

Sandheden bag boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Denne artikel forsøger at gøre op med en udbredt misforståelse om baggrunden for en af danmarkshistoriens økonomisk mest centrale ændringer i lejevlovgivningen. Det drejer sig om vedtagelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2 (BRL 5.2), fra 1996. Med loven bestemte et flertal i Folketinget, at udlejere ikke behøvede at lade den maksimale husleje begrænse sig til den omkostningsbestemte husleje (OMK-leje), jf. boligreguleringsloven, hvis udlejer anvendte minimum 170.000 kr. eller 1.500 kr./m² på at foretage gennemgribende forbedringer af det enkelte

lejemål. Efter sådanne forbedringer kunne udlejer i forbindelse med genudlejning anvende det lejedes værdi som øvre huslejegrænse. Det generelle narrativ om baggrunden for loven er, at den vedligeholdelsesmæssige stand af private udlejningsejendomme var så dårlig, at politikerne så sig nødsaget til at øge udlejernes incitamentet til at forbedre standen af deres lejemål. Denne artikel har til formål at afmontere denne myte og gøre det klart, at sandheden er en anden.

Der hersker i Danmark et stærkt narrativ om, at Boligreguleringsloven BRL 5.2 i 1996 blev vedtaget for at fremme incitamentet for udlejere af ældre private udlejningsejendomme til at rette op på et markant vedligeholdelsefter-slæb.¹ Boligreguleringsloven blev i 2022 ophævet, da den blev sammenskrevet med den almindelige lejelov. BRL 5.2 er derfor nu at finde i lejelovens § 19, stk. 2. I denne artikel omtales bestemmelsen hovedsageligt som BRL 5.2.

Tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996 omtales derfor som Folketingets redningsplanke til den nedslidte boligmasse

Det omtalte narrativ om BRL 5.2 passer ind i fortællingen om den nedslidte københavnske boligmasse fra 90'erne, byfornyelsesinitiativer og det faktum, at Danmark siden 1916 har haft skiftende former for huslejeregulering, der har gjort det svært for udlejere at få privat udlejning til at løbe rundt. Tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996 omtales derfor som Folketingets redningsplanke til den nedslidte boligmasse.

Prisen for redningsplanken beskrives som adgangen for private udlejere til at anvende de mindre restriktive regler til at fastsætte de maksimale huslejer fra lejeloven (*det lejedes værdi*) frem for de mere restriktive regler fra boligreguleringsloven (*omkostningsbestemt husleje*).

Narrativet blev gentaget politisk i forbindelse med behandlingen af den seneste revision af BRL 5.2 fra juli 2020, også kendt som Blackstone-indgrebet.

MARC LUND ANDERSEN

Cheføkonom i
Boligøkonomisk Videncenter,
man@bvc.dk

SIGNE KYHNÆB

Cand.merc.(jur.),
signeky@hotmail.com

ISABELL

KØLNER-AUGUSTSON

Cand.merc.(jur.),
isabell-koelner@hotmail.com



Tilblivelsen af boligreguleringsloven BRL 5.2 i 1996 omtales ofte som Folketingets redningsplanke til den nedslidte boligmasse. Desværre er der tale om et falsk narrativ

Desværre er der tale om et falsk narrativ, som der forsøges rettet op på med denne artikel. Som det beskrives, handlede indførelsen af BRL 5.2 om at bremse anvendelsen af *det lejedes værdi* frem for OMK-leje. I denne artikel præsenteres resultatet af en undersøgelse af historiske lovtekster, publikationer, bemærkninger, lovbehandlinger, betænkninger mv. som underbygger, at der har eksisteret et falsk narrativ. Det ses at:

- Udlejere allerede før indførelsen af BRL 5.2 i 1996 havde adgang til at anvende *det lejedes værdi* under forudsætning om, at det enkelte lejemål var forbedret således, at det var usammenligneligt med de øvrige lejemål i ejendommen.
- Det ikke var veldefineret, hvad der skulle til for at få lov til at anvende *det lejedes værdi*.
- Lovændringen fra 1975 havde medvirket til en aftalefrihed der vanskeliggjorde lejers klagemuligheder, da lejer havde bevisbyrden mht. at bevise, hvis huslejen måtte være væsentligt over *det lejedes værdi*. Derfor tabte lejerne angiveligt sagerne pga. mangel på adgang til huslejeinformation i sammenlignelige lejemål.
- Politikerne berettede om stærkt stigende huslejer som baggrund for lovforslaget.
- Lovforslaget blev i 1996 vedtaget med stemmer fra rød blok og midterpartierne, mens blå blok stemte imod.
- Lovforslaget blev vedtaget midlertidigt med henvisning til, at Lejelovkommissionen endnu ikke havde aflagt den rapport, som Folketinget havde bestilt, hvilket først skete i 1997.
- Lovforslaget blev vedtaget, før Højesteret i 1997 afsagde to afgørende domme, der konstaterede, at der havde eksisteret en forkert opfattelse af retstilstanden, og at anvendelse af *det lejedes værdi* efter forbedringer ikke skulle have været accepteret, som det havde været tilfældet i årene op til lovændringen.



Lovrevisionen kritiseres for at have fejlet og for modsat hensigten at have medvirket til, at mange billige lejeboliger og andelsboliger er forsvundet fra boligmarkedet

Lovrevisionen fra 1996 bremsede ikke de stigende huslejer eller anvendelsen af gennemgribende renoveringer til at skifte huslejeregime – snarere tværti-

mod. Derfor kan lovrevisionen kritiseres for at have fejlet og for modsat hensigten at have medvirket til, at mange billige lejeboliger og andelsboliger er forsvundet fra boligmarkedet. Omvendt kan man, set i lyset af boligmassens daværende fysiske tilstand, også stille det kritiske modspørgsmål om, hvorvidt det havde været hensigtsmæssigt, hvis lovrevisionen havde virket efter intentionen.

Introduktion til huslejeregulering, forbedringer og lejeforhøjelser

I Danmark gælder forskellige regler for den maksimalt tilladte husleje. De gældende regler afhænger af flere faktorer. For lejemål i ejendomme taget i brug fra 1992 og frem må huslejen frit aftales mellem udlejer og lejer (lejelovens § 54).² Det betegnes også som markedsleje. Efter kontraktindgåelse kan udlejer løbende hæve denne husleje med udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks, hvis det er skrevet ind i lejekontrakten.

For lejeboliger opført før 1992 er det afgørende, hvorvidt der i kommunen gælder *omkostningsbestemt husleje* (OMK-leje) efter lejelovens (LL) regler i kapitel 3. Disse regler er p.t. gældende i 79 ud af landets 98 kommuner – herunder landets største kommuner: København, Aarhus, Odense og Aalborg. I landets øvrige kommuner er det reglerne om *det lejedes værdi* i lejelovens kapitel 4, som er gældende for lejemål, hvor der ikke må tages markedsleje.

Det grundlæggende element ved det lejedes værdi er, at der ved beregning af den maksimalt tilladte husleje må foretages en sammenligning med den almindeligt gældende husleje i ”kvarteret eller området for tilsvarende beboelseslejlighed eller enkeltværelse til beboelse med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand” (LL § 42, stk. 2).

For lejemål i ejendomme opført før 1992 beliggende i kommuner, hvor OMK-leje gælder, er det mere kompliceret at beregne den maksimale husleje. Her må lejen nemlig (med visse undtagelser) ikke fastsættes til et beløb der overgår ejendommens nødvendige driftsudgifter (LL § 24) samt et lovreguleret afkast af ejendommens værdi (LL § 25). Er ejendommen opført før 1964, må afkastet alene beløbe sig til 7 pct. af den offentlige ejendomsværdi fra 1973. Et afkastniveau, som ikke indeksreguleres. Er ejendommen opført fra 1964-1991, må afkastet beregnes efter reglerne beskrevet i LL § 25, stk. 2, hvilket generelt giver adgang til et noget højere afkast. I disse ejendomme kan det højere afkast føre til, at OMK-lejen bliver lige så høj som lejen efter det lejedes værdi.

Blandt undtagelserne findes bl.a. mindre ejendomme (småhusejendomme) med maksimalt seks beboelseslejligheder ejet af samme person pr. 1. januar 1995. Lovmæssigt opfattes ejerlejligheder typisk som selvstændigt udmatrikulerede ejendomme bestående af én ejendom, uanset om den måtte være beliggende i moderejendomme med mere end seks beboelseslejligheder.³ Derfor hører ejerlejligheder typisk ind under kategorien for småhusejendomme. I sådanne lejemål må det lejedes værdi anvendes med den nuance, at de sam-

menlignelige lejemål skal være reguleret efter omkostningsbestemt husleje (LL § 32). Dette begreb omtales også som *det lejedes regulerede værdi* eller *det lejedes værdi II*.

En anden undtagelse gælder erhvervsejendomme, som d. 1. januar 1980 indeholdt mere end 80 pct. areal, som anvendtes til andet end beboelse (LL § 6, stk. 2). Her gælder de almindelige regler for *det lejedes værdi*.

