

AKTUELLE BOLIGPROBLEMER

AF ANDERS ØLGAARD*

Indledning

I det sidste halve års tid har Det økonomiske Råds formandskab – og ikke mindst dets sekretariat – arbejdet intensivt med boligproblemerne. På et møde i rådet den 3. april 1970 blev det tilvejebragte baggrundsmateriale diskuteret med henblik på offentliggørelsen af den endelige redegørelse¹.

Det ville være synd at sige, at man herved betrødte jomfruelig jord. Selv om man begrænser sig til danske betænkninger i tilknytning til emnet, offentliggjort siden 1945, når litteraturlisten op på omkring 40 numre, jfr. et appendix til redegørelsen. Den sidste større betækningsrunde kan dateres til 1965 som forløber for boligforliget i begyndelsen af 1966; et resumé af hovedpunkterne findes i Jørgen Geltings artikel her i tidsskriftet i 1965².

På denne baggrund kan det være naturligt at spørge, hvorfor man har fundet det umagen værd at ride manegen rundt én gang til. Forklaringen ligger delvis i, at der siden 1965 er kommet nye momenter i sagen. For det første må de øjeblikkelige boligproblemer naturligvis vurderes i lys af 1966-forliget, som nu har været i kraft så længe at også dets svagheder kan bedømmes. For det andet må det nok erkendes, at nybyggeriets vilkår i 1970-erne må forventes at adskille sig fra det sælgers marked, som man gennem det sidste årti har vænnet sig til. Denne problematik blev belyst i formandskabets redegørelse fra oktober 1969³, og drøftelsen af dette afsnit i rådet kan vel siges at være den umiddelbare anledning til, at man fortsatte arbejdet med boligproblemerne. Skulle man herudover udpege en enkelt faktor, som kunne retfærdiggøre yderligere aktivitet på feltet, må det vist være, at den almindelige inflationsforventning gennem de senere år er blevet mere udpræget og udbredt, med deraf følgende konsekvenser for renteniveauet og dermed for byggeriets finansieringsproblemer.

* Professor ved Københavns Universitet, formand for Det økonomiske Råds formandskab. Artiklen gengiver et indlæg ved et møde i Nationaløkonomisk Forening den 7. april 1970.

1. Det økonomiske Råd, formandskabet, *Boligmarkedet og boligbyggeriet. Problemer og spektiver* (København 1970).
2. Jørgen H. Gelting, »Boligmarkedets normalisering«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 103 (1965): 97-104.
3. Det økonomiske Råd, formandskabet, *Dansk økonomi i efteråret 1969* (København 1969), pp. 38-68. Dette afsnit er genoptrykt som bilag i redegørelsen fra maj 1970.

AKTUELLE BOLIGPROBLEMER

AF ANDERS ØLGAARD*

Indledning

I det sidste halve års tid har Det økonomiske Råds formandskab – og ikke mindst dets sekretariat – arbejdet intensivt med boligproblemerne. På et møde i rådet den 3. april 1970 blev det tilvejebragte baggrundsmateriale diskuteret med henblik på offentliggørelsen af den endelige redegørelse¹.

Det ville være synd at sige, at man herved betrødte jomfruelig jord. Selv om man begrænser sig til danske betænkninger i tilknytning til emnet, offentliggjort siden 1945, når litteraturlisten op på omkring 40 numre, jfr. et appendix til redegørelsen. Den sidste større betækningsrunde kan dateres til 1965 som forløber for boligforliget i begyndelsen af 1966; et resumé af hovedpunkterne findes i Jørgen Geltings artikel her i tidsskriftet i 1965².

På denne baggrund kan det være naturligt at spørge, hvorfor man har fundet det umagen værd at ride manegen rundt én gang til. Forklaringen ligger delvis i, at der siden 1965 er kommet nye momenter i sagen. For det første må de øjeblikkelige boligproblemer naturligvis vurderes i lys af 1966-forliget, som nu har været i kraft så længe at også dets svagheder kan bedømmes. For det andet må det nok erkendes, at nybyggeriets vilkår i 1970-erne må forventes at adskille sig fra det sælgers marked, som man gennem det sidste årti har vænnet sig til. Denne problematik blev belyst i formandskabets redegørelse fra oktober 1969³, og drøftelsen af dette afsnit i rådet kan vel siges at være den umiddelbare anledning til, at man fortsatte arbejdet med boligproblemerne. Skulle man herudover udpege en enkelt faktor, som kunne retfærdiggøre yderligere aktivitet på feltet, må det vist være, at den almindelige inflationsforventning gennem de senere år er blevet mere udpræget og udbredt, med deraf følgende konsekvenser for renteniveauet og dermed for byggeriets finansierungsproblemer.

