flere valgmuligheder for de boligsøgende.

Ved krigens udbrud i 1939 besluttede Rigsdagen at indføre et huslejestop og forbud mod opsigelse af lejere. En kraftig inflationsbølge, bl.a. båret af brændselsudgifternes himmelflugt – allerede det første år en fordobling – medførte en væsentlig nedgang i reallønnen for byerhvervene. Uanset lejen blev fastholdt, steg efterspørgslen mindre end tilvæksten fra nybyggeri, så antallet af ledige boliger steg i 1940. Ved overgangen til 1941 var der lige så mange ledige boliger, som i de

uregulerede år i midten af 1930'erne. På dette tidspunkt har reguleringen endnu ikke haft nogen effekter for markedet.

I løbet af 1942 fik lønstigninger efterhånden indhentet prisstigningerne i besættelsens første år. Det førte igen til stigende efterspørgsel efter boliger, så der ikke længere var ledige lejligheder. Det indebærer, at reguleringens virkninger begynder at vise sig.

Nu var det sælgers marked. Dette gjaldt også markedet for fremleje af enkeltværelser, idet faldet i real boligudgift for hovedlejererne gjorde det nemmere at klare sig uden indtægten fra en eller flere logerende. Når udlejerne ikke kunne tjene mere, så kunne de i hvert fald vælge de mindst besværlige lejere eller helt vælgere lejere fra. Det markante fald i husejernes reale indtægter fra udlejning førte til en tendens til at sammenlægge lejligheder, formentlig oftest ved at ejere inddrog ekstra plads til sig selv. Reaktionen kom prompte først med udvidelse af prisstoppet til lejligheder i to-familiehuse og klublejligheder i 1942, siden med et forbud mod ændret anvendelse i 1943. Kort efter fulgte et forbud mod, at unge enlige fik lejligheder på mere end 1 værelse, der blev pligt til at genudleje i løbet få uger, og fremleje af enkeltværelser blev inddraget under pris- og opsigelsesstoppet. Denne skærpelse bevirkede imidlertid næppe en forøgelse af udbuddet, og den mindskede mobiliteten.

Det løbende fald i den relative pris på lejemål førte til, at mange af de, som normalt ville være flyttet til en mindre bolig, såsom enker⁶⁸ og fraskilte, beholdt deres hidtidige lejlighed, hvilket nedsatte mobiliteten på boligmarkedet, og dermed yderligere forstærkede tendensen. Udviklingen i befolkningssammensætning trak hvert år i retning af marginalt større efterspørgsel, men navnlig den lave husleje medførte en yderligere efterspørgsel og i den sidste del af perioden blev der igen brug for husvildeboliger. Man begyndte igen at tale om boligmangel eller mere følelsesladet: bolignød. Problemet var tydeligvis størst i provinsbyerne.

De tyske flygtninge, der kom i foråret 1945, påvirkede ikke danskernes boligmarked i nævneværdigt omfang. Der er ikke grundlag for at antage, at tilstedeværelsen af tyske embedsmænd påvirkede boligsituationen.

For udlejerne betød maksimalprisregler en kraftig udhuling af deres overskud fra udlejning, hvilket altid vil overvælde sig i kapitalværdien. I modsat retning trak tilstedeværelsen af "ledige penge", der skulle anbringes og forventningen om afskaffelse af prisstoppet ved den kommende befrielse.

Indgrebene på boligmarkedet blev givetvis opfattet som nødvendige i samtiden, og der var politisk konsensus om dem, men for eftertiden må det give anledning til eftertanke, at indgreb ofte førte til utilsigtede konsekvenser, som måtte afbødes af yderligere indgreb. Om indgrebene havde positive konsekvenser kan betvivles, og de kunne i hvert fald have været gennemført på måder, der var mere fokuserede, og som nemmere kunne afvikles igen. En accept af lejeforhøjelser svarende til den generelle prisudvikling ville i hvert fald have haft bedre virkning end strammingerne fra 1942 og frem.

Endelig er det karakteristisk for forløbet i hele perioden, at boligmarkedets udvikling og reaktioner meget præcist afspejler de resultater, som traditionel økonomisk teori forudsiger.

Rigsdagstidende – en oversigt

1931-32, Forslag til Lov om Lejemaal om visse Boliger og Forretningslokaler m.v.