En tredje undtagelse gælder lejemål som er blevet forbedret. Her kan udlejer forhøje OMK-lejen med en forbedringsforhøjelse, jf. LL 19, stk. 1 (tidl. boligreguleringslovens § 5, stk. 1.). Ved disse såkaldte §19.1-forbedringer beregnes den tilladte permanente forhøjelse som udgangspunkt på baggrund af den såkaldte ydelsesprocent ved et 20-årigt fastforrentet realkreditlån, som afdrages som et annuitetslån (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019). Ydelsen på et realkreditlån består af renter, afdrag og bidragssats. Så hvis en udlejer f.eks. har forbedret et lejemål for 500.000 kr., og den samlede årlige ydelse på et sådan lån beløber sig til 50.000 kr., så vil ydelsesprocenten således være 10 pct. Udlejer ville i det tilfælde have været tilladt at forhøje huslejen med 50.000 kr. årligt svarende til 4.166,67 kr./md. Den anvendte ydelse skal som udgangspunkt være den, der er gældende for de fastforrentede 20-årige realkreditlån på det tidspunkt, hvor lejemålet er klart til at blive ibrugtaget efter forbedringen.

Den fjerde undtagelse gælder lejemål, som er blevet gennemgribende forbedret, jf. LL § 19, stk. 2 (tidl. BRL 5.2), og hvor udlejer, lejemål og ejendom i øvrigt lever op til en række krav, jf. LL § 19, stk. 2-6. Ved sådanne §19.2-lejemål må udlejer sætte den maksimale husleje, jf. reglerne om *det lejedes værdi* frem for OMK-leje.

Det fremgår af 5.2-Ekspertgruppens rapport (2019: 87), at den gennemsnitlige OMK-leje i København og på Frederiksberg var 776 kr./m²/år i 2019, mens lejen i forbedrede og gennemgribende forbedrede lejemål var hhv. 1.095 og 1.456 kr./m²/år. Den store forskel har helt naturligt gjort det mere interessant for udlejere at anvende BRL 5.2 frem for BRL 5.1 ifm. forbedringer og forhøjelse af huslejen.

Netop udbredelsen af anvendelsen af BRL 5.2 blandt udenlandske investorer blev forløberen til en markant både offentlig og politisk debat i 2019-2020.

Narrativ om baggrund for indførelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 1996

Den 1. juli 2020 trådte en revision af BRL 5.2 i kraft. Revisionen skete efter et forløb, der politisk tog fart fra d. 27. februar 2019, hvor parterne bag lejelovsforliget fra 11. juni 2014 blev enige om, at:

”Der på baggrund af flere måneders offentlig debat om udenlandske virksomheders opkøb af boligudlejningsejendomme i Danmark skulle

igangsættes en undersøgelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2” (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019).

I forbindelse med den offentlige og politiske debat i 2019 var det gængse narrativ, at BRL 5.2 blev til i 1996 som følge af, at private udlejningsejendomme var nedslidte, og at man derfor med indførelsen af BRL 5.2 ønskede at give udlejere større incitament til at vedligeholde og modernisere. Med den fortælling kunne BRL 5.2 således også ses som et led i byfornyelsesindsatsen fra 1990'erne og opfattes som de offentlige myndigheders forsøg på at genoprette ejendommenes stand.

Narrativet stemmer ligeledes fint overens med, at Københavns Kommune d. 10. juni 1994 nåede til enighed med regeringen om at lade deres udlejningsejendomme sælge som følge af en kombination af dårlig økonomi men i særdeleshed også et stort vedligeholdelsefterslæb ved kommunens ejendomme. I alt blev 234 ejendomme bestående af 19.300 boliglejemål og 700 erhvervslejemål lagt ind i Ejendomsselskabet TOR I/S med henblik på salg (Rigsrevisionen, 1997). Ejendommene var ifølge Rigsrevisionen alle opført mellem 1733 og 1967. Halvdelen af lejlighederne var på et eller to værelser uden bad og en ¼ havde ikke centralvarme. Et betydeligt antal af boligerne havde angiveligt et større antal socialt belastede lejere. På baggrund af tilbudspligtsreglerne endte over 16.000 med at blive solgt og overtaget som andelsboliger (Rasmussen, 2002).

Sandheden er dog, at baggrunden for indførelsen af BRL 5.2 ikke havde noget at gøre med et politisk ønske om at fremme boligstandarden. Udformningen af loven blev ganske vist præget af ejendommenes ringe stand, men selve formålet med lovrevisionen var, som det beskrives i det følgende, et helt andet.

Udtalelser fra politikere ved behandlingen af BRL 5.2 i 2020

At der hersker en fortælling om, at BRL 5.2 i 1996 blev til for at fremme boligstandarden i ældre udlejningsejendomme, ses tydeligt af politikernes udtalelser ved 1. behandlingen af lovrevisionen i Folketinget d. 28. april 2020. Nedenstående ses et par udvalgte eksempler.

René Christensen (DF):

”i 1996 gav man jo mulighed for i lejeloven, at man kunne øge huslejeindtægterne yderligere, hvis man lavede en gennemgribende renovering. Hvorfor gjorde man så det i 1996? Det gjorde man, fordi vi simpelt hen havde for mange lejemål, der var for ringe; boligstandarden var for ringe i Danmark. Derfor lavede man den her form for, skal vi kalde den dispensation fra lejeloven, for at man kunne få foretaget de her investeringer.”

Jens Rohde (RV):

”§ 5, stk. 2, har jo i øvrigt, ganske også som hr. René Christensen siger, været en ganske gedigen succes for byfornyelsen i København.”

Mona Juul (KF):

”Det var faktisk Socialdemokratiet og Radikale Venstre, der i 1996 indførte § 5, stk. 2-ordningen, fordi boligmarkedet i den grad havde behov for renovering.”

Ole Birk Olesen (LA):

”Tilbage i 1990’erne erkendte den daværende socialdemokratiske regering, at huslejereguleringen i Danmark var alt, alt for hård og førte til, at vi havde en privat udlejningsboligmasse, som var forslummet og slidt og dårlig, fordi huslejereguleringen var for hård.”

Af referatet af 1. behandlingen ses også, at ingen modsagde ovenstående fremstillinger og udsagn, hvilket vidner om narrativets styrke.

Copenhagen Economics rapport (2. oktober 2019) og Lejelovskommissionen (1997)

At narrativet ikke alene herskede hos politikerne ses også af Copenhagen Economics rapport fra d. 2. oktober 2019. Rapporten var finansieret af Ejendom-Danmark, der også sad med i Ekspertudvalget om BRL 5.2. Som det fremgår af rapporten, var det Copenhagen Economics opfattelse, at ”[i]ndførelsen af § 5 stk. 2 skete i lyset af en række meget store offentlige byfornyelsesprojekter for bl.a. at rette op på et stort renoveringsefterslæb i lejeboliger.”

Copenhagen Economics påpegede, at Lejelovskommissionen med sin afrapportering i 1996 havde pointeret, at boligreguleringsloven ikke gav tilstrækkeligt incitament til at forbedre og vedligeholde udlejningsejendomme. Sagen er blot, at Lejelovskommissionen først afgav deres rapport i februar 1997 – altså mere end et halvt år efter vedtagelsen af lovrevisionen (herunder den nye BRL 5.2) d. 31. maj 1996.

At behandlingen af lovforslaget fandt sted forud for afgivelsen af Lejelovskommissionens rapport, var genstand for diskussion ifm. 1. og 3. behandlingen i Folketinget d. 10. og 31. maj 1996. Det blev af samme årsag derfor også slået fast, at der var tale om en midlertidig lov, der skulle revideres inden for 2 år.

Faktisk baggrund for indførelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 1996

For at få den fulde forståelse af den faktiske baggrund for indførelsen af BRL 5.2 i 1996 må man først forstå retstilstanden forud herfor. Derfor gennemgår her de væsentlige regler, som de så ud forud for lovrevisionen i 1996.

Forud for den omtalte lovrevision af BRL i 1996 var de væsentlige regler at finde i BRL § 5, stk. 1, 4 og 5, samt definitionen af den omkostningsbestemte leje i BRL §§ 7-9. For overblikket skyld gengives ordlyden fra BRL § 5, stk. 1, 4 og 5, som den så ud i 1995:

BRL § 5, stk. 1:

”Ved lejeaftalens indgåelse må lejen ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi efter § 47, stk. 2, i lov om leje, jf. dog stk. 2” (resten af teksten udelades da det relaterer sig til byfornyelsen)

Stk. 2 indeholder primært undtagelser og særlige regler relateret til arbejder kategoriseret som byfornyelse.

BRL § 5, stk. 4:

”Ved lejeaftalens indgåelse kan der ikke aftales en leje eller lejevilkår, der efter en samlet bedømmelse er mere byrdefulde for lejerens end de vilkår, der gælder for andre lejere i ejendommen”.

