

Fra reguleret til ureguleret marked for private lejeboliger

Henrik Christoffersen

Forskningschef i CEPOS, cand. polit.,

ekstern lektor på Københavns Universitet i Offentlig udgiftspolitik

henrikc@CEPOS.DK

Den danske private lejeboligsektor er i princippet underkastet huslejeregulering. Ikke desto mindre er det i dag under halvdelen af de private lejeboliger, som faktisk er egentligt huslejeregulerede, og der foregår en bevægelse i retning af, at markedet for private lejeboliger kommer til at fungere frit. Artiklen undersøger de historiske processer, som har frembragt dette resultat i en situation, hvor der ikke har været nogen politisk vilje til at røre ved huslejereguleringen. Det afsøges herunder, hvorvidt en gennemgang af den historiske udvikling kan finde understøttelse for tre teser. »Past dependency« er en tese om, at huslejeregulering fastholdes som princip, fordi den nu engang findes. Omfordeling er en tese, som udsiger, at lejeboliger er velegnet som kanal for omfordeling, fordi der i et vist omfang er tale om et perifert gode. Ikke-beslutning er en tese om, at ingen eller tilsyneladende ubetydelige politiske beslutninger kan åbne for fundamentale faktiske forandringer over tid, herunder for reel fjernelse af huslejereguleringen, og at der heri eventuelt kan ligge en politisk strategi. Den historiske undersøgelse leder frem til en diskussion af vilkårene for en fremtidig markedsbaseret privat lejeboligsektor.

Baggrund

Det danske private lejeboligmarked rummer omkring 450.000 boliger. I princippet er disse boliger underlagt huslejeregulering. I praksis er det imidlertid under halvdelen af lejlighederne, som er egentligt huslejeregulerede (Andersen og Skak, 2008). Hovedparten er friholdt i kraft af opførelsesår, modernise-

ring, lejlighedsform eller kommunal ophævelse af reguleringen. Huslejereguleringen stammer fra Den anden Verdenskrigs mangelsituation, men skal også ses i et fordelingspolitisk lys. Reguleringen har imidlertid en udformning, så den må antages at være forbundet med betydelige velfærds-mæssige omkostninger. Siden Det økonomiske Råds oprettelse i begyndelsen af 1960'erne, har DØR forgæves talt for en afvikling af huslejereguleringen på grund af disse omkostninger. Det er hovedtesen i denne artikel, at der er to væsentlige forklaringer på, at vi trods de gode velfærdsøkonomiske argumenter for en afvikling, fortsat fastholder princippet om huslejeregulering. Artiklen bygger i denne henseende på Christoffersen (2010). Den ene forklaring er en »past dependency«-tese: Vi har huslejereguleringen, fordi vi nu engang har fået den indført. Den anden forklaring er en omfordelingstese: Huslejereguleringen kan opfattes som omfordeling »in-kind«. Og lejeboliger kan opfattes som et inferiørt gode, ikke mindst fordi reguleringen fører til nedslidning. Derved bliver reguleringen at opfatte som »tagging«, altså overførsler til en begrænset og ikke særlig velstillet befolkningsgruppe, og netop »taggingen« gør det muligt at finansiere særligt store overførselsydelse til de udvalgte (Akerlof, 1978). Til undersøgelse af disse teser gennemføres i artiklen

en historisk analyse af huslejereguleringens baggrund og udvikling med henblik på at efterprøve, hvorvidt udviklingen af huslejereguleringen kan forstås i lyset af disse teser.

Når der trods fastholdelsen af princippet om huslejeregulering, er foregået en bevægelse i retning af et frit og ureguleret lejeboligmarked, kalder det også på en forklaring. I artiklens historiske gennemgang søges også efter, hvorvidt dette udviklingstræk kan forstås ud fra en tese om, at faktiske ændringer i boligmarkedets funktionalitet kan sætte sig igennem uden eller kun ved umiddelbart umærkelige politikændringer, såfremt der udvikler sig en tilstrækkelig stærk efterspørgselsside. Denne tese er inspireret af Evans (1999), som refererer til amerikansk litteratur, hvor planstyringens langtidseffekt betvivles.

Artiklens afsluttende del beskæftiger sig med de videre perspektiver i forhold til situationen, hvor private lejeboliger er underlagt sværere økonomiske vilkår end øvrige lejeboliger (almene boliger), og hvor huslejereguleringen i princippet videreføres, men hvor en stadig stigende andel af de private lejeboliger er holdt uden for reguleringen.

Fra marked til sociale boliger og sociale behov

De forandrede politiske magtforhold fra 1920'erne til 1930'erne åbnede for et stærkere statsligt boligpolitisk engagement (Hansen og Henriksen, 1980). Der blev gennemført en lov om støtte til boligbyggeri i 1933, som formulerede et udtrykkeligt boligsocialt formål og forbandt dette formål med en bestemt løsningsmåde, nemlig etableringen af sociale boligselskaber. Lovens formål var at sikre »fremskaffelse af sunde og billige boliger, som det må forudsættes, at den mindrebede del af befolkningen vil kunne betale lejeafgiften for.«

Finansieringen af det støttede boligbyggeri blev tilrettelagt som statslån, og fra 1938 blev

muligheden for statslån til privat udlejningsbyggeri skåret væk, så profilen på en ny boligtype – socialt boligbyggeri – blev skærpet.

Hermed var det indirekte også lagt fast i den lovgivning, at boliger til mindstbemidlede og ikke-værdigt trængende ikke var en opgave for de nye sociale boligselskaber. Fatiglovgivningen fungerede stadig, men i hovedsagen var det de private lejeboliger, som husede den mindst velstillede del af befolkningen. Opbygningen af en stor boligsocial indsats indebærer altså ikke, at de egentligt boligsociale problemer i samfundet bliver fanget op af velfærdsstaten. De nye sociale boliger henvendte sig først og fremmest til det nye regeringsbærende partis – Socialdemokratiet – kernevælgere.