FF: 2052, 3086, 4994, 5124, 7484

LF: 978, 2001, 2012

Tillæg A: 5665, Tillæg B: 481, 2945, 2979, Tillæg C: 319, 2595, 2733

Stadfæstet som *Lov nr. 133 af 28. april 1931*

1933-34 Forslag til Lov om Lejemaal om Boliger og Forretningslokaler m.v.

- FF: 3300, 3456, 4553, 4656,
LF: 998, 1144, 1163
Tillæg A: 4407, Tillæg B: 1331, 1819, Tillæg C: 1101
- 1933-34 Forslag til Lov om Ændringer i Lov Nr. 133 af 28. April 1931 angaaende Lejemaal om visse Boliger og Forretningslokaler m.v.
FF: 5426, 5432, 5913, 5976
LF:
Tillæg A: 5157, Tillæg B: 1787, Tillæg C: 2159
- 1934-35, 1. samling, Forslag til Lov om Ændringer i Lov Nr. 133 af 28. April 1931 angaaende Lejemaal om visse Boliger og Forretningslokaler m.v.
FF: 3678, 4099, 5319, 5402
LF: 1621, 1773, 1776
Tillæg A: 3427, Tillæg B: 2127, Tillæg C: 2125
- 1935-36 Forslag til Lov om Leje
FF: 1886, 2164, 3689, 3783
LF: 535
Tillæg A: 2785, Tillæg B: 455, 535, Tillæg C: 169
- 1936-37 Forslag til Lov om Leje
FF: 923, 1095, 4096, 4265, 5048
LF: 1112, 1473, 1507
Tillæg A: 2699, Tillæg B: 655, 1589, 1527, Tillæg C: 337, 1111, 1209
Stadfæstet som *Lov nr. 54 af 23. marts 1937*
- 1938-39 Forslag til Lov om Ændring i Lov om Leje
FF: 61, 864, 2173, 2222
LF: 248, 265, 295
Tillæg A: 2681, Tillæg B: 45, Tillæg C: 27, 63
Stadfæstet som *Lov nr. 372 af 21. december 1938*
- 1938-39 1.samling, Forslag til Lov om ændret affattelse af forskellige Bestemmelser i Borgerlig Straffelov med flere Love [Rettighedsfortabelse som Følge af Lovovertrædelser] (§ 33)
FF: 2790, 3542, 5247, 5283
LF: 1465, 1490, 1573
Tillæg A: 3941, Tillæg B: 1711, Tillæg C: 1377, 1577
Stadfæstet som *Lov nr. 88 af 15. marts 1939*
- 1939-40 Forslag til midlertidig Lov om Ændring i Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje m.m. [I]
FF: 67, 126, 302, 336
LF: 90, 101, 102
Tillæg A: 2359, Tillæg B: 13, Tillæg C: 17, 23
Stadfæstet som *Lov nr. 377 af 30. oktober 1939*
- 1939-40 Forslag til midlertidig Lov om Ændring i Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje m.m. [II]
FF: 2938, 3079, 3728, 3764
LF: 1354, 1385, 1410
Tillæg A: 3363, Tillæg B: 491, Tillæg C: 401, 427
Stadfæstet som *Lov nr. 127 af 30. marts 1940*
- 1940-41 Forslag til Lov om Ændringer i Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje
FF: 1720, 1777, 1867, 1876
LF: 982, 991, 995
Tillæg A: 4467, Tillæg B: 997, Tillæg C: 1249, 1283
Stadfæstet som *Lov nr. 136 af 31. marts 1941*
- 1941-42 Forslag til Lov om Ændringer i Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje [I]
FF: 1062, 1070, 1074, 1078
LF: 472, 476, 479
Tillæg A: 3237, Tillæg B: , Tillæg C: 283, 295
Stadfæstet som *Lov nr. 89 af 13. marts 1942*

- 1941-42 Forslag til Lov om Ændringer i Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje [II]
FF: 1258, 1357, 1953, 1962
LF: 837, 856, 865
Tillæg A: 5031, Tillæg B: 1069, 1075, Tillæg C: 1297, 1237
Stadfæstet som *Lov nr. 216 af 28. maj 1942*
- 1941-42 Forslag til Lov om Ændringer i Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje [III]
FF: 1574, 1579, 1581, 1583
LF: 729, 736, 737
Tillæg A: 5113, Tillæg B: , Tillæg C: 1215, 1237
Stadfæstet som *Lov nr. 127 af 30. marts 1942*
- 1942-43 Forslag til Lov om Forbud mod Sammenlægning af Beboelseslejligheder m.m.
FF: 1046, 1108, 1181, 1185
LF: 461, 471, 487
Tillæg A: 3095, Tillæg B: 219, Tillæg C: 251, 325
Stadfæstet som *Lov nr. 80 af 9. marts 1943*
- 1942-43 Forslag til Lov om Ændringer i og Tilføjelser til Lov Nr. 54 af 23. Marts 1937 om Leje med senere Ændringer
FF: 1542, 1564, 1601, 1608
LF: 792, 821, 822
Tillæg A: 5021, Tillæg B: 897, 911, Tillæg C: 1313, 1355
Stadfæstet som *Lov nr. 262 af 29. Maj 1943*