BRL § 5, stk. 5:

”Reglen i stk. 4 er dog ikke til hinder for, at der i lejemål, som er forbedret, uden at der samtidig er gennemført en til forbedringen svarende lejeforhøjelse, ved genudlejning kan aftales en leje efter reglen i stk. 1-2”.

Ved læsning af ovenstående regler er det let at forstå, hvor kompliceret den juridiske retstilstand var blevet.

Ovenstående kan nemt læses således, at hovedreglen var det lejedes værdi, jf. BRL § 5, stk. 1. Men pga. lighedsreglen i § 5, stk. 4, var udgangspunktet reelt, at lejen ikke måtte overstige huslejen for ejendommens øvrige lejere (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019: 22), som i udgangspunktet havde været omkostningsbestemt leje (BRL §§ 7-9) siden 1975.

Samtidig sagde reglen i BRL § 5, stk. 5, dog, at der kunne ses bort fra lighedsreglen i stk. 4 og dermed kunne aftales en leje efter reglen i stk. 1 (*det lejedes værdi*) for ”lejemål, som er forbedret, uden at der samtidig er gennemført en til forbedringen svarende lejeforhøjelse, ved genudlejning kan aftales en leje efter reglen i stk. 1-2”.

Problemet med formuleringen i BRL § 5, stk. 5, var, at der ikke var tydeliggjort, hvor store disse forbedringer skulle være for at få lov til at anvende ’det lejedes værdi’, og ej heller tydeliggjort, hvad der mentes med ”en til forbedringen svarende lejeforhøjelse.”

Juul-Sandberg (2022: 229) beskriver, at:

”grundlaget for at genudleje forbedrede lejemål til det lejedes værdi i stedet for den omkostningsbestemte husleje typisk havde været, at lejemålene var forbedret i et sådant omfang, at der ikke var grundlag for at sammenligne med de øvrige lejemål i ejendomme og på den baggrund regulere lejefastsættelsen efter bestemmelsen i § 5, stk. 4.

Det var en opfattelse, der fortrinsvis baserede sig på landretspraksis, jf. bl.a. U 1995.138 V, hvor en lejlighed før en genudlejning var blevet forbedret. Landsretten fandt på baggrund af BRL § 5, stk. 5, at retten ikke kunne tage stilling til, om den aftalte leje og øvrige vilkår efter en samlet bedømmelse var mere byrdefulde end vilkårene for andre lejemål i ejendommen. Lejeforhøjelsen for lejemålet skulle på den baggrund ikke fastsættes på grundlag af forbedringsudgifterne, men frit og kun begrænset af det lejedes værdi.”

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslag 267 fra 1996 fremsat af Boligminister Ole Løvig Simonsen (Socialdemokratiet), så havde praksis for, hvor meget der skulle til for at gøre et lejemål usammenligneligt, ændret sig:

”Der har i retspraksis vist sig en tendens til, at der ikke behøver at være gennemført så omfattende en forbedring som tidligere, førend lejemålet ikke længere er sammenligneligt med de andre lejemål i ejendommen, hvorfor det i videre omfang end tidligere er blevet muligt at aftale en leje svarende til det lejedes værdi.”

Dette fremhæves også af BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019: 23).

Forløb og tilstand ved tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996

Det var rød blok og midterpartierne og ikke blå blok som stemte revisionen af BRL igennem i 1996. Lovforslaget i form af L 267B blev vedtaget med 63 stemmer fra S, SF, EL, RV og CD, mens 45 stemte imod (V, KF, FP og DF).

En undersøgelse fra Boligministeriet fra 1994-1995 havde forinden vist, at andelen af lejemål, hvor man aftalte lejen, på baggrund af den daværende BRL 5.5, som tillod udlejer at tage det lejedes værdi, var stigende.

Af referater, bemærkninger, høringer mv. relateret til lovrevisionen i 1996 står det klart, at lovrevisionen, modsat det generelle narrativ, fandt sted, fordi man ønskede at begrænse muligheden for at anvende det lejedes værdi frem for OMK-leje ifm. forbedringer.

Som det tidligere er bemærket, fandt lovrevisionen sted før afrapporteringen fra Lejelovskommissionen i 1997. Det indikerer, at der synes at have været et stærkt pres for at få gjort noget ved retstilstanden. Dette til trods for, at der oprindeligt var anmodet om afrapportering i slutningen af 1996.

Man ventede ej heller på to væsentlige højesteretsafgørelser, som var undervejs og blev afsagt i 1997. Referater fra behandlingerne i Folketinget afslører dog ikke, hvorvidt politikerne havde kendskab til de igangværende sager. Mere om dem senere.

Der blev fremsat to lovforslag om de stigende huslejer med 1. behandling d. 10. maj 1996 af hhv. SF og EL (L 266 fremsat d. 7. maj) og S (L 267 fremsat d. 8) med undertitlerne: ”Lejefastsættelse ved aftalens indgåelse, forhånds-

godkendelse ved sammenlægning af lejligheder og indretning af taglejligheder m.v.” (S) og ”Afværgelse af voldsomme lejeforhøjelser ved genudlejning” (SF+EL).

Da S var regeringsparti, erkendte SF og EL, at de måtte arbejde med lovforslag 267 fra S og opgive deres eget lovforslag 266. De formåede dog at få S til at opsplitte lovforslaget i to, hvorefter lovforslag 267 B kom til at handle om revisionen af boligreguleringsloven.

Lovforslag fra Socialdemokratiet, L 267, 8. maj 1996

Boligministerens oprindelige lovforslag 267 indeholdt følgende emner:

”1. Ændring af lejefastsættelsen ved lejeaftalens indgåelse for beboelseslejemål beliggende i regulerede kommuner (læs: de kommuner hvor det jf. afsnit 1 er valgt, at OMK-leje skal gælde).

2. Indførelse af en forhåndsgodkendelsesordning ved sammenlægning af lejligheder og indretning af taglejligheder.

3. Ophævelse af bemyndigelsen i boligreguleringsloven til at fastsætte normtal for de driftsudgifter, som indgår i den omkostningsbestemte leje.

4. Præcisering af reglerne om lejens størrelse for småejendomme.”

Det væsentligste element i lovforslaget fra Socialdemokratiet var, at der med lovforslaget skulle stilles krav til, hvor mange penge der minimum blev anvendt til forbedringerne, i form af 170.000 kr. eller alternativt 1.500 kr./m², førend det kunne kaldes en gennemgribende forbedring, hvormed udlejer kunne undgå at være bundet af OMK-leje, men derimod sætte huslejen efter det lejedes værdi.

Ved gennemgang af bemærkninger og referaterne til lovforslaget fra 1996 fremstår det i dag meget underbelyst, hvor meget boligstøtte og boligsikring fyldte. Bemærkningerne indeholder et omfattende afsnit med titlen ”Økonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser”, som alene beskæftiger sig med at skønne, hvordan lovforslaget vil spare det offentlige hhv. 4, 9, 14 og 25 mio. i årene 1996-1999 (se tabel 1). Der argumenteres på følgende måde:

”Den isolerede effekt af lovforslaget er således, at det fastholder udlejers ret til i forbindelse med gennemgribende forbedrede lejemål at opkræve en aftalt leje, der alene er begrænset af det lejedes værdi, mens adgangen hertil bortfalder for lejemål, der kun er forbedret i mindre omfang.”

Det blev skønnet, at der med den nye lov ville skulle forventes huslejestigninger på 35 mio. årligt, hvilket ville øge udgifterne til individuel boligstøtte med hhv. 1, 6, 11 og 15 mio. i årene 1996-1999. Hvis man ikke gjorde noget, skønnedes disse udgifter derimod at stige til hhv. 5, 15, 25 og 40 mio. i perioden.

Med lovforslaget mente man således at kunne bremse de samlede huslejestigninger så meget, at man kunne spare hhv. 4, 9, 14 og 25 mio.

Tabel 1: Offentlige besparelser til individuel boligstøtte

(mio. kr.)	1996	1997	1998	1999
Boligsikring	1	2	3	6
- stat	0,5	1	1,5	3
- kommune	0,5	1	1,5	3
Boligydelse	3	7	11	19
- stat	2	5	8	14
- kommune	1	2	3	5
I alt	4	9	14	25
- stat	3	6	10	17
- kommune	1	3	4	8

Kilde: Lovforslag 267, 8. maj 1996, Socialdemokratiet, bemærkninger

Lovforslag fra SF og Enhedslisten L 266, 7. maj 1996

SF og EL fremlagde dagen før S et lovforslag, som var mere vidtgående i for håbningen om at afbøde ”de ulemper i form af retsusikkerhed og urimelig huslejegliding, som Boligministeriets rapport har afdækket”. Lovforslaget gik på, at formuleringen af BRL § 5, stk. 1, skulle ændres til:

”Ved lejeaftalens indgåelse må lejen ikke fastsættes til et beløb, der for lejemål, der ikke er forbedret, overstiger en leje, der dækker de nødvendige driftsudgifter, jf. § 8, og afkast af ejendommens værdi, jf. § 9. Er lejemålet forbedret, kan lejen fastsættes således, at den tillige dækker en beregnet forbedringsforhøjelse. Lejen må endvidere ikke væsentligt overstige det lejedes værdi efter § 47, stk. 2, i lov om leje, jf. dog stk. 2.”