* Professor ved Københavns Universitet, formand for Det økonomiske Råds formandskab. Artiklen gengiver et indlæg ved et møde i Nationaløkonomisk Forening den 7. april 1970.

1. Det økonomiske Råd, formandskabet, *Boligmarkedet og boligbyggeriet. Problemer og spektiver* (København 1970).
2. Jørgen H. Gelting, »Boligmarkedets normalisering«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 103 (1965): 97-104.
3. Det økonomiske Råd, formandskabet, *Dansk økonomi i efteråret 1969* (København 1969), pp. 38-68. Dette afsnit er genoptrykt som bilag i redegørelsen fra maj 1970.

Men foruden disse nye momenter var der nok også en fornemmelse af, at den almindelige forståelse i befolkningen af boligproblemerne natur, set fra et økonomisk synspunkt, og konsekvenserne af de herskende forhold på bygge- og boligmarkedet trods de mange betænkninger kunne begrunde endnu et forsøg. Man hører ofte den påstand fremsat, at hvad der er galt med boligpolitikken er, at politikerne er nogle vatnisser. De ved udmærket godt, hvad der skal gøres – men de tør ikke.

At denne vurdering af politikerne ikke mindst er almindelig blandt økonomer bliver den imidlertid ikke rigtigere af. Skal man endelig udpege syndere, må økonomerne selv måske endda tage hovedansvaret. Når politikerne ikke gør det »rigtige« – nemlig at sørge for, at prisen på forskellige boliger (lige som f.eks. bilpriser) udelukkende er bestemt af deres størrelse og kvalitet etc. – så skyldes det nok ikke mindst, at økonomerne ikke har været tilstrækkelig dygtige til at forklare, hvilke fordele der vil være knyttet til en sådan ny tingenes tilstand. På denne baggrund kunne der være grund til at prøve endnu engang, selv om man måtte forudse, at der delvis ville blive tale om gentagelse i forhold til den eksisterende litteratur.

Virkingen af huslejerestriktionerne og de deraf følgende huslejespændinger

At maksimalpriser inden for dele af et vareområde giver anledning til urime-ligheder er ikke en ny observation, men desværre nok en af de sandheder, det er nødvendigt at gentage med henblik på boligmarkedet. Sålænge en betydelig del af lejlighederne udlejes til en leje, der ligger på måske halvdelen af huslejen i en tilsvarende lejlighed i nybyggeriet, så er det klart, at det er umuligt for dem, der ikke har forbindelser eller lignende, at komme ind i disse lejligheder. At der på denne måde eksisterer huslejespændinger er naturligvis til fordel for dem, der tilfældigvis har vundet i boliglotteriet – og ved en stillingtagen til, hvordan en normalisering eventuelt skal se, skylder man selvsagt de pågældende at tage menneskelige hensyn; at dette vil ske skal nu imidlertid de pågældendes organisationer nok overvåge.

Man må imidlertid ikke glemme, at der også er menneskelige hensyn at tage til dem, der har trukket nitter i boliglotteriet, især da de ikke er så godt repræsenteret af interesseorganisationer. Det drejer sig bl.a. om de unge. Under normale forhold ville de – med relativt lave indkomster og i starten en lille familiestørrelse – nok foretrække en lejlighed i den ældre boligmasse, men dér kan man i dag ikke regne med at komme ind. Mindst lige så galt står det til for dem, som i dag bor i det saneringsmodne byggeri. At genhusningsproblemet er en af de mest afgørende hindringer for en mere intensiv saneringsvirksomhed er vist almindelig anerkendt, men det er jo blot et andet udtryk for, at det er uhensigtsmæssigt at tvinge dem, der i øjeblikket bor i saneringsejendomme, over til den modsatte yderlighed, nemlig

nybyggeriet, både af økonomiske og miljømæssige grunde. Det naturlige ville være at de pågældende kunne rykke ind i en bedre del af det ældre byggeri, men er det disse beboere, der har de rigtige forbindelser?

I det hele taget gælder det nødvendigvis, at så længe lejen i den gamle boligmasse er væsentlig lavere end i det nye byggeri – kvalitet etc. taget i betragtning – så vil der være køer foran de ældre lejligheder, og så vil der fortsat blive talt om boligmangel.