Litteratur

- Andersen, Ellen: "Historier om krig og boligmangel", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* bd. 132, s. 16-22, 1994.
- Betænkning afgivet af Indenrigsministeriets huslejeudvalg af 1934* (Bærentzen-udvalget), København 1935.
- Betænkning om *Det fremtidige Boligbyggeri*, afgivet af Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940, København 1945.
- Boserup, Ester: "Brændsels- og Raastofproblemer" i Vilhelm Buhl (red.): *Danmarks Økonomiske Forhold 1939-45*, i serien Aage Friis: Danmark under Verdenskrig og Besættelse, Historiske Enkeltfremstillinger, bd. 5, A.C. Normanns Forlag, Odense 1948, s. 148-157.
- Christiansen, Niels Finn: "Klassesamfundet organiseres 1900-1925" i Olsen, Olaf (red.): *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie* bd. 12, 1. udg. 1990.
- Christoffersen, Henrik: "Lejeboligmarkedets rolle og funktionalitet i de forskellige historiske perioder" i Henrik Christoffersen m. fl.: *Den private ejendomsudlejnings betydning for samfundet*, København 2010, s. 13-147.
- Danø, Sven: "Boligpolitik", *Socialt Tidsskrift* 29, s. 161-198, 1953.
- Engberg, Einar: "Boligpolitik og Bolignød" i Vilhelm Buhl (red.): *Danmarks Økonomiske Forhold 1939-45*, i serien Aage Friis (red): Danmark under Verdenskrig og Besættelse, Historiske Enkeltfremstillinger, bd. 5, A.C. Normanns Forlag, Odense 1948, s 211-220.
- Friis, Finn T.B.: "Økonomiske og Sociale Forhold 1920-1939" i Aage Friis, Axel Linvald og Mouritz Mackeprang: *Schultz Danmarkshistorie*", bd. 6, København 1943.
- Hansen, Svend Aage og Ingrid Henriksen: *Dansk Socialhistorie, bd. 6 Sociale Brydninger 1914-39*, København 1980.

Hansen, Svend Aage og Ingrid Henriksen: *Dansk Socialhistorie, bd. 7, Velfærdsstaten 1940-78*, København 1980.

Hansen, Svend Aage: *Økonomisk Vækst i Danmark*, 3. udgave, København 1983.

Hoffmeyer, Erik: "Perioden 1931 til 1960" i Knud Erik Svendsen m. fl.: *Dansk Pengehistorie*, bd. 2, København 1968.

Juridisk-Økonomisk Stat, 25. udgave DJØFs Forlag, København 1995.

Jensen, Sigurd: *Levevilkår under besættelsen*, København 1971.

Kampmann, Viggo: Indtægts- og Formueudviklingen i Vilhelm Buhl (red.): *Danmarks Økonomiske Forhold 1939-45*, i serien Aage Friis (red): *Danmark under Verdenskrig og Besættelse, Historiske Enkeltfremstillinger*, bd. 5, A.C. Normanns Forlag, Odense 1948, s. 241-268.

Kaarsted, Tage: "Krise og Krig 1925-1950" i *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, bd. 13, 1 udg., København 1990.

Mankiw, N. Gregory og Mark P. Taylor: *Microeconomics*, 5. udgave, Cengage, Singapore 2020.

Munch, Peter Rochegune: "Under den første Verdenskrig 1914-1920" i Aage Friis, Axel Linvald og Mouritz Mackeprang: *Schultz Danmarkshistorie*, bd. 6, København 1943.

Møller, Viggo Steen: Boligforhold i Svend Dahl (red): *Danmarks Kultur ved Aar 1940*, København 1942, s. 196-212.

Nissen, Henrik S.: "Hverdagshistorie" i Mørch, Søren (red): *[Gyldendals] Danmarks historie, bd. 7, tiden 1914-45*, København 1988.

Samuelson, Paul A: *Economics*, 11. udgave, McGraw-Hill International Book Company, London 1980.