Med denne formulering ønskede SF og EL således at gøre det tydeligt, at der ikke kunne skiftes huslejeregime fra omkostningsbestemt huslejer uanset størrelsen af forbedringen, som udlejer måtte lave. Sådanne forbedringer måtte ifølge SF og EL alene kompenseres med de generelle regler om forbedringsforhøjelser, jf. den daværende lejelovs § 58.

I erkendelse af, at man næppe ville have opnået flertal for dette forslag, endte SF og EL med at lægge de afgørende stemmer til forslaget fra S (lovforslag 267), således at dette forslag kunne vedtages d. 31. maj 1996. Et forslag, som således sigtede mod at holde udgifterne til boligstøtte nede ved at bremse anvendelsen af det lejedes værdi ved små forbedringer.

’Lejefastsættelsen ved genudlejning i private udlejningsejendomme 1994 og 1995’

Af bemærkningerne til lovforslag 266 fra SF og EL ses det, at SF og EL særligt baserede deres argumentation på Boligministeriets rapport ’Lejefastsættelsen

ved genudlejning i private udlejningsejendomme 1994 og 1995' udgivet i februar 1996. SF og EL fremhævede, at rapporten viste;

- En stigende anvendelse af aftalt leje (læs: *det lejedes værdi*) i private udlejningsejendomme, hvilket havde medført højere lejeniveauer og øgede udgifter til individuel boligstøtte. Udviklingen blev tilskrevet, at flere lejemål blev forbedret før genudlejning, hvilket muliggjorde huslejefastsættelse efter det lejedes værdi.
- Retspraksis havde på daværende tidspunkt gradvist sænket kravene til, hvor omfattende forbedringer skulle være, før et lejemål ikke længere kunne sammenlignes med de øvrige i ejendommen. Det gjorde det lettere for udlejere at anvende *det lejedes værdi*. Samtidig blev det påpeget, at lejere ofte havde vanskeligt ved at dokumentere overpriser, da bevisbyrden siden lovrevisionen i 1975 havde ligget hos lejer, og da lejerens adgang til relevante sammenligningslejemål var begrænset.

Af sammenfatningen, som SF og EL medtog i deres lovforslag, fremgår flere relevante informationer.

Spørgeundersøgelsen havde en høj svarrate blandt udlejerne på 77 pct., og analysen endte med at hvile på svar vedrørende 683 ejendomme med i alt 18.812 boliger. Det svarede til hhv. 7,3 pct. og 8,8 pct. af det samlede antal ejendomme i regulerede kommuner med minimum 7 lejligheder.

I 1994 og 1995 havde der i 80 pct. af stikprøvens ejendomme været genudlejninger.

I 1994 fortalte udlejerne, at der i 17 pct. af ejendommene blev anvendt aftalt leje – som jf. BRL 5.5 gav adgang til at tage *det lejedes værdi* – ved samtlige genudlejninger. I 1995 steg dette tal til 21 pct. Tallet havde været stigende fra 1994 til 1995 i alle landsdele, for alle ejendomsstørrelser og for alle ejendomsaldersgrupper.

I Jylland svarede udlejerne i 1995, at der ved 34 pct. af ejendommene blev anvendt *det lejedes værdi* ved samtlige genudlejninger, mens det i København blot var tilfældet ved 9 pct. af alle ejendomme. Det kunne indikere, at der i praksis blev stillet væsentlig større krav til forbedringernes omfang i Københavns Kommune end i Jylland.

Det bemærkes, at der ikke fandtes tilfælde i undersøgelsen, hvor der blev anvendt *det lejedes værdi* i byggeri ibrugtaget efter 1980. Dette er ikke overraskende, da det som nævnt i afsnit 1 er muligt at tage højere huslejer ved OMK-lejemål i ejendomme opført 1964-1991 end i ejendomme opført før 1964.

Anvendelsen af *det lejedes værdi* var mest udbredt i Jylland, små og mellemstore byer med maksimalt 100.000 indbyggere og i mindre ejendomme med 7-12 boliger.

I 1995 var huslejen hhv. 380 kr./m²/år i lejemål med OMK-leje og 550 kr./m²/år i lejemål med *det lejedes værdi*. Det svarer til en forskel på 45 pct., hvilket også gjaldt i 1994.

Dette tal dækker dog samtlige lejemål fra stikprøven uanset, geografi, ejendommens alder og størrelse. Derfor er det mere relevant, at huslejeforskellen inden for de enkelte ejendomme i gennemsnit kunne opgøres til 60 pct. i 1994 og 53 pct. i 1995.

Et andet interessant resultat fra undersøgelsen var, at den gennemsnitlige husleje i lejemål, der ikke blev moderniseret ifm. genudlejning (553 kr./m²/år), var marginalt højere end huslejen i lejemål, der blev moderniseret ifm. genudlejning (imod 548 kr./m²/år). Det kunne indikere, at der i mange tilfælde reelt ikke blev stillet krav til modernisering ved anvendelsen af *det lejedes værdi* ved genudlejning. Det bemærkes dog, at ikke-moderniserede lejemål kan have været blevet moderniseret tidligere.

Henvendelse fra Udlejerforeningen Danmark og betænkning afgivet 26. maj 1996

I betænkningen afgivet af Boligudvalget d. 26. maj 1996 findes flere relevante informationer. Med lovforslaget ville man fremadrettet gøre udlejer ansvarlig for at dokumentere, at lejemål var gennemgribende forbedret, jf. de krav til forbedringer, der med lovforslaget blev fremsat.

Et mindretal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet kritiserede, at boligministeren havde fremsat deres lovforslag, selvom Lejelovskommissionen ikke havde afrapporteret. Samtidig henviste de til en skrivelse fra Udlejerforeningen Danmark, som blev vedlagt som bilag til betænkningen. Udlejerforeningen Danmark var den primære forgænger til det, der senere blev til Ejendomsforeningen Danmark og i dag EjendomDanmark.

Af skrivelsen fra Udlejerforeningen Danmarks direktør, Jesper Friisberg, står det klart, at udlejernes interesseorganisation ikke så positivt på lovforslaget, hvilket står i kontrast til narrativet om, at BRL § 5.2 blev til som en hjælpende hånd til udlejerne:

”Udlejerforeningen Danmark skal kraftigt advare mod at gennemføre de foreslåede ændringer af boligreguleringslovens § 5. De foreslåede ændringer vil betyde et ophør – eller i hvert fald en meget betydelig reduktion i antallet – af mere omfattende moderniseringer ved genudlejning. Resultatet vil være et fald i aktivitet og beskæftigelse i byggesektoren. Desuden vil et ophør af en privat finansieret moderniseringsindsats på sigt medføre stigende udgifter for det offentlige til byfornyelse. Endelig vil den private udlejningssektor blive frataget mulighederne for at udbyde attraktive kvalitetslejemål, som lever op til lejernes forventninger om en tidssvarende boligstandard.”

Udsagnet er et vidnesbyrd om, at udlejerne ikke så indførelsen af BRL 5.2 som en hjælpende hånd, men derimod advarede kraftigt imod vedtagelsen og forudså et ophør eller et betydeligt fald i den privat finansierede moderniseringsindsats.

Folketingets behandling af lovforslag 267B (1996): Et opgør med huslejestigninger og aftalefrihed

Den endelige behandling af lovforslag 267B i Folketinget i maj 1996 markerede et politisk opgør med stigende huslejer ved genudlejning af private udlejningsboliger. Baggrunden var delvist den oplevede ændrede retspraksis samt undersøgelsen fra Boligministeriet, der viste huslejestigninger på 45-60 pct., hvilket skabte bekymring for både lejernes økonomi og de offentlige boligstøtteudgifter. Nedenstående gennemgås de overordnede hovedtræk fra behandlingerne af lovforslag 267B.

Første behandling – 10. maj 1996

Debatten var intens og ideologisk præget. Hans Peter Baadsgaard (S) indledte med at fastslå, at lovforslaget skulle stoppe de "urimelige huslejestigninger", som var blevet muliggjort af en ændret domspraksis og udnyttelse af aftalt leje. Han advarede om, at udviklingen kunne få "ret alvorlige konsekvenser for de offentlige udgifter til boligstøtte".

Villy Søvndal (SF) beskrev, hvordan boligen var blevet et spekulationsobjekt, og at den aftalte leje lå "mellem 50 og 60 pct." over den omkostningsbestemte leje. Han konkluderede:

"Det omdanner boligen til et spekulationsobjekt ... Huslejen stiger dramatisk, der overføres betydelige spekulative beløb fra lejere til ejere, og det offentlige udgift til boligstøtte stiger."