På et fungerende marked for boligydelse står huslejen – prisen på boligydelsen – for afbalanceringen af udbud og efterspørgsel på kort sigt. På længere sigt er det nybyggeriet, som udgør tilpasningsmekanismen. I 1930'erne foregik der et betydeligt rent markedsbaseret nybyggeri af boliger bestemt for privat udlejning. Det skal ses på baggrund af en trods alt pæn indkomstfremgang i byerhvervene i sammenhæng med befolkningsbevægelsen fra land til by. Og det skal i høj grad også ses i forbindelse med den førte pengepolitik. I ly af 1930'ernes protektionisme kunne der føres en ekspansiv pengepolitik med en lav rente, uden at det gik ubærligt ud over betalingsbalancen.

De to parallelle forløb: Genkomsten af et frit fungerende privat marked for boligydelse og opkomsten af et statssystem for omfordeling af velfærd via en subsidieret social boligsektor, kaldte nærliggende på et endeligt politisk opgør om boligmarkedets indretning. Det endelige opgør kom i 1939, hvor udbruddet af Den anden Verdenskrig blev taget som anledning til en afskæring af et privat marked for boligydelse, som siden da er fastholdt. Afskæringen fik form af et huslejestop i den pri-

vate lejeboligsektor, og der blev tilføjet et forbud mod opsigelser fra ejerside. Men afskæringsprocessen tog altså sin begyndelse forud for indførelsen af huslejereguleringen i 1939. Processen satte i gang, da grundlaget for en stærkere omfordelingspolitik kom til stede.

Huslejestoppet viste sig hurtigt at give problemer i forhold til nybyggeriet, fordi byggeomkostningerne gik i vejret trods offentlig regulering af priser. Derved blev nyopførte boliger dyrere end de bestående og huslejeregulerede boliger. Som en konsekvens blev der i 1940 indført tilskud til nybyggeri.

Afskæringen af et fungerende marked med en markeds-mæssig prisdannelse på boligudgifter kom hurtigt til at fremkalde en situation, hvor der blev oplevet at være en stærk bolig-mangel. Dette på trods af, at boligmassen trods krigens afskæring af forsyninger fortsatte med at blive udbygget, idet nybyggeriet dog fik et mindre omfang end i årene forud for 1940. I krigsårene blev der opført mellem 10.000 og 15.000 boliger årligt.

Den fremkaldte ubalance på boligmarkedet kom til udtryk i store køproblemer, som nok trådte tydeligst frem hos de sociale boligselskaber, hvor der fungerede et system med ventelister. Ophobningen af boligkøer førte hurtigt til nye politiske reaktioner, og der udviklede sig en proces, hvor boligreguleringen blev stadig mere detailagtig og rigoristisk. Her viste de første spor af »past dependency« sig altså.

Boligregulering og oplevelsen af bolig-mangel

Ved krigens afslutning blev det et centralt mål at fjerne ubalancen på boligmarkedet, som nu udtrykkeligt blev defineret som bolig-mangel (Boligministeriet, 1957). Netop betragtningen om, at ubalancen var at opfatte som bolig-mangel og altså ikke som mangel på en prismekanisme, var i realiteten ensbe-

tydende med, at der her ikke var forestillinger om, at huslejereguleringen, som jo ellers udtrykkeligt var givet midlertidig status, skulle ophæves. Denne opgave viste sig imidlertid umulig at løse tilfredsstillende. Det er der flere forklaringer på. Realindkomsterne kom hurtigt i fremgang efter krigsafslutningen. Hertil kom en demografisk udvikling, som bidrog til pres på boligmarkedet. Årene efter 1945 blev de store årganges år med en usædvanlig høj fødselsrate. Vigtigst overhovedet var det måske dog, at der hen over krigstiden foregik en udbredelse af en ide om velfærdsstaten, hvor boligpolitik mere aktivt indgik som led i en fordelingspolitik. »Boligbehovet« blev et centralt politisk tema, og ud fra et lighedsideal kunne der argumenteres for et meget stort udækket boligbehov.

Umiddelbart efter krigsafslutningen kom de nye velfærdsstatsforestillinger til udtryk i forhold til spørgsmålet om, hvad der skulle ske med den midlertidige huslejeregulering, som var blevet indført i 1939. I en redegørelse om problematikken udarbejdet af Boligministeriet anføres således: »Dansk boligpolitik kom umiddelbart efter 1945 til at hvile på en udtalt forventning om, at det ville være muligt at genoprette og fastholde et prisniveau, som ikke væsentligt afveg fra prisforholdene før krigen. Målet blev derfor, at man såvel i den eksisterende boligmasse som i nybyggeriet skulle søge at fastholde den husleje, der var gældende i 1939« (Boligministeriet, 1957: 81). Samtidig blev der tilskyndet til en høj byggeaktivitet. Denne forudsætning om tilbagevenden til prisniveauet fra 1939 kan nærliggende tolkes som en politisk-strategisk konstruktion snarere end som en nøgtern vurdering af dansk økonomi. Et økonomisk ekspertudvalg, professorudvalget, blev inden krigens afslutning sat til at vurdere den situation, som dansk økonomi ville befinde sig i, når krigen var forbi. I professorudvalgets betænkning fra maj 1945 siges om prisproblematikken: »Udvalget mener (derfor) af

Hensyn til den økonomiske Stabilitet og til Beskæftigelsens Opretholdelse at måtte fraråde en Deflationsproces efter Krigen. Man må altså opgive at komme tilbage til Førkrigstidens Løn- og Prisniveau«. (Finansministeriets Udvalg, 1945: 51). Det forekommer herved, at en videreførelse af huslejereguleringen havde politisk prioritet, og at forestillingen om at huslejereguleringen på et senere tidspunkt ville kunne afvikles var en politisk hensigtsmæssig forestilling at fundere en videreførelse af den midlertidige huslejeregulering i, selv om denne forestilling ikke blev fundet realistisk af tidens førende økonomer.