Statistiske Meddelelser udgivet af Statistisk Departement.

4. række, bind 104, hæfte 1, Husleje og Boligforhold November 1935, København 1937.

4. række, bind 117, hæfte 3, Husleje og Boligforhold November 1940, København 1942.

4. række, bind 133, hæfte 5, Husleje og Boligforhold November 1945, København 1949.

Statistisk Aarbog, udgivet af Statistisk Departement, København diverse år.

Statistisk Aarbog for Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommune, udgivet af Københavns statistiske Kontor, København diverse år.

Wendt, Frantz: "Besættelse og Atomtid", i John Danstrup og Hal Koch (red): *Politikens Danmarkshistorie bd. 14*, 3 udg. 2. oplag, København 1984.

Det økonomiske Råd, Formandskabet: *Boligmarkedet og Boligbyggeriet, Problemer og perspektiver*, København, Maj 1970.

Noter

¹ Wendt, *Politikens Danmarkshistorie*, bd. 14, s. 247 henter tilsyneladende sine oplysninger fra Engberg, *Boligpolitik*

² Henrik S. Nissen, *[Gyldendals] Danmarks historie*, bd. 7, s. 55 og 385 er lapidarisk og kan ikke beskyldes for afskrift.

³ Tage Kaarsted, *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, side 318-9. Kaarsteds tekst er uændret i 2 udg. revideret af Aage Trommer. Kaarsteds tekst s. 319 viser også slægtskab med Engberg, *Boligpolitik*.

⁴ Hansen og Henriksen: *Dansk Socialhistorie*, , bd. 7 side 78-79 jf. s. 108 og 95. Teksten er uændret i 2. udgave fra 1984.

⁵ Hansen: *Økonomisk Vækst*, bd. 2, hvor spørgsmålet er nævnt s. 104-5, og hvor han som kilde angiver Engberg, *Boligpolitik* og tidlige oplag af Wendt, *Politikens Danmarkshistorie* bd. 14.

⁶ Munch, *Under den første Verdenskrig*, s. 60.

⁷ Niels Finn Christiansen, *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie* bd. 12, s. 239-40

⁸ Hansen og Henriksen: *Dansk Socialhistorie*, bd. 6 s. 78 og 248

⁹ Andersen, Ellen, *Boligmangel*, s. 16-24. Om Ellen Andersen: *Juridisk Økonomisk Stat*, s. 14.

¹⁰ Andersen, *Boligpolitik* s. 23.

¹¹ Einer Engberg, *Boligpolitik*, s. 211-20. Det er navnlig konklusionen på s. 219 og 220, der har været benyttet.

¹² *Juridisk-Økonomisk Stat*, s. 181

¹³ *Kvindebiografisk Leksikon*, <https://www.kvinfo.dk/side/597/bio/206/origin/170/> (23.09.2022)

¹⁴ Også Hansen og Henriksen, *Dansk Socialhistorie* bd. 7 fremhæver, at bogen ”er af særlig interesse ... på grund af den nære tilknytning som forfatterkredsen ... havde til tidens administration”.

¹⁵ Boligtællingerne, der blev foretaget hvert 5. år sammen med folketællingerne, indeholder nøgterne opgørelser vedrørende elektricitet, toiletter, varmt vand, bad, og centralvarme. Oplysningerne kan desuden findes i Statistisk Årbog. Se også Friis, *Sociale Forhold*, s. 418-425. En helt anderledes levende og fremskridtsbejstret beskrivelse af boligforholdene i perioden kan findes i Møller, *Boligforhold*.

¹⁶ For så vidt angår henvisninger til lovforarbejder, er samtlige lejeloves forarbejder medtaget i litteraturlisten, og nemme at slå efter på Folketingstidende.dk. Der er derfor ikke løbende henvisninger til spaltenumre i Rigsdagstidende.

¹⁷ Brug af ordet åger er misvisende. Også i datiden satte man af og til citationstegn omkring ordet, for hvor tidligere lovbestemmelser kun havde reguleret tilfælde af ”åbenlyse misforhold”, så udvidede loven fra 1931 det til alle misforhold. Straffeloven (lov nr. 126 af 15. april 1930) benyttede dengang udtrykket ”åabenbart misforhold” for at beskrive åger.

¹⁸ Betænkning afgivet af Indenrigsministeriets huslejeudvalg af 1934 (Bærentzen-udvalget), trykt 1935, s. 36, hvor det opgøres, at de 10 største retskredse på 3 år havde haft i alt 4 sager derom.