Keld Albrechtsen (EL) støttede indgrebet og kaldte det en løsning på "de galopperende huslejestigninger".

Modstanden kom især fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. Erling Oxdam (V) kaldte forslaget et "tilbageskridt" og kritiserede den omvendte bevisbyrde: "Vi har i dansk ret haft aftalefrihed ... Her skal udlejerens have bevisbyrden ved den nye lov. Det kaldes omvendt bevisbyrde."

Gitte Seeberg (KF) advarede om, at loven ville stoppe moderniseringsarbejde og fjerne "den sidste rest af aftalefrihed på lejemarkedet". Hun mente, at det var urimeligt, at udlejerens skulle bevise, at lejen ikke oversteg det lejedes værdi, og forudså, at "[s]tort set alt moderniseringsarbejde går i stå."

Jørgen Estrup (RV) erklærede, at grundlaget for 1974-forliget om aftalt leje var "skredet totalt", og opfordrede de borgerlige partier til at tage ansvar for at genoprette balancen.

Kirsten Jacobsen (FP) afviste både regeringens og SF's forslag og ønskede et frit boligmarked: "Man kunne passende begynde ved at lade aftalelejen ved nyudlejning være fri."

Boligminister Ole Løvig Simonsen (S) forsøgte at balancere hensynet til både lejere og udlejere: "Det lovforslag her er med til at sikre, at lejerne ikke bliver urimeligt behandlet ... Samtidig tilgodeser vi også de udlejere, som virkelig gør et stykke arbejde."

Anden behandling – 28. maj 1996

Baadsgaard (S) kritiserede blå blok for ukritisk at gentage argumentationen fra Udlejerforeningen Danmark om, at forbedringsarbejde ville gå i stå. Han påpegede, at større renoveringer stadig kunne føre til aftalt leje (læs: *det lejes værdi*), og at mindre forbedringer kunne give et afkast på 10-11 pct.

Søvndal (SF) udtrykte skuffelse over, at SF's eget forslag (L 266) ikke "mødte opbakning", men vurderede, at regeringens forslag stadig ville "tage toppen af boligspekulationen."

Albrechtsen (EL) tilsluttede sig og kaldte regeringens forslag "en meget væsentlig forbedring af den retstilstand, som har hersket på området indtil nu".

Oxdam (V) fastholdt, at de nye grænser ville mindske incitamentet til renovering: "Hvis man for fremtiden kun kan få den omkostningsbestemte leje med tillæg af en eller anden forbedringsleje ... vil tilskyndelsen til at lave forbedringer blive mindre."

Boligminister Simonsen (S) bekræftede, at loven var midlertidig og kun skulle gælde i to år. En revision fandt sted i 2000, hvor minimumsgrænserne for gennemgribende forbedringer blev hævet og herefter indeksreguleret.

Tredje behandling – 31. maj 1996

Søvndal (SF) udtrykte tilfredshed med lovens overordnede formål, men udtrykte samtidig bekymring. Søvndal (SF) henviste til, at Boligministeriet havde skønnet, at der kun sjældent blev gennemført så omfattende forbedringer, at OMK-leje ville kunne fraviges. Søvndal (SF) bad derfor boligministeren bekræfte, at det skøn stadig var gældende, og at boligministeren fortsat nøje skulle overvåge, at dette holdt stik:

"for hvis det ikke gør det, giver det jo bl.a. problemer i forhold til boligstøtten - og spørge, om ministeren, hvis forudsætningerne ikke holder stik, vil sikre, at der ikke hermed kommer til at ske utilsigtede huslejestigninger, for det er jo faktisk det modsatte, vi vil med det her lovforslag."

Albrechtsen (EL) tilsluttede sig og understregede, at lovens formål var at "bremse op for huslejestigningerne og derigennem også sikre en besparelse på boligsikrings- og boligydelsesområdet."

Boligminister Simonsen (S) anerkendte, at ministeriet havde tilkendegivet, at så omfattende forbedringer sker ”i ikke ofte forekommende tilfælde”, men understregede samtidig, at de naturligvis ikke kunne forudsige den endelige omfang, hvorfor han gav den ønskede tilkendegivelse:

”derfor vil jeg selvfølgelig gerne give tilsagn om, at vi selvfølgelig holder øje med udviklingen, ligesom vi har gjort det på andre områder, og hvis der så er problemer med det, må aftaleparterne selvfølgelig mødes igen, for det, der var hensigten med det her, var jo at stoppe for utilsigtede huslejestigninger.”

På baggrund at behandlingerne står det klart, at formålet med en revision af BRL § 5 handlede om at skærpe adgangen til at anvende det lejedes værdi i modsætning til den generelle fortælling.

Højesteretsdomme i 1997

D. 22. maj 1997 afsagde Højesteret dom i de to sager – U.1997.1037/3H og U.1997.1042H. Dommene var resultater af retssager, som var startet i byretten hhv. 10. november 1992 og 26. januar 1995, og som efterfølgende endte i landsretten og til sidst Højesteret. Med afgørelserne underkendte Højesteret afgørelserne fra landsretten og konstaterede dermed, at loven ikke skulle have været fortolket således, at OMK-leje kunne fraviges. Derfor medførte lovrevisionen fra 1996 reelt en udvidelse – og altså ikke en skærpelse – af den dagældende retstilstand (BRL 5.2-Ekspertgruppen, 2019: 23).

I begge sager nåede Højesteret reelt frem til, at der med formuleringen ”en til forbedringen svarende lejeforhøjelse” måtte forstås en lejeforhøjelse efter den daværende BRL § 27, som lød:

”Har udlejer under iagttagelse af reglerne i §§ 23-26 forbedret det lejede, kan han forlange lejen forhøjet med et beløb, der modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi, jf. lejelovens § 58.”

Dermed konstaterede Højesteret, at udgangspunktet for de maksimale huslejer ved forbedrede lejemål måtte være den omkostningsbestemte husleje, jf. §§ 7-9, tillagt en forbedringsforhøjelse på baggrund af de faktisk afholdte udgifter, jf. bestemmelserne i den daværende lejelovs § 58:

”§ 58. Har udlejer under iagttagelse af § 66 forbedret det lejede, kan han forlange lejen forhøjet med et beløb, der modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi. Ved vurdering af det lejedes værdi ses der bort fra forbedringer, der er gennemført efter reglen i § 46 a, stk. 3, samt fra forbedringer, der er udført for beløb omfattet af § 63 a.

Stk. 2. Lejeforhøjelsen skal som udgangspunkt kunne give en passende forrentning af den udgift, der med rimelighed er afholdt til forbedringen, samt dække afskrivning og sædvanlige udgifter til vedligeholdelse, administration, forsikring o. lign.

Stk. 3. Har en udlejer gennemført arbejder efter reglen i § 46 a, stk. 3, kan han forlange en lejeforhøjelse, der giver en passende forrentning af den udgift, der med rimelighed er afholdt, samt dækker afskrivning og sædvanlige udgifter til vedligeholdelse, administration, forsikring og lignende.”

Havde Højesteret nået at træffe afgørelserne 1037 og 1042 fra d. 22. maj 1997 forud for lovrevisionen i 1996, eller havde Folketinget ventet på Højesterets afgørelser, så var lovrevisionen næppe blevet til i den form, den fik, med de afgørende stemmer fra SF og Enhedslisten. For Højesteret afgjorde, at den forhenværende boligreguleringslov reelt skulle fortolkes, således som SF og EL ønskede det med deres fremsatte lovforslag. Nemlig ved at der alene måtte tages forbedringsforhøjelser med henvisning til boligreguleringslovens § 27, som pegede på lejelovens beskrivelse af forbedringsforhøjelser i § 58. Højesteret afgjorde således, at der ikke kunne aftales husleje efter det lejedes værdi uanset størrelsen af forbedringen, men at disse forbedringer alene måtte kompenseres for igennem forbedringstillæg.

På det tidspunkt havde SF og EL dog allerede stemt forslaget fra S igennem, fordi de anså en delvis begrænsning som bedre end ingen begrænsning. Med til historien hører det selvfølgelig, at partierne ikke kunne forudse, at Højesteret ville underkende landsretten.

BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019) om revisionen af boligreguleringslovens i 1996

Hvorfor havde politikerne i april 2020 så forkert en opfattelse af den faktiske årsag bag tilblivelsen af BRL 5.2 i 1996? Med tanke på, at de pågældende politikeres udtalelser stammede fra politikere fra midten og højre side af det politiske spektrum, kunne de selvfølgelig mistænkes for bevidst at forsøge at skabe et skævt billede af den historiske virkelighed. Men ingen politikere fra det modsatte politiske spektrum modsagde de pågældende udsagn, hvilket indikerer, at det falske narrativ formentligt har været en generelt udbredt opfattelse.