Hvor der ved slutningen af 1940 havde stået 16.000 lejligheder tomme, så var der i kraft af den manglende huslejetilpasning opstået et efterspørgselspres efter boliger i 1945 (Hansen og Henriksen, 1979). Et kommissionsarbejde blev gennemført i 1945 med det sigte at opridse en strategi for det fremtidige boligbyggeri. I kommissionens betænkning: *Det fremtidige boligbyggeri*, havde man på grundlag af befolkningens størrelse og fordeling på civilstand og alder foretaget en beregning af, hvorledes boligbehovet ville udvikle sig frem til 1976. Kommissionen opgjorde, at der i 1945 havde udviklet sig en kløft på 60.000 boliger mellem det beregnede samlede boligbehov og det faktiske antal boliger. Med en byggeaktivitet svarende til aktiviteten i 1930'erne, hvor der blev opført omkring 20.000 boliger årligt, beregnede kommissionen også, at kløften mellem boligbehov og faktisk antal boliger ville være udfyldt i løbet af ti år, således at der ikke i 1955 ville bestå noget udækket boligbehov. Hermed holdt en demografisk tilgang til bestemmelse af et boligbehov sit indtog i dansk boligpolitisk forståelse. Der er tale om en planorienteret tilgang, som ser bort fra den fundamentale økonomiske forståelse, hvor efterspørgsel dannes som en funktion af pris, og hvor efterspørgsel i øvrigt er givet ved individernes budgetbegrænsninger og præferencer. Talen

om boligbehov frem for bolig efterspørgsel og fokuseringen på demografien som bestemmende for boligbehovet, er nok udtryk for det skred i opfattelsen af statens rolle, som foregik hen over Den anden Verdenskrig, og udviklingen af den planorienterede tilgang afspejler også den tidsånd, som herskede lige efter krigsafslutningen. På den anden side har den demografiske tilgang til bestemmelse af et boligbehov præget den boligpolitiske debat lige siden. Tilgangen blev fornyet i Ølgaard-udvalgets arbejde i 1980'erne med lanceringen af begrebet »den potentielle bolig efterspørgsel« (Boligministeriet, 1988), og senest er det en sådan tilgang, som udgør den centrale analytiske tilgang i det omfattende boligpolitiske udredningsarbejde fra Socialministeriet i 2006 (Socialministeriet, 2006).

Det mest markante forsøg på opgør med talen om boligbehov og med den demografiske, planorienterede tilgang er gjort af Det økonomiske Råd. Her slås fast, at »Der er al mulig grund til at være varsom med anvendelsen af begrebet«, bl.a. fordi »Tages der højde for størrelse og kvalitet, er der ingen tvivl om, at de økonomiske faktorer – herunder især realindkomstudviklingen og udviklingen i prisen på boligydelse – er helt afgørende for den fremtidige udvikling i bolig efterspørgslen« (Det økonomiske Råd, Formandskabet, 2001: 242).

Den demografiske fremskrivning i kommissionsbetænkningen fra 1945 viste sig hurtigt helt urealistisk i en økonomi, hvor boligmarkedets funktionalitet var blevet afskåret af en indgribende regulering. Fremskrivningen lagde altså op til, at der på kort sigt var en ubalance, som kunne legitimere en fortsat intens regulering, og som ikke udgjorde noget langsigtet problem, da behovet for regulering ville ophæve sig selv i kraft af den forventede samfundsudvikling. Det er tankevækkende, at da en betænkning fra Boligministeriet tre årtier senere igen fremlagde en demogra-

fisk funderet behovsanalyse, så fremstod der fortsat et udækket boligbehov på kort sigt, mens der blev tegnet et billede af balance på det lidt længere sigt, (Boligministeriet, 1988). Og dette udfald gentog sig fortsat i udredningen fra 2006 (Socialministeriet, 2006).

Huslejespændet bliver et prekært problem

Selv med en øget subsidiering efter 1951 lykkedes det ikke at holde huslejen i nybyggeriet nede. Hermed blev problemet med et »huslejespænd« stadig mere presserende. Det blev klart, at forudsætningen bag byggestøtloven i 1946, at omkostningsniveauet i nybyggeriet ville falde når økonomien normaliseredes, ikke holdt stik. I 1951 var der uenighed mellem de politiske partier om, hvem en huslejeforhøjelse i den ældre lejeboligmasse skulle tilfalde, og der var hermed opstået en politisk blokering i forhold til at gøre noget ved problematikken. Da en socialdemokratisk regering blev afløst af en VK-regering i 1951, satte regeringen spørgsmålet om en liberalisering af boligmarkedet på dagsordenen (Grue, 1967). Da Socialdemokratiet dannede regering i efteråret 1953, afbrød den nye regering imidlertid forberedelserne til en afviklingslovgivning. I stedet ønskede regeringen nu en yderligere nedbringelse af huslejeniveauet i nybyggeriet og på den anden side en reguleret tilpasning af huslejeniveauet i den gamle lejeboligmasse. Byggekapaciteten skulle også udvides. Disse tanker lod sig imidlertid ikke realisere, idet dansk økonomi på dette tidspunkt var presset.

Alt i alt tegnede der sig en udvikling frem til slutningen af 1950'erne, hvor forestillingen om et marked for boligydelse for den brede befolkning bliver forladt til fordel for et statsligt, planøkonomisk system, hvor styret omfordeling samt konjunkturregulering kommer i fokus, og hvor der accepteres stadig mere iøjnefaldende effektivitetsproblemer i form af boligkøer og oplevelse af boligmangel. Den private, markedsbaserede lejeboligform bliver her presset ud.

Vækstniveauet i dansk økonomi sprang i vejret omkring 1958, og den nye situation blev udnyttet til at gennemføre væsentlige strukturreformer (Christoffersen, 1999). Som en del af strukturreformeringen blev bolig- og husleje-lovgivningen taget op til fornyelse i 1958. Der blev åbnet for ophævelse af huslejereguleringen i mindre kommuner og åbnet for husleje-forhøjelser i den fortsat regulerede boligmasse. Huslejereguleringen blev dog reelt videreført uden principielle ændringer. Byggestøtlovgivningen ændredes radikalt, idet den hidtidige statslånsordning helt blev erstattet af statsgarantier for lån fra private realkreditinstitutioner. Det samfundsøkonomiske opsving kom på dette tidspunkt til at danne udgangspunkt for en stærk stigning i det ustøttede boligbyggeri. Næsten al enfamiliehusbyggeri overgik efter 1958 til at være ustøttet byggeri.