¹⁹ Forslag herom blev fremsat i marts 1934: forkastet i Landstinget, juni 34: bortfaldet ved samlingens udløb, 1. februar 1935: forkastet af Landstinget.

²⁰ Problemer i provinsen ville have kunnet nå at påvirke Bærentzen-udvalgets betænkning. Problemer i København ville givetvis have været påberåbt under behandlingen af lejeloven i Rigsdagen.

²¹ Det kan undre, at ingen i udvalget har tænkt nærmere over denne problemstilling, navnlig da et af lovens kapitler har overskriften ”om nedsættelse eller forhøjelse af leje”, men kapitlet indeholder ingen bestemmelser om varsling af lejeforhøjelser kun om rettens muligheder for at reagere på leje, der står i misforhold til det lejedes værdi. Denne del af loven var som allerede nævnt en videreførelse af den tidligere lov fra 1931 jf. note 3.

Lejelovens opdeling i en generel del og en speciel del om boliger gør den vanskelig at læse selv for et trænet øje. Man kan ikke arbejde med den specielle del uden først at have overblik over den generelle. Eksempelvis står de generelle opsigelsesregler i § 10 og reglerne om 3-årsperioderne for boliger i §§ 54-58. Og der er ikke henvisninger mellem de 2 regelsæt. I øvrigt skal man vide, at et formentlig meget stort antal lejekontrakter indeholdt bestemmelser om, at lejemål kun kunne opsiges til de traditionelle 2 årlige flyttedage, som lå 3. tirsdag i hhv. april og oktober. Og lejekontrakternes bestemmelser gik forud for lovens.

²² Nutidens på forhånd fastsatte reguleringer såsom omkostningsbestemt leje, trappeleje eller blot indeksregulering var der ingen, som havde tænkt på. Hvis muligheden for opsigelse alene med henblik på lejeregulering havde været følt som en belastning i markedet, så tilsiger økonomisk teori, at kontrakterne ville have tilpasset sig. Det må antages, at lejelovsudvalget reflekterede den gængse praksis på området, når man antog, at den indvendige vedligeholdelsespligt påhvilede udlejer. Det kan ikke ses udtrykkeligt af Bærentzen-udvalgets betænkning side 15, 35 og bilaget side 85. Så hvis en udlejer efter kort tid rejste lejekrav, som udløste lejerens fraflytning, ville udlejer nemt kunne udløse en ekstra udgift for sig selv til maling, hvidtning og tapetsering, som kunne være betydelig i forhold til det rejste lejekrav. Betænkningen indeholder ikke mindretalsudtalelser fra udlejerside derom.

Det kan være betragtninger om, at udlejer ville påføre sig selv omkostninger ved at opsiges lejere, der gjorde, at man slet ikke overvejede den ellers ret oplagte omgåelsesmulighed, nemlig at en udlejer konsekvent opsagde alle lejemål til fraflytning ved udløbet af det første år.

En marginal effekt af den indførte 3-årige karenperiode for lejeforhøjelse må være, at udlejer vil blive en smule mindre tilbøjelig til at acceptere en lav leje for at undgå tomgang. Hvis udlejer ved at vente på en anden potentiel lejer i kort tid, kan få en højere husleje, så vil en venteperiode somme tider kunne betale sig. Knæpunktet ligger, når karenperioden er 3 år, ved ca. 3,5 % højere leje pr. måned lejemålet ligger tomt.

²³ Huslejevarslere er altid nominelle størrelser, men de måtte selvsagt ske under hensyntagen til, at huslejeniveauet, som det vil blive omtalt nedenfor, reelt var vigende. Det må have lagt en dæmper på udlejernes krav om forhøjelser, men virkningen afhænger af forholdet mellem faldet i den reale husleje og den generelle inflationstendens i samfundet.

²⁴ Det er i hvert fald ikke nævnt i forbindelse med vedtagelsen af den nedennævnte lov 372 af 21. december 1938.

²⁵ En kritisk oppositionspolitik venstremanden Niels Elgaard var fræk nok til at antyde, at det snarere handlede om at udskyde lejeforhøjelserne til efter et valg, og den konservative Henning Hasle antydede nogen lignende. Og som følge af vedtagelsen af et forslag til grundlovsændring i marts 1939 kom der rent faktisk valg til både Folketinget og hele Landstinget, 3. april 1939.