Samtidig bortfalder incitamentet til – og grundejerne vil tilføje: de finansielle muligheder for – at holde de ældre udlejningsejendomme i en forsvarlig vedligeholdelsesstand, hvad der også ud fra et samfundsmæssigt synspunkt kan indebære betydelige tab.

At huslejerestriktionerne desuden har en uheldig virkning med hensyn til arbejdskraftens geografiske mobilitet er der næppe grund til at komme nærmere ind på – men heller ikke grund til at overse.

Endelig må det fremhæves – som det ikke mindst skete i formandskabets redegørelse fra 1965⁴ – at det er en konsekvens af huslejerestriktioner, at man vanskeligt kan forestille sig de billige lejligheder stå ledige, hvorfor etableringen af en boligreserve ensidigt vil kunne ske i nybyggeriet. Dette kan vanskeligt undgå at påvirke byggeriets stabilitet i ugunstig retning.

Det er den slags betragtninger, der har ført til, at formandskabet i arbejdsgrundlaget på ét punkt har draget en politisk konklusion, nemlig at det må være et selvstændigt mål at tilrettelægge boligpolitikken med det sigte, at boligområdet fra et nærmere angivet tidspunkt vil være frit. At en sådan frigivelse vil føre til betydelige lejestigninger i det gode førkrigsbyggeri siger sig selv. Dette må få konsekvenser for den takt, hvori frigivelsen sker, og boligsikringens indretning kommer selvsagt også ind i billedet. Vi peger på, at boligsikring er et uhensigtsmæssigt instrument til at sikre at nybyggeriet får et nogenlunde jævnt forløb, men fremhæver til gengæld dens funktion som et socialt sikkerhedsnet.

Nybyggeriets fremtidige vilkår

Som nævnt i indledningen har det nok været karakteristisk for den aktuelle boligdebat sammenlignet med diskussionen for fem år siden, at muligheden for en fremtidig stagnation i antallet af nybyggede lejligheder har fået en mere fremtrædende plads. Den var allerede et hovedtema i formandskabets redegørelse sidste efterår, og Byggerapporten fra de tre »byggevismænd« – byggeriets B. & W.-rapport – som udkom i december 1969 er inde på lignende betragtninger. Tabel 1 er opstillet på grundlag af tabel 4:1 i denne rapport. Efter at 1940'ernes store årgange har holdt deres indtog som selvstændige boligefterspørgere i 1960'ernes sidste del, vil det i 1970'erne være

4. Det økonomiske Råd, formandskabet, *Bygge- og boligpolitikken og dens sammenhæng med den økonomiske politik i øvrigt* (København 1965).

Tabel 1. Årlig befolkningstilvækst og nybyggeri.

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80
Gennemsnitlig befolknings- tilvækst pr. år:				
20-65 årige.....	20.100	26.400	8.200	11.800
over 65 år	11.600	10.200	12.400	7.100
I alt over 20 år	31.700	36.600	20.600	18.900
Gennemsnitligt årligt antal nye lejligheder	34.300	44.700	?	?

de små fødselskuld fra 1950'erne, som vil præge billedet. At den årlige befolkningstilvækst i aldersklassen 20-65 år vil falde fra 26.400 i 1965-70 til 8.200 i 1970-75 viser i en nøddeskal problemets størrelsesorden. Når man desuden tager i betragtning, at det jo ikke er ualmindeligt, at to voksne deler en bolig, vil det ses, at selv om byggeriet ikke skulle stige gennem 1970'erne i forhold til det nuværende niveau på op til 50.000 lejligheder årligt, ville der alligevel blive tale om en mærkbar forbedring i boligstandarden målt som den samlede boligforsyning i forhold til befolkningens størrelse.