Med denne udvikling blev spørgsmålet om afvikling af huslejereguleringen i den private lejeboligmasse aktualiseret. Den hurtigere erhvervsudvikling og de omfattende befolkningsbevægelser fra land til by lagde ikke blot op til en udvidelse af boligmassen ved nybyggeri, men også til reformer, som kunne få boligmarkedet til at fungere bedre. I denne situation blev det da nyetablerede Det økonomiske Råd sat til at udarbejde en redegørelse om bygge- og boligpolitikken. Redegørelsen blev fremlagt i 1965, og den kom til at danne grundlag for intense politiske overvejelser om boligpolitisk fornyelse.

Den stiltiende aftale i 1966 om det private lejeboligmarkeds kvælning

Den socialdemokratiske regering og den borgerlige opposition udtrykte i 1966 enighed om det ønskelige i afvikling af huslejereguleringen og overgang til et frit fungerende boligmarked. I regeringen var der imidlertid ikke vilje til at sætte en reguleringsafvikling igennem umiddelbart. Udgangen blev et forlig mellem Socialdemokratiet, Venstre, Konservative og Radikale om et gradvist og sty-

ret forløb over otte år til et huslejeniveau, som under ekstremt idealiserede omstændigheder ville svare til huslejeniveauet på et frit, altså ustøttet og ureguleret, boligmarked. Lejligheder inden for det lejekontrollerede område opført før 1963 blev udsat for en lejevurdering. Vurderingen skulle tage sit udgangspunkt i lejlighedens aktuelle brugsværdi, som den antages at ville have været, hvis der i området dels havde været en velfordelt boligreserve, og hvis der dels på grund af øget udbud af byggegrunde, forøget konkurrence i byggesektoren og en effektiv rente på 6,5 pct. fandt en tilgang sted af omkostningsbestemte nye lejemål.

Det blev med andre ord gjort til en forudsætning, at disse ideale tilstande indtrådte i 1974, idet huslejen i perioden fra 1967 til 1974 skulle hæves fra det gældende niveau til vurderingsniveauet med 1/8 hvert år. Halvdelen af den gradvist stigende lejeforhøjelse skulle indbetales til den nye Grundejernes Investeringsfond og bindes frem til 1990. Yderligere 25 pct. skulle bindes til anvendelse til vedligeholdelse, således at alene 25 pct. var til fri disposition for ejeren.

Præmisserne for overgang til, hvad der blev beskrevet som et ustøttet og ureguleret boligmarked, svarer stort set til forudsætningerne i boligøkonomisk teori til, at boligmarkedet befinder sig i det langsigtede ligevægtspunkt. I teorien udtrykkes den langsigtede ligevægtsbetingelse ved kvotienten mellem prisen på nybyggeri og prisen på bestående boliger (Tobin's Q). I ligevægt vil gælde, at kvotienten er lig med én. Boligforliget i 1966 lagde netop op til, at prisen for at bo i en bestående bolig skulle tillades hævet op til en kvotient på én. Dog tillodes ikke, at ejeren af udlejningsboliger måtte modtage huslejebetaling op til denne grænse, idet en del af huslejebetalingerne jo skulle underlægges tvangsopsparring. Ydermere kom til at gælde, at der kun i husleje måtte indregnes grundomkostninger svarende til, at der var ube-

grænset adgang til byggejord, så jord ikke var en knap faktor. Den forudsætning er stridende mod gængs økonomisk teori om jord.

Hermed var det i realiteten et vilkår for, at et frit boligmarked kunne tillades, at sådan et marked altid ville befinde sig i det langsigtede ligevægtspunkt, hvad der er et vilkår, som gør tanken om et frit marked meningsløs. Boligforliget i 1966 var da i realiteten ensbetydende med, at Folketinget umuliggjorde investeringer i private udlejningsboliger til et prisniveau svarende til prisniveauet gældende for nybyggeri. På den anden side var boligforliget også udtryk for, at den rådende politiske logik ikke gjorde det muligt for nogen af de regeringsbærende politiske partier at udtrykke principiel afstandtagen fra forestillingen om et frit boligmarked for lejeboliger.

Snart efter 1966 kunne det da også konstateres, at boligforligets forudsætninger havde været ganske urealistiske. Byggeomkostninger, grundpriser og finansieringsomkostninger steg langt hurtigere end forudsat.

Huslejereguleringen havde meget forskellig relevans i forskellige dele af landet. Derfor blev det i 1966 bestemt, at et kvalificeret flertal i kommunalbestyrelserne kunne ophæve alle eller nogle af huslejerestriktionerne. Det skete herefter i nogle af de mindst bymæssige kommuner, men bestemmelsen fik ingen betydning i den altovervejende del af den private lejeboligmasse, hvor der var et huslejespænd mellem markedslejen og den regulerede leje.

Boligsubsidieringen blev også omlangt i 1966. Billige statslån og kvadratmetertilskud, altså subsidiering af boligen, blev nedtonet, og der blev indført en boligsikringsordning, hvor subsidierne fulgte beboerne.

Da Danmark byggede sig ud af boligmangel – og alligevel ikke

Det økonomiske Råd udarbejdede igen i

1970 en rapport specielt om det danske boligmarked (DØR, 1970). Rådet konkluderede, at det omfattende boligbyggeri i de forudgående år havde ledt til, at Danmark, måske med undtagelse af hovedstadsområdet, havde »bygget sig ud af boligmangel«. Rådet fandt hermed, at der var skabt den nødvendige forudsætning for en liberalisering af boligmarkedet. Rapporten pegede også på, at nybyggeriet på daværende tidspunkt betød en tilvækst i boligmassen svarende til 5-6 gange den ventede befolkningstilvækst i de kommende år. Rådet forudså derfor, at det fremtidige boligbyggeri i langt højere grad end hidtil ville tjene til at dække den indkomstbestemte stigning i bolig efterspørgslen, som kom til udtryk i modernisering, etablering af større boligheder samt erstatning af ældre og umoderne boliger med nye boliger.