²⁶ For en økonom er ledige lejligheder som udgangspunkt udtryk for, at prisniveauet ligger for højt. Så der er intet eftertragtelssværdigt i et stort antal ledige lejligheder, der blot er udtryk for tilpasningsproblemer på markedet. Heroverfor står, at der altid vil findes et antal lejligheder, som vil stå tomme. Det er samme funktion, som at bageren næsten aldrig kan bage præcis det antal rundstykker, som kunderne vil købe en bestemt dag. I datiden betegnede man de ledige boliger som lejerreserven. Og der var meget fokus på størrelsen deraf. Da de offentlige statistikker kun i meget begrænset omfang opgjorde ejerboliger og udlejningsboliger separat, så indeholdt tallet for lejerreserven såvel ejerboliger, som var til salg og fraflyttede af den hidtidige ejer, som ledige udlejningsboliger og naturligvis lejligheder tømt med henblik på ombygning. Behovet for en boligreserve og størrelsen deraf drøftes udførligt senere i artiklen.

²⁷ Forslaget blev fremsat kl. 20²⁰ i Folketinget og loven blev efter 3 behandlinger oversendt til Landstinget, hvor den var tredjebehandlet kl. 22⁵³. Se Folketingets Forhandlinger, 1938-39, 2. samling, sp. 767 ff. og tilsvarende Landstingets sp. 287 ff., tillæg A sp. 1379. Allerede samme aften var ministeren, Johannes Kjærbo, på Sorgenfri for at indhente kongens stadfæstelse af lovforslaget, der derved blev til lov nr. 284 af 1. september 1939.

²⁸ Også den følgende lovgivning blev vedtaget med enstemmighed. Ved enkelte lejligheder nævner borgerlige partiers ordførere, at lovgivningen kun er acceptabel, fordi den er midlertidig, men de fremfører på intet tidspunkt principiel uenighed om lovenes overordnede sigte.

²⁹ Om yderligere undtagelser se nedenfor ved forlængelsen i 1942.

³⁰ Hvis man skal helt ned i detaljen, så indeholdt lejeloftet en snævert formuleret undtagelsesregel (§ 4), som åbnede for lejeforhøjelse i forbindelse med genudlejning, hvis den hidtidige leje havde været usædvanligt lav.

³¹ Nissen, [*Gyldendals*] *Danmarks Historie*, bd. 7, s. 55 antager, at der var tale om en anti-inflationspolitik og ud fra tidens forestillinger om årsagerne til inflation er det nok korrekt, men det siges på en temmelig indirekte facon.

³² Administrationsomkostningerne, der ikke kunne lægges på varmeregnskabet, må være steget eksponentielt, hvad enten udlejer selv brugte tid til at sætte sig ind i reglerne eller måtte købe sig til bistand. Otto B. Wroblewskis Blanketforlag har givetvis haft udviklet formularer til opgørelserne, men selv for dem må det have været svært at følge med de årlige småjusteringer. Potentialet for konflikter har været stort.

³³ Dermed ser man den første ansats til nutidens regler, hvor opsigelser på grund af lejerens adfærd er underlagt et krav om saglighed, der kan efterprøves og eventuelt underkendes af domstolene. Også et krav om forudgående advarsel – eller med lovens ord: påmindelse – er genkendeligt. Kravene til sagligheden var til gengæld små, udlejer skulle blot sandsynliggøre, at lejeren tilsidesatte sine pligter til at iagttage god skik og orden.

³⁴ Et karakteristikum ved et fragmenteret lejemarked, altså som det man havde ved krigens udbrud med mange udlejere, som kun rådede over ejendomme med en enkelt eller nogle få opgange, er, at den enkelte udlejer tilstræber at bygge en bestand af lejere, som passer til hinanden og til udlejers gemyt. Nogle ejendomme bliver meget renlige, i andre må man gerne spille høj musik. Det giver en variation og bredde i markedet, som ikke skal undervurderes, men det kan kun lade sig gøre, når mulighederne for at selekttere – herunder ved opsigelse og prissætning – er til stede. Lovregler om opsigelsesgrunde levner ikke megen plads til den slags forskelle. Det er dog min personlige erfaring, at boligretterne selv i vore dage i et begrænset omfang lader sig påvirke af den type argumentation i opsigelsessager. Man skal i hvert fald ikke undlade at benytte argumentet, hverken som udlejers eller lejers talsmand.