De netop beskrevne demografiske tendenser må, når 1970'ernes boligefterspørgsel skal vurderes, også sammenholdes med, at det vel er sandsynligt at den reale indenlandske efterspørgsel i det næste tiår vil stige noget mindre end i 1960'erne. Perspektiverne for en fortsat stærk forøgelse af det årlige antal nybyggede lejligheder bliver herved noget mørke; snarere kan man rejse det spørgsmål om en ny byggekrise er på vej. Denne sidste konklusion er det på den anden side heller ikke nødvendigt at drage. Bygge- og anlægssektoren består jo også af andet end boligbyggeri – hvor et øget saneringsbyggeri vel i øvrigt tegner sig i horisonten. Men skal man komme gennem en omstilling fra stærk vækst til en mærkbar udfladning i byggesektoren uden alt for store ulemper, er der flere faktorer som det er værd at have i erindring. Dels vil det som nævnt lette omstillingen hvis husleje-restriktionerne på det pågældende tidspunkt i de pågældende områder er ophævet, idet boligreserven hermed i højere grad vil være fordelt over hele boligmassen, ligesom det vil være lettere at løse genhusningsproblemet i forbindelse med en eventuel intensiveret saneringsvirksomhed. Dels er det nyttigt, om branchen i sine investeringsplaner og de unge i deres beskæftigelsesvalg er opmærksomme på, at bygge- og anlægssektoren måske ikke vil blive ved med at være, hvad den har været i sammenligning med andre fag, rent indtægtsmæssigt set.

I det foregående er der malet med den brede pensel; der kan være grund til at fremhæve at tendenserne til ledighed i nybyggeriet vil opstå på forskelligt tidspunkt forskellige steder i landet – og senest i hovedstadsområdet.

Man kunne måske også tilføje, at det selvsagt principielt skulle være muligt at holde selv et øget nybyggeri i gang, hvis blot det offentlige ville yde tilstrækkeligt store og stigende subsidier, og for så vidt er hele spørgsmålet af politisk karakter. Men når man betænker vanskelighederne med at holde styr på betalingsbalancen og de begrænsninger, finanspolitikens effektivitet synes at være underkastet, må man vist erkende at en sådan politik ikke forekommer helt realistisk. Snarere kunne der være grund til at fremhæve, at slagordet i forbindelse med aktioner til løsning af betalingsbalanceproblemet jo er, at arbejdskraft og kapital i højere grad må beskæftiges i den del af erhvervslivet, der konkurrerer med udlandet, snarere end i hjemmemarkedserhvervene, og da byggeriet hører til i den sidstnævnte kategori, passer de omtalte tendenser til en udfladning af efterspørgselen efter nybyggede boliger i og for sig godt ind i denne strategi. Problemet bliver blot at få processen til at forløbe i et sådant tempo, at de mobilitetskrav, denne politik indebærer, ikke bliver større end at de kan klares.

I et sådant afspændt byggermarked er der grund til at regne med, at produktivetsgevinster i byggeriet vil materialisere sig i noget lavere byggeomkostninger, selv om Byggerapporten er lidt florumvunden på dette punkt. Samtidig kan resultatet blive en skærpet konfrontation mellem det industrialiserede byggeri og det traditionelle håndværksprægede. Heller ikke denne problematik belyses desværre særlig dybtgående i Byggerapporten. Umiddelbart vil nok mange, der har læst om stordriftsfordele, mene at det industrialiserede byggeri har de bedste kort på hånden, men før man begraver det »traditionelle« håndværk må man dels huske dets mulige rolle som underleverandør til det industrialiserede byggeri, dels minde om at kvalitetsforbedringer i den samlede boligmasse i praksis delvis vil tage form af tilbygninger og ombygninger i den eksisterende boligmasse – måske ikke mindst i parcelhusene – og her har det traditionelle håndværk naturligvis en komparativ fordel.

At det industrialiserede byggeri vil få en stadig øget betydning er der dog næppe tvivl om. Det vil få konsekvenser i retning af at nærme byggeindustrien til den del af erhvervslivet, der arbejder i konkurrence med udlandet. Et tilbageslag i den indenlandske afsætning vil derved delvis kunne kompenseres gennem eksport. Og dertil kommer, at arbejdsstyrken i det industrialiserede byggeri formentlig lettere vil kunne få et job i en anden del af industrien end bygningshåndværkerne kunne i 1950'erne. Når alt kommer til alt er det vel et spørgsmål, om kravet om et stigende boligbyggeri egentlig i sidste instans stilles med boligstandarden i tankerne (den kan som ovenfor nævnt forbedres selv med et stagnerende – eller endog faldende – byggeri), eller om det ikke er 1950'ernes erfaringer, hvorefter et mindre byggeri nødvendigvis var ensbetydende med større arbejdsløshed, der ligger bagved. I det sidste tilfælde forekommer det ikke uberettiget at anlægge et mere

optimistisk syn på byggesektorens beskæftigelsesproblem i 1970'erne end det, vi har arvet fra 1950'erne.