Analysen fra DØR fik ingen betydning for den danske boligpolitik. Den boligpolitiske regulering var et så betydende redskab for økonomisk omfordeling i samfundet, at vismændenes henvisning til hensynet til boligmarkedets funktionalitet ikke kunne rokke ved de fordelingspolitiske positioner i dansk politik. Analysen gjorde det dog klart, at reguleringen af boligmarkedet ikke (længere) kunne begrundes i nødvendigheden af at sikre boliger til borgere, som var i boligmangel.

Der udviklede sig i løbet af 1960'erne stærke kræfter, som trak bolig efterspørgslen i retning mod ejerboliger. Herved udviklede der sig også en situation, hvor subsidiering af lejeboligforbrug enten i form af støtte til almennyttige boliger eller huslejerregulering fik en stærkere omfordelende effekt, fordi lejeboliger tydeligere blev et inferiørt gode. Subsidieringen af almennyttigt nybyggeri blev videreført som en rentesubsidiering, men omkring 1970, hvor konjunkturerne stærkt understøttede nybyggeri af ejerboliger, viste der sig alvorlige problemer for den almennyttige boligsektor. Subsidieringen hindrede ikke, at disse års betydelige rentestigning

slog igennem i startlejen i boligselskabernes nye byggeri, og konsekvensen blev, at det almennyttige nybyggeri her hovedsagligt kunne betales af befolkningsgrupper, hvis økonomi var så solid, at de havde mulighed for og foretrak at bo i en ejerbolig.

I 1971 blev situationen for den almennyttige boligsektor tilspidset (Hansen og Henriksen, 1979). De lejligheder, som boligselskaberne opførte, kom i vid udstrækning til at stå ledige. Boligselskaber kom i økonomisk klemme, og kommuner fik garantibeløb i klemme. Det gav anledning til en politisk kontrovers i Folketinget. Da det otteårige boligforlig fra 1966 stod for fornyelse, kunne der ikke opnås ny enighed om boligpolitikken. De borgerlige partier var skeptiske over for øget støtte til de almennyttige kriseramte boligselskaber. Anker Jørgensen-regeringen indgik i stedet i 1973 en boligaftale med SF om øget subsidiering af den almennyttige boligsektor samt om indførelse af en særligt forhøjet lejeværdiansættelse for nyerehvervede villaer, og lejeværdien skulle i øvrigt forhøjes.

Den socialistiske boligpolitiske aftale blev ikke ført ud i livet, men regeringen blev sprængt, idet socialdemokraten Erhard Jakobsen stiftede partiet CentrumDemokraterne, som umiddelbart derefter blev indvalgt i Folketinget ved det »jordskredsvalg«, som også banede vejen for Mogens Gistrups Fremskridtsparti. Valget gjorde det klart, at ejerboligejerne var kommet til at udgøre en så stærk gruppering, at det ikke var muligt at føre politik på tværs af ejerboligejernes vitale interesser. Derimod satte dette boligpolitiske opgør ikke afgørende spor på indretningen af den statslige regulering af den private lejeboligsektor. Opgøret handlede om fordelingspolitik i snæver forstand, men ikke om velfærd og effektivitet.

Da den otteårige aftaleperiode for boligforliget fra 1966 nærmede sig udløb, var det en almindelig erkendelse, at tankegangen bag

reguleringen af den private lejeboligsektor og forestillingen om en bevægelse i retning af et frit og ureguleret privat lejeboligmarked ikke længere troværdigt kunne videreføres. Der var imidlertid på dette tidspunkt ikke nogen politisk interesse for en reel tilbagevenden til et fungerende frit marked for private lejeboliger.

I stedet kom de politiske forhandlinger til at samle sig om en ny tankegang. Det grundlæggende princip var, at huslejereguleringen skulle videreføres ud fra et såkaldt omkostningsprincip. Dette princip har siden været udgangspunktet for huslejereguleringen i den private lejeboligsektor.

Ølgaard-udvalget. Dårlig forudsigelse eller genial strategi?

I løbet af 1980'erne ændrede den bygge- og boligpolitiske dagsorden sig. Efter års genopretning i midten af årtiet fandt Schlüter-regeringen det i løbet af 1986 nødvendigt at stramme den økonomiske politik væsentligt. Skattereformen i 1987 og kartoffelkuren med kreditpolitiske stramninger bremsede øjeblikkeligt boligmarkedet op. Herved blev opmærksomheden drejet i retning af udnyttelsen af den bestående boligmasse. Tillige blev spørgsmålet om, hvorledes afdæmpningen af byggeaktiviteten skulle vurderes, aktualiseret. Til at overveje sådanne spørgsmål nedsatte regeringen i 1987 et udvalg til belysning af udviklingen på boligmarkedet i de kommende år, Ølgaard-udvalget, opkaldt efter formanden, økonomiprofessor Anders Ølgaard. Udvalgets første betænkning: *Boligmarkedet og boligpolitikken – et debatoplæg*, kom året efter (Boligministeriet, 1988).

Betænkningen understregede betragtningen om boligmarkedet som et planøkonomisk system: »Rationeringen har gennem tiden ændret karakter, idet den er blevet stadig mere planøkonomisk orienteret. Det offentlige har således nu gennem de årlige byggekvoter kontrol over, hvor meget og hvad der skal

produceres af nyt støttet boligbyggeri, såvel almennyttige som statsstøttede andelsboliger. Endvidere bestemmer myndighederne huslejerne i stort set samtlige udlejningsboliger« (Boligministeriet, 1988: 30). Hertil føjede udvalget en konstatering af, at boligpolitikken i realiteten har afskaffet opførelse af private udlejningsboliger.

Det planøkonomiske system fungerer i Ølgaard-udvalgets øjne ikke godt. Boligmarkedet er præget af køer som udtryk for manglende tilpasningsevne. »Rationering og huslejespænd er årsag til boligkøer. Spørgsmålet om boligmangel nu og i nærmeste fremtid kan ikke afklares ved at måle boligkøerne. De køer, som vedrører boliglotteriet, er ikke udtryk for boligmangel. De boligsøgende i disse køer ønsker en god og billig lejlighed, ikke en nybygget bolig. Disse køer kan derfor ikke afskaffes ved nybyggeri« (Boligministeriet, 1988: 31).