³⁵ Mange forbrydelser (tyveri, voldtægt o.s.v.) forudsætter et modvilligt offer, som selvsagt ikke skal straffes. Men selv når "offeret" aktivt medvirker til forbrydelsen (f.eks. den mindreårige, der køber spiritus) straffes som hovedregel kun hovedmanden. I så fald betegnes "offeret" straffri concursus necessarius, nødvendig medvirker.

³⁶ Ret beset er det et underligt pseudo-problem man forsøger at løse. Det er meget få lykkelige kernefamilier, der af egen drift spreder sig ud over en flerhed af adresser. Nogle enkelte gange ser man en familie, hvor sygdom – oftest psykisk – tvinger parterne til at bo hver for sig. Skal det virkelig være strafbart?

³⁷ Der findes ikke i materialet nogen indikation af, at korruption var eller blev mere udbredt, men lovgivningen bør, når det er muligt, følge det almindelige forsigtighedsprincip fra Fadervor, "led os ikke ind i Fristelse".

³⁸ Strafferetligt ville annoncerne ellers typisk være medvirken til forsøg på et bøde- og hæftedelikt og dermed straffri.

³⁹ Hvis man sammenholder tabellerne 6a, 6b og 7 kan enhver let danne sig et overblik over tomgangsprocenten ved krigens begyndelse, og af tabel 3 kan man se, hvorledes prisniveauet havde udviklet sig. Disse tal underbygger ikke argumentet. Der er nemlig omtrent en faktor 10 til forskel på de to størrelser.

⁴⁰ Den relevante bestemmelse var Forsorgslovens (nr. 181 af 20. maj 1933) § 279, stk. 1: ”Naar en Familieforsorger uden egen Skyld er blevet husvild, men ikke mangler Evne til at udrede den på vedkommende Egn sædvanlige Husleje på de på samme Sted almindelige Betingelser i henseende til Forfaldstid, Forudbetaling m.v., er den Kommune, i hvilken han var bosat, da han blev Husvild, forpligtet til at skaffe ham og Familie fornødent Husly mod en Betaling, der ikke må overstige hverken den anviste Beboelses Lejeværdi eller den i Egnen sædvanlige Husleje for en Familie som den omhandlede.”

⁴¹ En nærmere undersøgelse af kriterierne for at være omfattet af husvildeforsorg er ikke foretaget.

⁴² Skøn baseret på *Statistisk Aarboeg* for Danmark 1945, tabel 40.

⁴³ Det almindelige pristal var steget ca. 50 % og jf. nedenfor er boligudgiften inkl. varme antagelig steget ca. 25 %. Boligudgiften udgør derfor realt ca. 125/150 af omkostningen førend krigen. Beregningen er meget løselig, men viser tydeligt tendensen.

⁴⁴ Andre kilder kunne føre til andre resultater.

⁴⁵ *Statistisk Årbog* for Danmark; 1939, tabel 125 Bevægelsen i Leveomkostningerne fra Juli 1914 til April 1939

⁴⁶ I 1943 nævner den konservative Henning Hasle, at lejestigningerne i Hovedstaden har udgjort 2,9 %. Tallet stammer rimeligvis fra Grundejerforeningen og er formentlig korrekt.

⁴⁷ *Statistisk Årbog* for Danmark; 1942, tabel 121 Arbejderfamiliers Forbrug 1939-40

⁴⁸ Boserup, *Brændsel*, side 148-153

⁴⁹ Se eksempelvis Kaarsted, *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie bd. 13*, s. 210 og 268. Jensen, *Levevilkår*, side 233 anfører, at lønkrav blev begrundet i, at pristallet ikke tog hensyn til kvalitetsforringelsen.

⁵⁰ Hoffmeyer, *Perioden 1931 til 1960*, s. 227

⁵¹ <https://fm.dk/media/10187/finansministeriet-1848-1998.pdf> s. 13 (23.12.2021).

⁵² Eksempelvis Samuelson: *Economics*, s. 369-70 og Mankiw og Taylor: *Microeconomics*, s. 160-163. (P.t. anvendt som lærebog om emnet på polit-studiet i København)

⁵³ Samtlige tallene i dette afsnit baserer sig på bearbejdelse af oplysninger i *Boligtællingerne 1935, 1940 og 1945*. Et regneark med dokumentation for beregningerne kan fås ved henvendelse til forfatteren.

⁵⁴ Se hertil *Boligtælling 1940*, side 51 ff. sammenholdt med forbrugerprisindekset.