Nybyggeriets finansieringsproblemer

Et af de forhold, som i de senere år i stadig stigende grad har gjort det vanskeligt at holde lejen i nybyggeriet nede uden subsidier, er den stigende rente. Den hænger som bekendt sammen med en lang række forhold, men der er ingen tvivl om, at forventningen om fortsat inflation er ét af dem. Og hertil kommer, at vore muligheder for at føre en politik med henblik på at få renten ned jo under alle omstændigheder er begrænsede, så længe den udenlandske rente er høj og vort betalingsbalanceunderskud imponerende.

Den høje rente, der giver långiverne inflationskompensation, bevirker samtidig, at lejerne i nybyggeriet umiddelbart kommer til at betale for den forventede inflation gennem en begyndelsesleje, der er fastsat på basis af omkostningerne incl. de høje rentekomkostninger. Og hvis huslejerne derefter i et frit boligmarked stiger i takt med den almindelige prisstigning, kommer lejerne til at betale for inflationen én gang til. Modstykket hertil ville naturligvis være betydelige kapitalgevinster hos ejerne.

Set fra byggeriets synspunkt bliver virkningen af den høje rente, at hvis huslejerne i dag skulle tilpasses de aktuelle omkostninger uden nogen form for subsidier, ville hovedparten af det utvivlsomt gå i stå, idet lejerne ville blive så høje, at man ikke ville kunne få det lejet ud. Spørgsmålet om nye finansieringsformer for byggeriet trænger sig derfor på; det er næppe realistisk at tro at den nuværende rentesikringsordning, der jo i øvrigt kun gælder for det almennyttige byggeri, blot gradvis kan afvikles, uden at noget andet sættes i stedet.

Formandskabet har her nævnt flere muligheder, hvoraf ingen i øvrigt er nye⁵; indekslån og rentehenstandslån er to af dem. Ud fra mange synspunkter ville indekslån repræsentere den mest hensigtsmæssige løsning; ét af argumenterne er, at de ikke ville stille krav til statskassen, idet det ikke er tanken, at det offentlige skal betale indekstillaegget, sådan som det nu sker ved den skattemæssigt begunstigede indeksopsparring. Om der under disse forudsætninger vil være tilstrækkelig stor efterspørgsel til, at man kan basere en stor del af byggeriet – principielt hele udlejningsbyggeriet – på indekslån til en rente, der ligger væsentlig under renten for sædvanlige lån, er et andet spørgsmål, som vanskeligt på forhånd kan bedømmes.

Når formandskabet anlægger en mere optimistisk vurdering med hensyn til indekslånenes mulige fremtidige rolle end tidligere betænkninger, skyldes

5. Jfr. således især: Boligministeriet, *Betænkning vedrørende anvendelse af indekslån i boligbyggeriets finansiering*, Betænkning nr. 439 (København 1966).

det naturligvis ikke blot argumentet om, at en obligationsrente på 11 procent efter betaling af en marginalskat på måske halvdelen (eller mere) og korrektion for generelle prisstigninger i virkeligheden fører til en meget lav realrente efter skat – hvis den da overhovedet er positiv. Der er næppe tvivl om, at betragtninger af denne art er blevet mere udbredt gennem de senere år, og at man derfor må bedømme efterspørgselen efter indeksslån – og dermed kurserne på disse obligationer – mere optimistisk end for blot fem år siden. Men naturligvis må det erkendes, at skal indeksslåne virkelig blive af central betydning må også de store obligationskøbere – herunder forsikringsselskaberne – gøres interesserede. Det er imidlertid et spørgsmål, om ikke en sådan interesse allerede er på vej. Specielt livsforsikringsselskaberne vil naturligvis blive mere interesserede i at holde indeksregulerede aktiver i det omfang også deres passiver er indeksregulerede. Men vil der mon ikke komme en tendens i denne retning, altså en tendens til at forsikringstagerne bliver stadig mindre interesserede i kapitalforsikringer af den gængse type uden indeksregulering? Denne hypotese er naturligvis blot udtryk for en generel fornemmelse i retning af, at sparere, der ikke umiddelbart placerer realt, vil have en stigende præference for pristalsregulerede fordringer⁶ frem for ikke-pristalsregulerede, bl.a. fordi de derved undgår at komme til at betale skat af prisstigningskompensationselementet i renten.