En helt central analyse i udvalgets betænkning vedrører på den baggrund huslejespændet, hvormed menes forskelle i huslejeniveau i lejeboligmassen alt afhængig af lejeboligerne opførelsesår i kraft af den regulerede huslejeafkastelse. Derimod vælger udvalget helt at se bort fra det huslejespænd, som består mellem de forskellige boligejerformer i kraft af forskelle i subsidiering. Hermed er udvalget udelukket fra at overveje overgang til et frit fungerende boligmarked med en fri huslejeafkastelse, som afbalancerer udbud og efterspørgsel på det korte sigt, og som er afgørende for investeringer i nybyggeri på længere sigt. Udvalget anfører da også direkte, at »I de øvrige udlejningsboliger (private lejeboliger opført før 1966, HC) må huslejerne ... antages fortsat at være omkostningsbestemte.« Udvalget fremlægger derimod forslag til, hvorledes huslejespændet mellem lejeboliger opført i forskellige år kan udjævnes.

På disse præmisser er Ølgaard-udvalget usik-

ker på, hvorvidt privat udlejningsboligbyggeri har nogen fremtid overhovedet. Udvalget anfører: »Boligerne i den private sektor af udlejningsmarkedet er væsentligt ældre end de almennyttige, og der er mange lejligheder af dårlig kvalitet, f.eks. med installationsmangler. Med stor aldring på grund af dårlig vedligeholdelse og uden nybyggeri af betydning, må man regne med, at den almennyttige sektor med den nuværende boligpolitik vil få en stadig mere dominerende stilling på udlejningsmarkedet.«

Udvalget fremkom ikke selv med forslag, som direkte kunne ændre ved denne fremtidsvurdering. Udvalget gjorde dog en enkelt interessant overvejelse, som måske skulle vise sig at få afgørende betydning for den private udlejningsboligsektors fremtid.

Udvalget overvejede nemlig, hvorvidt det vil være af positiv betydning at frigive huslejerne i fremtidigt privat udlejningsboligbyggeri. Udvalget finder imidlertid, at det er tvivlsomt, om tendensen til at privat udlejningsboligbyggeri fases ud, vil kunne ændres. Der siges herom: »Måske vil der i givet fald snarere blive tale om en principiel markering, idet det herved forudsættes, at det private udlejningsboligbyggeri fortsat ikke subsidieres. Men det skal konkurrere med andre boligformer, som enten er finansielt subsidierede (de almennyttige boliger) eller giver mulighed for en lavere indkomstskat (ejerboliger).«

Ølgaard-udvalgets vurdering af, at lejeboligmassen i fremtiden ville blive domineret af den almennyttige boligform, fandt understøttelse i 1980'ernes boligpolitik. De udlejningsproblemer for de almennyttige boliger, som meldte sig efter 1970, blev ikke umiddelbart stabiliseret. I begyndelsen af 1980'erne var den almennyttige sektor fortsat kendetegnet ved vanskeligheder med at udleje nybyggeriet. De økonomiske problemer i dele af den almennyttige sektor blev så alvorlige, at de truede nogle boligafdelingers eksistens

(Vestergaard, 2004). I de situationer blev problemerne i første omgang håndteret ved, at der blev tilført driftsstøtte fra den landsbyggefond, hvis midler ellers var tiltænkt at skulle finansiere nybyggeri. I 1985 tog den borgerlige regering initiativ til en lov, som åbnede for omprioritering af lån i bebyggelser, som var i fare for at gå konkurs. Herved fik disse boligafdelinger mulighed for at afskrive opsamlede driftsunderskud og gennemføre fysiske forbedringer, uden at huslejen steg i de første år. Landsbyggefonden fik herved mere varigt drejet sit formål, så fondsmidlerne hidrørende fra huslejbetalingen i de ældre almennyttige boliger nu blev kanaliseret ind i yderligere subsidiering af de nyere almennyttige boliger, som var opført uden et tilstrækkeligt efterspørgselsgrundlag, og som var opført i en kvalitet, der nødvendiggjorde snarlige renoveringer, og som i øvrigt var på et niveau, så det var vanskeligt at tiltrække betalingsduelige beboere. I konkurrencen mellem privat lejeboligbyggeri og almennyttigt byggeri var dette endnu et moment, som bidrog til at understøtte den almennyttige sektors dominans.

Det meget lange sigt. Indførelsen af markedsbestemt husleje

På paradoks vis kom betænkningen fra Ølgaard-udvalget alligevel til at lede frem til beslutninger i Folketinget, som indebærer overgang til et frit og ureguleret boligmarked. På det meget lange sigt, vel at mærke. Måske netop fordi Ølgaard-udvalget understregede, at en frigivelse af huslejen i fremtidigt nybyggeri nærmest ville have karakter af en principiel markering uden reel effekt, så længe private lejeboliger modsat alle andre boliger var ustøttede, kunne Folketinget i 1991 vedtage en fjernelse af huslejeregulering for privat udlejningsboligbyggeri opført efter dette tidspunkt. Det spiller nok også ind, at dansk økonomi på dette tidspunkt var inde i en svær lavkonjunktur ovenpå skattereform og kartoffelkur, og at nybyggeriet næsten var gået i stå. Netop på dette tids-

punkt forelå altså en situation, hvor en principiel frigivelse af huslejen i nybyggeri måtte fremstå som en reelt helt ubetydelig disposition, i det mindste for politikere med en kort tidshorisont.