Havde politikerne nærstuderet rapporten fra BRL 5.2-Ekspertgruppen fra oktober 2019, var de blevet gjort opmærksomme på et alternativ til den udbredte misforståede opfattelse. Ekspertgruppen beskriver, at:

”Forud for lovændringen havde det daværende Boligministerium gennemført en spørgeskemaundersøgelse for årene 1994 og 1995 blandt ejere af ejendomme omfattet af reglerne om omkostningsbestemt husleje. Undersøgelsen viste, at andelen af lejemål med en husleje fastsat efter det lejedes værdi var stigende.

Af lovforslagets forarbejder fremgår, at vurderingen af den dagældende praksis var, at kravet til omfanget af forbedringer, der gjorde det enkelte forbedrede lejemål usammenligneligt, med tiden var reduceret.”

Ekspertgruppen konstaterer efterfølgende at:

”På denne baggrund besluttedes det at ændre boligreguleringslovens § 5 med det formål at fastsætte særlige regler for lejefastsættelsen for gennemgribende forbedrede lejemål, således at hovedreglen ved genudlejning også fremover er den omkostningsbestemte husleje samtidig med, at der opretholdes incitamenter for udlejerne til at gennemføre større moderniseringer.

Ordningen blev således oprindeligt indført med det formål at begrænse en dagældende fortolkning af retstilstanden vedrørende lejefastsættelse efter boligreguleringsloven. Denne fortolkning blev imidlertid efterfølgende afvist af Højesteret i dommene U 1997.1037 H og U 1997.1042 H med det resultat, at den indførte ordning i realiteten indebar en udvidelse i forhold til den retstilstand, som Højesteret fastslog.”

Effekterne af introduktionen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fra 1996

For at beskrive, hvorvidt lovrevisionen fra 1996 kom til at virke efter dens hensigt, er det oplagt at nærstudere udviklingen i:

- Antal lejemål, hvor der hhv. anvendes omkostningsbestemt husleje og det lejedes værdi efter anvendelse af BRL 5.2
- Huslejeniveauet i lejemål, hvor hhv. omkostningsbestemt husleje og det lejedes værdi anvendes
- Prisudviklingen for ældre private udlejningsejendomme opført før 1992

Mængden af tilgængelige data til belysning heraf er dog meget begrænset. Derfor må der ses på alternative opgørelser.

Antal omdannede lejemål

Diverse ministerier har over tid anslået mængden af lejemål, hvor omkostningsbestemt husleje anvendes, og mængden af gennemgribende moderniserede lejemål, hvor BRL 5.2 er blevet anvendt til at anvende det lejedes værdi. I tabel 2 ses en opgørelse over resultaterne fra diverse opgørelser.

Tabel 2: Udvikling i mængden af omdannede lejemål ved anvendelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og fra 2022 lejelovens § 19, stk. 2

Årstal	Bestand af OMK-lejemål opført før 1964	Bestand af OMK-lejemål opført fra 1964 og frem	Skøn over bestand af BRL § 5, stk. 2-lejemål	Skøn over årlige omdannelser	Publikation	Kilde
2024	-	-	65.500	1.200*	Rapport fra udvalget om tilbudspligt	Social- og boligministeriet (2025)
2019	74.600	36.700	57.000	2.875	Ekspertgruppens rapport om BRL § 5, stk. 2	Transport og Boligministeriet (2019)
2007	157.000-160.000 i alt		17.000-20.000	2.000	Anvendelsen af § 5, stk. 2, i BRL	Velfærdsministeriet 2009
2001	159.380	49.987	10.000	-	Private udlejningsboliger fordelt efter lejefastsættelse, notat 18. september 2001	By- og Boligministeriet 2001

*Baseret på huslejenævnenes indberettede afgørelser om tilladelser til omdannelser

Som det ses, er mængden af tilgængelige OMK-lejemål reduceret markant i løbet af de sidste 25 år som følge af en vis omdannelsesfrekvens ved brug af BRL 5.2. Reduktionen er dog også et resultat af sammenlagte lejligheder og private udlejningsboliger overgået til andelsboliger i forbindelse med lejerens accept om overtagelse af udlejningsejendomme i relation til tilbudspligtsreglerne (LL §§ 196-201).

Tabellen indikerer, at omdannelsesfrekvensen er reduceret de senere år – fra 2.875 til 1.200 omdannelser årligt - efter stramningen af anvendelsen af BRL 5.2 i 2020. Denne konklusion må dog opfattes med et forbehold, da skønnet på da de 1.200 er baseret på mængden af BRL 5.2-ekspederede sager af huslejenævnen. Derfor afhænger tallets troværdighed af, hvorvidt huslejenævnen i praksis får indberettet ekspeditionen af disse sager korrekt og rettidigt.

Udvikling i huslejer

Der findes ikke lange tidsserier med huslejer for omkostningsbestemte lejemål og gennemgribende forbedrede lejemål. Derfor må man på samme måde sammenholde resultaterne fra diverse forskellige undersøgelser.

Tabel 3: Udvikling i huslejer i OMK-lejemål og gennemgribende forbedrede lejemål

Årstal	Hele landet			København+Frederiksberg			Publikation	Kilde
	Omkostningsbestemt husleje	BRL § 5.2-leje	Forskel	Omkostningsbestemt husleje	BRL § 5.2-leje	Forskel		
2019	779	1407	628	776	1456	680	Ekspertgruppens rapport om BRL § 5, stk. 2	Transport og Boligministeriet 2019
2007	506	860	354	511	941	430	Anvendelsen af § 5, stk. 2, i BRL	Velfærdsministeriet 2009
2002	484	792	308	433	844	411	Private udlejningsejendommers budgetleje	Socialministeriet 2003
1999	450	647	197	414	691	277	Notat d. 28. april 2000 D-5712-19	By- og Boligministeriet 2000
1995	380	550**	170	-	-	-	Lovforslag 266, SF og Enhedslisten, 7. maj 1996	Boligministeriet 1996

*beregnet på baggrund af BRL § 5.2-lejen og den anførte huslejestigning ved genudlejning

**baseret på den aftalte leje ifm. genudlejning af forbedrede lejemål før tilblivelsen af BRL 5.2

Som det ses, er både OMK-leje og det lejedes værdi efter anvendelse af BRL 5.2 steget fra 1995 til 2019. Mens BRL 5.2-lejen på landsplan var 45 pct. højere end OMK-lejen i 1995, var denne forskel i 2019 steget til 80 pct.

Prisudvikling for private udlejningsejendomme

En måde at analysere effekter af politiske tiltag er ved at se på prisudviklingen for de relevante ejendomme efter indførelsen af BRL 5.2 i 1996. Da andre faktorer kan influere prisudviklingen, skal sådanne analyser tages med forbehold.

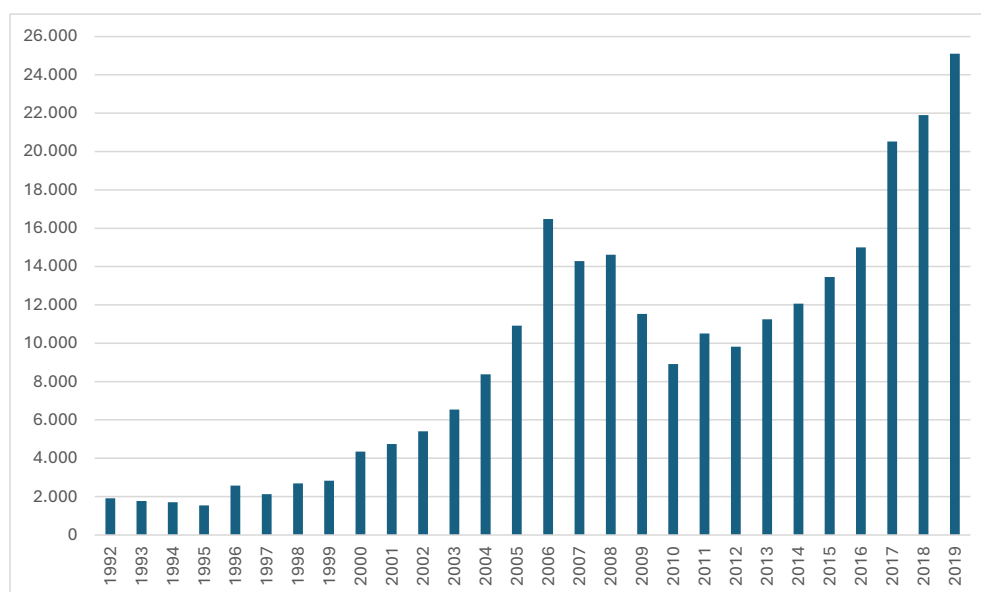
I rapporter fra BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019) og Tilbudspligtudvalget (2025) refereres til Andersens (2019A) prisindeks for beboelsesejendomme med minimum 4 lejligheder tilbage til 1938 som en proxy for prisudviklingen for private udlejningsejendomme. Af dette prisindeks ses, at prisudviklingen for private udlejningsejendomme steg reelt med ca. 250 pct. fra midten af

1990'erne til 2020, hvor indgrebet i BRL 5.2 kom i form af det såkaldte Blackstone-indgreb. Problemerne med dette indeks er, at:

- Det både indeholder ejendomme opført før og efter 1992
- Der inkluderes ejendomme, som vil blive betegnet som småhusejendomme rent juridisk (med 4-6 beboelseslejligheder)
- Indekset alene kan opgøres for hele landet, hvilket betyder, at kommuner der ikke anvender omkostningsbestemt husleje, inkluderes, og at det f.eks. ikke er muligt at se prisudviklingen for København særskilt

Derfor er det mere nyttigt at se på prisindekset præsenteret i Andersen (2019B og 2023) og se særskilt på det indeks, der vedrører København. Indekset baserer sig alene på private udlejningsejendomme opført før 1964 med minimum 7 lejligheder. Heraf bliver det endnu tydelige, at priserne for private udlejningsejendomme eksploderede i København efter indførelsen af BRL 5.2. Kvadratmeterprisen steg nominelt med over 1000 pct. fra midten af 90'erne frem til 2019.