Der skal ikke her gås nærmere ind på alle de betæneligheder, der har været fremført mod ideen om indeksslån. Når det kommer til stykket er en af de mest ungtvejende måske politisk. Der kan være en frygt for, at introduktionen af indeksslån vil blive betragtet som en erkendelse fra de politiske myndigheders side af, at man ikke har været i stand til at forhindre eksistensen af fortsatte inflationsforventninger, på samme måde som en eventuel offentlig proklamation fra en agtet medborgers side om, at han vil starte en antabuskur, indebærer en erkendelse af at den pågældende ikke uden videre har været i stand til at holde igen på spiritusforbruget. Der er blot den forskel, at mens en antabuskur jo faktisk kan frembringe en afholdsmand, så fører indeksslåne ikke automatisk til at der lægges en dæmper på inflationstendenserne.

Hvis imidlertid tanken om indeksslån ikke kan vinde tilstrækkelig fremgang, må man se sig om efter en næstbedst løsning; nybyggeriets finansieringsproblem er som nævnt for stort til, at man blot kan lade det ligge. En mulighed er her indførelsen af rentehenstandslån, hvilket kort fortalt nogenlunde svarer til rentesikringsyndelser af den nuværende type, men med tilbagebetaling. Da systemet således ikke indebærer et subsidieelement, idet

6. Hvis denne hypotese er korrekt, er en af konsekvenserne, at den øjeblikkelige favorisering fra det offentliges side af indeksopsparing gennem pengeinstitutter og forsikringsselskaber kunne reduceres væsentligt uden at påvirke efterspørgselen.

rentehenstandslånene tænkes tilbagebetalt med renter, ville det være rimeligt at udstrække ordningen i hvert fald til hele udlejningsbyggeriet⁷.

Lejestigninger og parcelhusejeres skattemæssige stilling i et frit boligmarked

Selv om man ved nye finansieringsformer i nybyggeriet når frem til en lavere begyndelsesleje, vil *lejeniveauet i den ældre boligmasse* – specielt måske de gode lejligheder fra 1930'erne – alligevel skulle sættes væsentligt i vejret for at huslejerne kan afspejle kvalitetsforskelle etc. og ikke opførelsestidspunkt. For de enkelte lejere som herved får de største lejestigninger kan der selvsagt blive tale om betydelige beløb, men på den anden side har der måske været en tendens til at overdimensionere problemets størrelsesorden, set fra samfundet som helhed. Det er således tankevækkende, at den samlede forøgelse af boligudgiften ifølge det boligforlig i 1966, som jo af mange bedømmes som havende haft helt afgørende konsekvenser for vælgeres stilling til de forskellige partier, alt i alt androg ca. 800 mill. kr. (incl. øgede skattebetalinger fra parcelhusejere i kraft af den ændrede lejeværdiansættelse). Dette beløb svarer til det provenu, der ville fremkomme på ét år ved en forøgelse af momsprocenten med ikke mere end 1½ procent, og så blev stigningen i boligudgiften som bekendt endda fordelt over en otte års periode, jfr. kapitel III i boligredegørelsen fra maj 1970.

Hvad angår lejestigningerne i de kommende år i forbindelse med en mulig ændret politik på dette område (eventuelt først efter udløbet af boligforliget i 1974), så er det selvsagt et politisk spørgsmål hvor hurtigt de skal kunne ske. Ser man bort fra snuptagsløsninger med ledsagende kompensationsordninger er det vel realistisk at regne med, at stigningen vil ske gradvis. Det er imidlertid værd at erindre, at hvis huslejens gennemsnitlige budgetandel skal forøges fra de nuværende ca. 8 procent til en væsentlig højere andel, det være sig 15, 18 eller 25 procent, så må forudsætningen under alle omstændigheder være at lejerne stiger en del hurtigere end pengeindkomsterne – og altså på basis af de hidtidige erfaringer på dette område med en del mere end 10 procent årligt i gennemsnit.

I tilknytning hertil opstår uundgåeligt spørgsmålet om, hvem der skal have provenuet af sådanne lejestigninger. Man kan tænke sig at ejerne får det hele – frit eller bundet under en eller anden form – eller at staten får en del af lejestigningen, og her er der igen flere muligheder. I redegørelsen er nogle af disse muligheder omtalt, men det understreges samtidig, at dette

7. I den ovenfor omtalte betænkning nr. 439 om anvendelse af indekslån er rentehenstandslån omtalt i bilaget, jfr. pp. 34-36. En variant heraf, men kun omfattende det almennyttige boligbyggeri og uden forrentning af de ydede lån, er diskuteret i: Boligministeriet, *Redegørelse vedrørende det almennyttige byggeris selofinansiering* (København 1970), kap. 7.

problem selvsagt er politisk, og at ingen løsning kan betegnes som »den rigtige« i en eller anden objektiv forstand.