Rent faktisk er der i varierende omfang siden 1991 blevet opført boliger med henblik på privat udlejning på trods af den fortsatte forskel i subsidiering mellem private og almene lejeboliger. Der kan ligge flere forklaringer bag. De almene boliger fordeles efter et kø-princip, og der er en betydelig ventetid til de mest attraktive almene boliger. Derimod indebærer den markeds-mæssige prissætning af nye private lejeboliger, at de er umiddelbart tilgængelige. Hertil kommer, at der kan bestå forskelle i effektivitet, som indebærer, at private boligudlejere eventuelt kan tilbyde mere boligværdi for pengene, eller boliger som i højere grad modsvarer befolkningsgrupperes efterspørgsel trods subsidieringen af de almene boliger. Den slags effektivitetsforskelle kan hænge sammen med, at der gælder en øvre ramme – rammebeløbet – for hvor meget alment nybyggeri må koste pr. kvadratmeter, således at byggeri af almene boliger ikke kan foregå på de bedste beliggenheder og i de bedste kvaliteter. En nærliggende forklaring ligger også i den bureaukratiske principal-agent relation mellem de offentlige finansierende myndigheder og de udførende boligselskaber, som ikke har tydelige incitamenter til at yde de bedste præstationer set i forhold til efterspørgslen på markedet, og som i øvrigt i kraft af de historiske erfaringer kan gå ud fra, at de har garanti for ikke at kunne gå fallit eller opleve, at ledelsen bliver stillet til ansvar for dårlige præstationer.

Der var også andre momenter i reguleringen af de private lejeboliger, som på det lange sigt kunne bidrage til at trække i det mindste dele af de private lejeboliger i retning af en (højere grad af) markedsbestemt husleje-fastsættelse:

For det første var der i boliglovgivningen regler om, at huslejen i boliger opført efter 1964 i kommuner med huslejeregulering kunne beregnes efter en særlig beregningsregel for omkostningsbestemt leje. DØR (2001) vurderer, at denne beregningsregel indebærer, at den beregnede omkostningsbestemte leje i nogle tilfælde endda overstiger markedslejen, således at den faktiske leje vil være lavere end den omkostningsbestemte leje.

For det andet blev der åbnet for, at private udlejningsboliger i kommuner med huslejeregulering kunne overgå fra at få huslejen fastsat som en omkostningsbestemt leje til at blive reguleret ud fra det lejedes værdi (sådan som det gøres for alle lejeboliger opført før 1992 i de uregulerede kommuner), hvis boligerne blev gennemgribende renoveret (§ 5 stk. 2-renovering). En vigtig begrundelse var, at der ønskedes en begrænsning af nedslidningen af denne boligmasse. DØR (2001) vurderer, at anvendelsen af lejefastsættelsesmetoden for et gennemgribende renoveret lejemål betyder en større nettoindtjening for ejeren, da overgangen til det lejedes værdi indebærer, at huslejen kan stige mere end svarende til de omkostninger, der er forbundet med forbedringen. Herved nærmes lejen til markedslejen også i disse boliger.

Perspektivet på det meget lange sigt er hermed, at huslejereguleringen i den private lejeboligmasse vil tone ud som en betydende restriktion. En stigende andel af de private lejeboliger vil være opført efter 1991 eller være gennemgribende renoveret. Det bidrager også hertil, at der fortsat må antages at forsvinde ældre private lejeboliger, enten fordi de nedslides i kraft af manglende incitamenter til vedligeholdelse, eller fordi de overgår til andelsform. Men Folketinget har på intet tidspunkt udtrykt, at dette var hvad tinget ønskede. Hvad der jo i den danske politiske kultur på ingen måde udelukker, at dette faktisk netop var, hvad et flertal i tinget

ønskede. Den politiske retorik har aldeles været i overensstemmelse med teserne om »past dependency« og om omfordeling, men politiske beslutninger på valgte tidspunkter, der ved vedtagelsen tog sig ud som de rene bagateller, har på det længere sigt åbnet for, at markedssystemet har sat sig igennem. Det er nærliggende at opfatte det som den politiske pris for åbningerne, at den ineffektive statsstøttede almene sektor er blevet reddet med flere subsidier i situationer, hvor den har bragt sig i krise.

Ølgaard-udvalgets betænkning fra 1988 havde frembragt en indgående analyse af det huslejespænd mellem lejen i lejeboliger med forskelligt opførelsetidspunkt, men det var ikke umiddelbart lykkedes Schlüter-regeringen at finde en vej til mindsning eller fjernelse af problemet. Nyrup-regeringen nedsatte en lejelovskommission i 1994, og den fremlagde en betænkning i 1997. Heller ikke det socialdemokratiske initiativ med en lejelovskommission fik imidlertid ændret mere end marginalt ved problemet med huslejespænd, og heller ikke dette initiativ forholdt sig overhovedet til spændet i boligomkostninger mellem boligejerformerne i kraft af forskellene i subsidiering.

Den private lejeboligsektor under boligmarkedets omvæltning

Den hektiske udvikling på boligmarkedet efter 2001 kom til at udfordre alle boligejerformerne. Prisopgangen og investeringspresset på ejerboligmarkedet afspejlede sig også på andre boligejerformers investeringsmarkeder.

For de private lejeboligers vedkommende viste der sig også en markant opgang i priserne på udlejningsejendomme. På nogle segmenter af dette investeringsmarked blev prisopgangen endda så voldsom, at der udviklede sig et egentligt misforhold mellem huslejeafkast og ejendomspris.

Under hele forløbet blev der opført en vis mængde af nye private udlejningsboliger. For første gang inden for det seneste halve århundrede oversteg produktionen af private udlejningsboliger faktisk på et tidspunkt produktionen af nye almene familieboliger, som næsten gik i stå. Det ændrer dog ikke ved, at udlejningsboligmassens omfang alt i alt var vigende, da der fortsat skete en vis reduktion af bestanden af ældre private lejeboliger.

Det hektiske forløb på markedet for ejerboliger sammenholdt med en vigende lejeboligmasse viste sig at indebære en kilde til spænding på boligmarkedet. De faldende ejerboligpriser uden udsigt til umiddelbar vending gjorde det mindre attraktivt at investere i ejerbolig, og det omsatte sig i en øget efterspørgsel efter lejeboliger samtidig med, at omsætningen af ejerboliger faldt voldsomt i volumen.

Vanskelighederne ved at omsætte ejerboliger ramte ikke mindst nybyggeriet, hvor ejerlejlighedsbyggeri i Københavnsområdet spillede en stor rolle. En del af dette nybyggeri var organiseret som såkaldt projektbyggeri.