Figur 1: Gennemsnitlige kvadratmeterpriser fra 1992-2019 for private udlejningsejendomme opført før 1964 med minimum syv lejligheder i København



Kilde: Andersen (2019B og 2023)

Som Andersen (2023) beskriver det, så kan prisudviklingen for disse ældre private udlejningsejendomme ses som en proxy for prisudviklingen for andelsboliger, da andelsboliger netop skal værdiansættes som private udlejningsejendomme af valuarer. Tilbudspligtsudvalget (2025) fandt et lignende niveau for den gennemsnitlige tekniske pris pr. m² for andelslejligheder på 25.600 kr. for 2023.

Valuarer skal, jf. Valuarbekendtgørelsens § 8, stk. 3, opgøre leje og eventuelt lejepotentiale hver for sig. Det har i praksis haft den betydning, at valuarer medtager potentialet for omdannelser ved brug af BRL 5.2 (i dag lejelovens § 19, stk. 2), hvorfor indførelsen af BRL 5.2 ligeledes har haft altafgørende betydning for prisudviklingen for andelsboliger.

Hvorfor gik det ikke som ventet?

Som gennemgået tidligere blev indgrebet i 1996 til for at bremse huslejestigningerne og anvendelsen af det lejedes værdi. Som det ses af ovenstående, blev udviklingen en anden:

- Stadigt flere lejemål er overgået til BRL 5.2-lejemål.
- Huslejerne er fortsat med at stige, og det samme er spændet mellem huslejen i OMK-lejemål og BRL 5.2-lejemål.
- Priserne for ældre private udlejningsejendomme er eksploderet siden 1990'erne, hvilket indikerer, at BRL 5.2 fra 1996 på ingen måde fik interessen for disse udlejningsejendomme til at falde.
- Indførelsen af BRL 5.2 medførte en afgørende afledt effekt for andelsboligpriser.

Hvorfor gik det mon sådan? Der kan peges på flere oplagte årsager hertil. Den væsentligste årsag er nok størrelsesordenen på minimumsforbedringen på i alt 170.000 kr. eller 1.500 kr./m². Disse grænser er siden 1996 først blevet korrigeret i år 2000 og dernæst blevet inflationsjusteret løbende og udgør i 2025 hhv. 298.470 kr. eller 2.610 kr./m².

Det er relevant at påpege, at København ikke var synderlig eftertragtet i 1990'erne, og at det særligt er her, der ligger mange ældre private udlejningsejendomme. Som det fremgår af bemærkningerne, syntes der ifm. lovbehandlingen at herske en enighed om, at 170.000 kr. måtte være et så stort beløb, at det måtte bremse brugen af forbedringsarbejder til overgang fra OMK-leje til det lejedes værdi. Ellers havde rød blok formentlig ikke stemt forslaget igennem, og blå blok ville formentlig ikke have stemt imod forslaget.

I 1990'erne blev København stadig betragtet af mange som en by med mange sociale problemer og forurening. Derudover var byen kun lige i begyndelsen af det globale fænomen med urbaniseringen, der fulgte i de næste 30 år. I den periode er mange jobs i landbrug, industri, produktion, fiskeri mv. blevet outsourcet til udlandet eller effektiviseret væk fra store områder af Danmark, mens de mange job i servicesektoren primært har koncentreret sig i og omkring de største byer – herunder særligt København. Alene i løbet af de 20 år fra 2005 til 2025 steg Københavns befolkning med ca. 1/3 fra ca. 500.000 til over 670.000. Derudover blev der mod slutningen af 2010'erne år efter år slået Danmarksrekord i lave realkreditrenter i 2010'erne.

Derfor er efterspørgslen efter boliger i København eksploderet. Og da der aldrig har været et veldefineret værn til at stoppe udviklingen i niveauet for 'det lejedes værdi', har det muliggjort, at det lejedes værdi har kunnet stige markant over tid. Derfor er den påkrævede inflationsjusterede minimumsinvestering ved gennemgribende forbedringer blevet mere og mere marginaliseret over tid, hvorfor det i mange år har været opfattet som en selvfølge for private udlejere at anvende muligheden for at bruge BRL 5.2 når lejere flyttede ud.

Man skal også huske på, at der ikke var en klart defineret grænse før 1996 for, hvor meget forbedringsarbejde der skulle være udført, førend udlejer ifm. genudlejning kunne anvende det lejedes værdi. At Højesteret så i 1997 slog fast, at det ikke var sådan, at reglen skulle have været fortolket, er en anden relevant pointe.

Som indikeret tidligere har det været forskelligt geografisk, hvor udbredt anvendelsen af reglen om anvendelse af aftalt leje ved genudlejning var før 1996. Og som det ses af undersøgelsen af Boligministeriet for 1994-1995, var København et af de steder, hvor omdannelser blev tilladt i ret begrænset omfang. Det indikerer således også, at der kan have eksisteret en forskel i, hvor meget de enkelte kommuner krævede af udlejer. Med de folketingsvedtagne regler fra 1996 blev det klart og tydeligt defineret, hvad der krævedes. Og derfor kan den reducerede risiko ved investeringen i forbedringer i sig selv også have øget incitamentet for udlejerne til at foretage de gennemgribende forbedringer. Når det klart og tydeligt defineres, hvad der kræves af en gennemgribende forbedring, fjernes risikoen ved investeringen, hvilket ud fra basal finansiel teori må reducere udlejerens afkastkrav til investeringen.

Revisionen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 2020

Som beskrevet tidligere ledte flere måneders offentlig debat om intensiverede udenlandske opkøb af private udlejningsejendomme til granskningen af BRL 5.2 i 2019. Det udmøntede sig i en stramning af lovene pr. 1. juli 2020 med fokus på BRL 5.2. Formålet med stramningen var at sætte ind overfor kortsigtede spekulative investorer. Det er denne stramning, som der henvises til, når der i offentlig tale refereres til Blackstone-indgrebet. De væsentligste elementer bestod i:

1. *Krav til energimærke:* Minimumskravet til udlejningsejendommens energimærke hævedes fra D til C. Energikravet accepteres dog også som overholdt, såfremt det dokumenteres hævet med 2 niveauer siden 1. juli 2020.
2. *Huslejebremse:* Ordet 'væsentlig' fjernedes fra ordlyden "Ved lejeaftalens indgåelse må lejen for lejemål, som er gennemgribende forbedret, ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi". Det havde hidtil været en gængs praksis, at man med ordvalget 'væsentligt' tillod op til 10 pct. højere husleje, end hvad 'det lejedes værdi' blev beregnet til ved brug af sammenlignelige lejemål.

3. *Stop for fupmoderniseringer*: Det blev gjort til et krav, at huslejenævnene skulle besigtige og godkende, at lejemaal reelt havde en stand, der gjorde det muligt at foretage gennemgribende modernisering og dermed anvende BRL 5.2 til efterfølgende at overgå til det lejedes værdi.
4. *Spekulationsstop*: Anvendelsen af BRL 5.2 blev gjort forbudt de første 5 år efter opkøbet/kontrolskriftet af en ejendom. Der blev således indført en karensperiode for at modvirke kortsigtet spekulation. Kravet kunne dog fraviges under forudsætning af, at køberen anvendte minimum 3.000 kr. pr. m² på energiforbedringer, eller hvis sælger var en andelsboligforening. Sidstnævnte blev valgt for at friholde andelsboligforeninger for eventuelle værditab som følge af reglen.
5. *Stop for flyttepenge*: Det blev gjort forbudt at tilbyde lejere penge for at flytte.

Refleksioner

Det står klart, at lovrevisionen fra 1996, der ledte til BRL 5.2, havde et andet formål end det, der efterfølgende udviklede sig til det gængse narrativ. Formålet var ikke at øge private udlejerers incitament til at højne kvaliteten i ældre private udlejningsejendomme. Formålet var derimod at sætte ind overfor en praksis, der havde udviklet sig i årene forinden, som – særligt i nogle kommuner – lod til at gøre det nemmere for udlejer at skifte fra OMK-leje til det lejedes værdi.