Redegørelsens bemærkninger om *parcelhusenes skattemæssige stilling* har givet anledning til megen debat. Når vi har nævnt muligheden af at fastsætte den skattemæssige lejeværdi til 6 procent af den aktuelle ejendoms værdi, er der lige som for lejestigningernes vedkommende tale om en målsætning på lidt længere sigt og ikke noget, som forudsættes indført i morgen. Det er svært at se, hvordan et sådant forslag kan betegnes som revolutionerende. Ud fra en rent skatleteknisk betragtning må den skattemæssige lejeværdi søge at ramme det beløb, parcelhuset kunne lejes ud til, og hvor mange parcelhusejere ville i givet fald være villige til i dag at leje deres hus ud til det beløb, de på selvangivelsen anfører som beregnet lejeværdi⁸? At man med sådanne skatteregler ikke ville være villig til at give så meget for et parcelhus, er rigtigt – det er just pointen!

På baggrund af den offentlige debat om parcelhusejernes stilling, som fulgte i kølvandet på redegørelsen, må det imidlertid nok erkendes, at redegørelsen uden skade kunne have været noget mere indgående på dette punkt. Der foreligger jo selv på basis af det nuværende system andre muligheder end at sætte den skattemæssige lejeværdi i vejret, eksempelvis i forbindelse med standardfradrag for renteudgifter. Man kunne også tænke sig, at den skattemæssige konsekvens af at eje et parcelhus simpelthen netto blev opgjort ved, at man på selvangivelsens indtægtsside optog et beløb svarende til standardforrentning af egenkapitalen i huset. Endelig kommer spørgsmålet om beskatning af kapitalgevinster ind i billedet.

Ejerlejligheder

Når 1966-boligforliget i dag må stå for skud, hænger det nok især sammen med et enkelt – men unægtelig heller ikke uvæsentligt – punkt, nemlig at det forudsatte at det fremtidige prisniveau ville være konstant, samtidig med at der ikke på noget punkt var indbygget justeringsmekanismer, som kunne træde i kraft hvis denne forudsætning skulle vise sig ikke at holde i praksis. Men bortset herfra må det understreges, at forliget desuden rummede en række værdifulde nydannelser. Boligsikringen var en af dem, indførelsen af ejerlejligheder en anden.

8. Som bekendt byggedes der i 1930'erne et betydeligt antal to-familiehuse, d.v.s. cet-plans parcelhuse, ovenpå hvilke man satte en ekstra etage, idet en af etagerne udlejedes. Når denne boligform praktisk taget er forsvundet i de sidste årtiers byggeri, hænger det nok især sammen med, at den skattemæssige lejeværdi af ejerens lejlighed i et to-familiehus skal ansættes på basis af den leje, der faktisk betales i den anden lejlighed. Ejeren kan således ikke opnå den normale parcelhus-skattefordel, medmindre lejen af den udlejede lejlighed sættes uforholdsmæssigt lavt. Der foreligger her et godt eksempel på, hvordan et net af varige restriktioner nødvendigvis fører til helt utilsigtede virkninger i form af forvridninger på særlige områder.

Adgangen til at etablere ejerlejligheder i nybyggeriet må ud fra de fleste synspunkter betragtes med ubetinget sympati. Der kan vel ingen grund være til, at man nødvendigvis skal bo i eget hus og ikke i en lejlighed for at få del i de fordele, parcelhusejere i øjeblikket har, og som ejere af eksisterende udlejningsejendomme vil få i et frit boligmarked. Hertil kommer at man må forudse, at det nye private udlejningsbyggeri i fremtiden vil få meget vanskelige vilkår, hvis der fortsat diskrimineres mod det til fordel for det almennyttige byggeri. Resultatet kan let blive, at det praktisk taget går i stå – medmindre man går over til at bygge nye ejerlejligheder.