⁵⁵ Andersen, *Boligmangel*, s. 18

⁵⁶ Kilderne er tavse på dette punkt, men hvis man efterfølgende skal opfinde mulige forklaringer på, at man ikke forsøgte sig med direkte tilskud i stedet, så kunne man måske overveje, at der måske ville have været bureaukratiske vanskeligheder med at identificere målgruppen og administrere udbetalinger til meget store befolkningsgrupper.

⁵⁷ Dette afhænger af, om jordstykket kan ændre anvendelse.

⁵⁸ Engberg, *Boligpolitik*, s. 217 har tilsyneladende den modsatte opfattelse, at ”Reparationsarbejderne, navnlig på Landet, i stort Omfang havde Karakter af Om- og Nybygningsarbejder med stort Materialeforbrug.” Billedet forvirres af, at der, som omtalt af Engberg, blev vedtaget en lov (nr. 567 af 31. oktober 1940) om støtte til vedligeholdelsesarbejder på byejendomme, altså et indgreb til at afværge konsekvenserne af et indgreb.

⁵⁹ Den traditionelle fremstilling af prismaksima i økonomiske lærebøger bygger typisk på en forudsætning om, at hele markedet reguleres, og i så fald optræder drejningen af udbudskurven ikke, så på dette punkt er der tale om en udbygning af den alment accepterede økonomiske teori.

⁶⁰ For årene mellem 1935 og 1940 er tilsvarende tal tilsyneladende ikke offentliggjort. Tallene for 1935 er medtaget, fordi de illustrerer forholdene på et helt ureguleret marked. *Boligtællingen i november 1940* har nogle markant anderledes tal hhv. 9038, 1294, 4559, 389 og 714, i alt 19.994, se s. 17 Disse tal citeres af Danø, *Boligpolitik* s. 161 og Jensen, *Levevilkår*, s. 191. Pr. oktober 1943 angiver Sigurd Jensen et landsdækkende tal på 42. Årsagen til diskrepansen er uafklaret.

⁶¹ Se Hoffmeyer *Pengehistorie*, bd. 2, s. 240-49 om de mangeartede forsøg på at opsuge overskudslikviditet.

⁶² Det er markant, at ingen af bidragyderne til Buhls værk nævner denne side af udviklingen. Men de tilhører også alle en politisk observans med ringe forståelse for bourgeoisiets interesser. End ikke Christoffersen, *Lejeboligmarkedet*, der er købt og betalt til at fremhæve udlejernes synspunkt levner dette forhold omtale i kapitlet om 1914-45.

Hvis man vil danne sig et løseligt – nogle ville nok kalde det løst – skøn over værditabet, så kan man tage udgangspunkt i, at investeringerne i boliger ifølge Betænkningen om det fremtidige boligbyggeri fra 1945 gennem en årrække havde udgjort ca. 25 % af samfundets samlede investeringer. Boliger afskrives kun langsomt, så en antagelse om, at boliger udgjorde ca. 25 % af nationalformuen er næppe urimelig. Heraf udgjorde lejeboliger antalmæssigt ca. 80 %, og selv om ejerboligerne nok var de mest værdifulde, så udgjorde lejeboligerne følgelig i størrelsesordenen 15-20 % af nationalformuen. Lejeloftet begrænsede bruttoindtægten, men driftsudgifterne og vedligeholdelsen steg i pris. Så fortjenesten ved udlejning må være faldet med mindst 1/3 og nok snarere halveret. Ejendommenes værdi bør så være faldet tilsvarende. Dermed var der tale om værditab svarende til 5-10 % af nationalformuen i 1939. Hvad selve besættelsen kostede er lige så svært at beregne, men en udgift svarende til 10-20 % af nationalformuen er ikke usædvanlig at se i litteraturen, og det tjener til at illustrere den meget betydelige virkning af lejeloftet.

⁶³ *Det fremtidige Boligbyggeri*, s. 55

⁶⁴ *Boligtælling 1945*, s. 47 tabel XIX. Bemærk at offentliggørelsesdagen ligger efter trykning af Engberg, *Boligpolitik*.

⁶⁵ Det økonomiske Råd, *Boligmarkedet*, bilagstabel I,2 s. 99

⁶⁶ Regneark med opgørelserne kan fås ved henvendelse til forfatteren.

⁶⁷ Andersen, *Boligmangel*, s. 23 når samme konklusion, men uden at nævne tal for denne periode

⁶⁸ De gamle damer med store lejligheder blev i de følgende årtier en nærmest fast vending til at beskrive problemerne på boligmarkedet, men som bemærket ovenfor, så burde det snarere have været enkemændene, som blev nævnt i den sammenhæng.