Problemet ledte til, at midterpartierne og rød blok så sig nødsaget til at foretage en lovrevision allerede inden Lejelovskommissionens afrapportering (1997), og inden Højesteret (1997) havde taget stilling til denne retspraksis. Bekymringerne for stigende huslejer relaterede sig både til bekymringer for befolkningen, men også til bekymringer på vegne af det offentliges omkostninger til boligstøtte. Derudover kunne politikerne heller ikke forudse, hvad Lejelovskommissionen ville anbefale, og hvad Højesteret ville komme frem til.

I erkendelse af de private udlejningsejendommers generelle stand fremlagde Socialdemokratiet et lovforslag, der ikke helt udelukkede muligheden for at anvende *det lejedes værdi*, men derimod definerede grænser for, hvornår det kunne anvendes. Der må således have været en bekymring for, at almindelige forbedringsforhøjelser ikke ville være tilstrækkelige til at sikre en ordentlig vedligeholdelsesstand.

Resultatet blev således BRL 5.2, som boligministeren dog skønnede alene ville blive anvendt ”i ikke ofte forekommende tilfælde”. Den forventning kom ikke til at holde stik – særligt ikke i København. Her var det forud for lovrevisionen i 1996 mindre udbredt at skifte fra OMK-leje til *det lejedes værdi* end i landet som helhed. I 1995 fraveg 21 pct. af alle udlejere konsekvent OMK-leje ved alle genudlejninger, mens det blot gjaldt 9 pct. i København.

Rød blok havde næppe stemt forslaget igennem i 1996, hvis de kunne have forudset, at:

- Mængden af BRL 5.2-omdannede lejemål ville stige fra ca. 10.000 i 2001 til over 65.000 i 2024.
- Spændet fra OMK-leje til huslejen i BRL 5.2-omdannede lejemål ville stige fra ca. 45 pct. i 1995 til 80 pct. i 2019.
- Priserne på de ældre private udlejningsejendomme i København ville stige med over 1.000 pct. fra 1995 til 2019.

Tilbage står så spørgsmålet, om hvad der ville været sket, hvis BRL 5.2 fra 1996 havde virket efter hensigten? Hvad ville have været sket, hvis lovrevisionen havde bremset omfanget af forbedringer og adgangen til at anvende *det lejedes værdi*?

Det vil naturligvis altid være ren spekulation. Men i og med at Højesteret i 1997 fastslog, at den reelle retstilstand forud for lovrevisionen var, at der alene skulle have været givet lov til at tage forbedringsforhøjelser, må man antage, at adgangen til at anvende *det lejedes værdi* i OMK-ejendomme ville have været fjernet.

Med den antagelse ville det politiske miljø til højre for midten nok argumentere for, at den ældre private udlejningsmasse i dag ville have repræsenteret udfordrede slumkvarterer.

Til venstre for midten ville svaret muligvis være, at adgangen til at forhøje OMK-lejen med forbedringsforhøjelser ville have været tilstrækkelige til at undgå slum. Om end det er tvivlsomt, om udlejerne ville have fundet det rentabelt at forbedre ejendommene ud fra et investorperspektiv, så får vi aldrig vished for, hvad der faktisk ville have udspillet sig.

Et tredje bud er, at en fortsættelse ville have fundet sted af den omfattende anvendelse, fra 1979 til midten af 2000'erne, af tilbudspligtsreglerne blandt lejere i ældre private udlejningsejendomme til omdannelse til andelsboligejendomme. I givet fald ville andelsboligsektoren i København formentlig have udgjort en endnu større andel af den københavnske boligmasse end de 30 pct., som sektoren udgør i dag. Derudover ville valuarer ikke have kunnet inkludere det altafgørende omdannelsespotentialer med BRL 5.2 ved værdiansættelsen af de ældre andelsboliger som private udlejningsejendomme. Det ville have holdt priserne på andelsboliger meget lave. Dermed ville København meget vel have haft en meget stor og billig andelsboligsektor, hvilket i nogen grad ville kunne have været at sammenligne med Wiens internationalt misundte boligmarkedsmodel. Efterspørgslen efter bolig i København havde næppe været meget mindre, under antagelse af at gentrificeringen havde fortsat. Andelsboligerne ville således stadig være stærkt eftertragtede. Om de ville udgøre så signifikant en boligmasse, at det ville kunne afbøde den ekstreme efterspørgsel efter ejerboliger, er tvivlsomt. Mængden af ejerboliger ville i

princippet have været uændret, da det alene ville have været ældre private udlejningsejendomme, som i stedet ville have haft karakter af andelsboliger. Det er og bliver dog spekulation. Og det er meget muligt, at de pågældende højesteretsdomme ville have medført uforudsigelige mekanismer eller sidenhen ledt til andre politiske tiltag, som på andre måder kunne have påvirket boligmarkedet.

Noter

- 1 Vi vil gerne takke chefjurist Anders Svendsen fra Lejernes Landsorganisation og Jakob Juul-Sandberg, ph.d. i lejeret, for feedback og værdifulde bemærkninger til artiklen.
- 2 Samme regler gælder også for lejemål i lejligheder:
 - Som forud for 1992 alene blev brugt til erhvervsformål.
 - Beliggende i tagetager som d. 1. september 2002 ikke var registreret som beboelse
 - Beliggende i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter d. 1. juli 2024.
- 3 Det afgørende for vurderingen af, om det er en småhusejendom, er, hvor mange udlejningsboliger den enkelte ejer havde i ejendommen pr. 1. januar 1995. En ejendom med mere end 6 lejemål ejet af samme udlejer pr. 1. januar 1995 vil efterfølgende være bundet af reglerne, som var det en stor ejendom, selvom de enkelte lejemål f.eks. måtte være blevet udstykket til selvstændige lejligheder efterfølgende.

Referencer

- Andersen, M.L. (2019a), "Danske boligprisindeks 1938-2017 – samt historiske data om boligmarkedet", Boligøkonomisk Videncenter, *working paper*, januar.
- Andersen, M.L. (2019b), "Prisudviklingen for private udlejningsejendomme opført før 1964 med minimum 7 lejligheder", Boligøkonomisk Videncenter, *working paper*, december.
- Andersen, M.L. (2023), "Andelsboliger i København: Regulering, prisudvikling og rolle på boligmarkedet", *Finans/Invest*, nr. 3, maj, 2023.
- Boligministeriet (1996), "Lejefastsættelsen ved genudlejning i private udlejningsejendomme 1994 og 1995", Boligministeriet, februar.
- BRL 5.2-Ekspertgruppen (2019), "Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2", Transport- og Boligministeriet, 29. oktober, 2019.
- By- og Boligministeriet (2000), "Mergevinsten for udlejere ved en § 5.2 beregning i forhold til en lejefastsættelse beregnet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1", *notat*, d. 28. april, D-5712-19, svar til spørgsmål fra d. 14. april (Boligudvalget L 226 - bilag 13).
- By- og Boligministeriet (2001), "Private udlejningsboliger fordelt efter lejefastsættelse", *notat*, 18. september, D-5720-7.
- By- og Boligministeriet (2001), "Lejelovgivningens regler om huslejefastsættelse", *notat*, 3. september, B-0022-52.
- Christoffersen, H. (2010), "Fra reguleret til ureguleret marked for private lejeboliger", *Økonomi & Politik*, 83(4): 84-97.
- Copenhagen Economics (2019), "Regulering af private udlejningsejendomme – konsekvenser af et indgreb i boligreguleringslovens § 5, stk. 2", *rapport* bestilt og finansieret af EjendomDanmark.
- Juul-Sandberg, J. (2017), *Forbedringer – energibesparende foranstaltninger i lejeretlig belysning*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2. omarbejdede udgave.
- Juul-Sandberg, J. (2022), *Det lejedes værdi*, Karnov Group Denmark A/S, 5. reviderede udgave.
- Lejelovskommissionen (1997), "Lejelovskommissionens betænkning", Boligministeriet, betænkning 1331, februar.
- Socialministeriet (2003), "Private udlejningsejendommers budgetleje 2002", Socialministeriet, januar.
- Tilbudspligtudvalget (2025), "Rapport fra udvalget om tilbudspligt", Social- og Boligministeriet, 12. august.
- Velfærdsministeriet (2009), "Anvendelsen af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven", *notat*.
- Rasmussen, M. (2002), "Har salget af Københavns Kommunes boliger forringet mulighederne for lavindkomstgrupper? Statistisk karakteristik af indflyttere i 'TOR-boliger'", *Socialpolitik & Marginalisering* Arbejdspapir 25:2002, Socialforskningsinstituttet.
- Rigsrevisionen (1997), "Beretning om oprettelsen og driften af Ejendomsselskabet TOR I/S", december, Statsrevisoratet.