De særlige problemer i forbindelse med overgang til ejerlejligheder vedrører da også især de bestående udlejningsejendomme. Overgang til ejerlejlighed i disse ejendomme – specielt hvor huslejerestriktionerne virker særlig stærkt dæmpende på de lejer, der i øjeblikket betales – rummer en mulighed for at komme ud af restriktionerne, og den heraf følgende fordel må i kapitaliseret form påvirke priserne på ejerlejligheder, idet ejeren selvsagt står i en særlig stærk forhandlingsposition, hvis ejerlejligheden sælges til en ny beboer, der ikke allerede som gammel lejer har etableret en velerhvervet rettighed. Det er klart, at disse særlige problemer netop eksisterer som følge af huslejerestriktionerne og ikke fordi det drejer sig om allerede eksisterende lejligheder; efter etableringen af et frit boligmarked ville de derfor forsvinde. Det er imidlertid sikkert ikke en tilfældighed, at af de ca. 15.000 ejerlejligheder, som i august 1969 var matrikuleret i hovedstadsområdet og købstæderne, var mindre end een promille beliggende i kommuner uden huslejeregulering, jfr. boligredegørelsens kapitel III. Det påvises her desuden, at købesummen pr. kvadratmeter for omsatte ejerlejligheder var 20-25 procent højere, når de solgtes til udefra kommende lejere, end når køberne i forvejen boede som lejere i de pågældende lejligheder⁹.

På denne baggrund kan det ikke undre, at der er fremsat lovforslag til begrænsning af adgangen til at oprette ejerlejligheder i den ældre boligmasse; en liberalisering af sådanne regler måtte formentlig i givet fald forudsætte, at der betales en frigørelsesafgift eller lignende til det offentlige ved overgang til ejerlejlighed, så længe huslejerestriktionerne fortsat er af væsentlig betydning.

På længere sigt kan der – også på baggrund af erfaringerne fra udlandet – være grund til at regne med ejerlejligheder som et middel til en »demokratisering af ejerforholdene i boligmassen«, (hvilket i praksis måske skal oversættes til: en mere jævn fordeling af de på dette område opstående kapitalgevinster). På kortere sigt kunne man tænke sig adgangen til op-

9. Man kunne tænke sig at denne forskel kunne forklares ved, at salg til købere udefra fortrinsvis vedrørte små lejligheder og lejligheder i nybyggeriet; dette er imidlertid ikke tilfældet.

rettelse af ejerlejligheder i de eksisterende udlejningsejendomme fremmet uden indførelse af de ovenfor omtalte frigørelsesafgifter ved at anskue problemet som spørgsmålet om at konvertere de nuværende lejeres vel-erhvervede rettigheder til en adgang til at overtage de pågældende lejligheder som ejerlejligheder til en pris, der ikke måtte overstige f.eks. 20 gange vurderingslejen, og under forudsætning af at overtagelsen fandt sted inden 1974¹⁰. I realiteten indebærer forslaget naturligvis, at staten giver afkald på at få andel i lejestigningerne, jfr. ovenfor.

Hvorvidt indførelsen af en sådan adgang i praksis kunne karakteriseres som et indgreb i ejendomstetten skal ikke diskuteres her, i hvert fald forekommer det umiddelbart rimeligt, at man fra politisk side i givet fald i forbindelse med at indføre en sådan adgang fremlægger sine tanker om boligpolitikken efter 1974, så parterne kunne være klar over hvad alternativet til overgang til ejerlejligheder ville være.

Afsluttende bemærkninger

Man siger at det i gamle dage var skik og brug at slå overbringerne af dårlige nyheder ihjel. I formandskabet er vi glade for at udviklingen på dette punkt er gået i en mere human retning, men skal blot minde om, at ligesom man ikke dengang løste problemerne ved henrettelser, så er det i dag ikke tilstrækkeligt at nedgøre betænkninger og redegørelser om boligproblemet alene ved at se på virkningerne af en huslejetilpasning etc. for dem, der vil blive dårligere stillet som følge heraf, og derfor lade tingene blive stående, hvor de står. Det er vigtigt ikke at sætte kikkerten for det blinde øje med hensyn til de problemer, som den nuværende situation har skabt for andre grupper, f.eks. dem der har trukket en nitte i boliglotteriet. Den dårlige vedligeholdelse af den gamle boligmasse og den øgede risiko for en byggekriser, når de ledige lejligheder ensidigt bliver placeret i nybyggeriet, er eksempler på andre af de problemer, som vi nødtigt skulle vænne os til at leve med. Er det for optimistisk at håbe på, at den almindelige forståelse af disse problemers sammenhæng med den førte boligpolitik efterhånden vil blive uddybet, så der derved kan skabes basis for en ændret økonomisk politik på boligmarkedet?

10. Jfr. Troels Gluds forslag i *Berlingske Tidende* den 27. januar 1970.