Denne stærke dynamik i lejlighedsbyggeriet brød aldeles sammen i 2007. Konsekvensen blev, at der opsamlede sig en ikke uvæsentlig masse af nyopførte lejligheder og lejligheder under opførelse, som var bestemt som ejerlejligheder, men som ikke umiddelbart lod sig afsætte. Det fik igen som konsekvens, at der efterhånden kom gang i privat udlejning af boliger af denne kategori, og under de givne vilkår viste det sig muligt at opbygge et marked for udleje af disse nye boliger.

Alt i alt er der hermed opstået en modsætningsfyldt situation, hvor boligpolitikken er kendetegnet ved politisk fastlåsning i forhold til princippet om huslejeregulering, og hvor den virkelige verden er kendetegnet ved behov for et effektivt fungerende marked for lejeboliger. Dog er det her af afgørende betyd-

ning, at for længst vedtaget lovgivning udgør et sæt af vilkår, som giver plads til, at forandringer kan sætte sig igennem, når samfundet ændres i økonomisk og social henseende.

Lejeboligmassen bliver således udtyndet ved overflytning af eksisterende private lejeboliger til andelsboligformen eller til ejerlejlighedsformen.

Lejeboliger underlagt huslejeregulering frigøres også fra den direkte huslejeregulering i kraft af kommunale beslutninger om lokal ophævelse af huslejereguleringen eller ved gennemgribende renovering, hvor huslefastsættelsen overgår til at ske ud fra det lejes værdi.

Der vokser endelig også en ny lejeboligmasse frem ved opførelse af nye lejeboliger, hvor huslejereguleringen ikke er gældende, og hvor der sker indretning af taglejligheder i bestående udlejningsejendomme.

Ser vi fremad ved indgangen til det enogtyvende århundredes andet årti, så forekommer det tvivlsomt, hvorvidt det også i de næste årtier vil være voldsomt attraktivt at erhverve ejerbolig. I det mindste fire faktorer forekommer her betydelige:

For det første er forestillingen om sikre kapitalgevinster til ejerboligejerne forduftet sammen med bristet på boligboblen i 2007. Vi må erkende, at det er meget muligt, at boligpriserne på langt sigt slet ikke vokser hurtigere end inflationstakten, sådan som det var tilfældet i det kvarte århundrede efter 1970 og frem til sidste del af 1990'erne.

For det andet er udsigten for langsigtet økonomisk vækst i den danske økonomi dårlig. OECD's fremskrivninger placerer således den danske vækst i den absolut laveste ende i en landesammenligning.

For det tredje er subsidieringen af ejerboli-

gerne blevet udhulet i flere omgange, senest ved skattereformen i 2009, ved reduktion af skatteværdien af rentefradrag.

Endelig for det fjerde ligger en demografisk udvikling forude, hvor der bliver flere ældre danskere og lidt flere unge danskere, mens antallet af midaldrende vil blive udtyndet.

Samtidig ser vi nogle udviklingstræk i samfundet, som kan komme til at give den private lejeboligform en ny relevans:

Den private lejeboligform repræsenterer for ejerboligejere en mulighed for at frigøre friværdi i pensionisttilværelsen og samtidig frigøre sig fra vedligeholdelses- og havepasningsforpligtelser. Der vil i de kommende år blive stadig flere ejerboligejere, som forlader arbejdsmarkedet.

Der bliver 100.000 flere unge mellem 18 og 29 år frem til 2020. Mange i denne gruppe står uden mulighed for at præstere udbetaling til ejer- eller andelsbolig, og kollegium- og ungdomsboligmassen dækker ikke den øgede boligefterspørgsel fra unge.

Ligeledes ligger det i samfundsudviklingen, at der kan vise sig nye behov for fleksibilitet i udlejningsformen på boligmarkedet:

Med internationaliseringen fremkommer der på den ene side nye grupper på boligmarkedet, som står med et tidsmæssigt afgrænset boligbehov. Det gælder for udenlandsk arbejdskraft, som for en periode er beskæftiget i Danmark. På den anden side fremkommer der grupper, som står med et tidsmæssigt afgrænset behov for at frigøre sig for de økonomiske byrder fra deres bolig, fordi de studerer eller har taget et tidsmæssigt afgrænset arbejde i udlandet. For sådanne grupper på boligmarkedet er det af væsentlig betydning, at der fungerer et effektivt marked for leje/fremleje af boliger, så boliger for begrænsede tidsperioder er tilgængelige uden

store transaktionsomkostninger, og så udlejning af egen bolig kan afkaste en markedsbettinget leje, der under normale omstændigheder sikrer, at ejerens løbende betalinger på boligen kan dækkes ind.

Ikke mindst det stigende antal unge på boligmarkedet vil nok opfinde og bruge mange former for fleksibilitet i deres boligløsninger. Fælles lejemål, fremleje, kombination af ejerlejligheds- eller andelsboligkøb og værelsesudlejning etc. Det er en simpel nødvendighed, såfremt den næste generation af unge skal finde deres boliger i de uddannelsesbyer, som huser de videregående uddannelsesinstitutioner, og som i det hele taget er attraktive for unge at bo i. Derfor er en regulering af lejeformen, som giver plads til at sådanne former for fleksibilitet kan udfoldes på en fri og effektiv måde, at afgørende betydning.

Med det konjunkturtilbageslag på boligmarkedet, som satte ind i 2007, er igangværende nybyggeri bestemt for ejerlejlighedssalg blevet transformeret – i det mindste for en periode – til private udlejningsboliger. Tilbageslaget flyttede her så hurtigt balancen mellem efterspørgslen efter henholdsvis ejerboliger og lejeboliger, at et skifte i ejerform undervejs kunne virke balanceskabende. Dette har også understreget behovet for en smidigt fungerende lejeboligform.

Alt i alt er ikke kun andelen, men også antallet af private lejeboliger siden 1960'erne blevet stadig mindre, men der har særligt i de senere år vist sig en efterspørgselsside, som har skabt grundlag for tilgang af nye lejeboliger. Den langsigtede udviklingslinje, sådan som tegner sig i dag, går i retning af, at det danske boligmarked langsomt, men sikkert bevæger sig mod at have en betydende privat understøttet lejeboligsektor, som fungerer på rene markedsvilkår. Stadig flere lejeboliger bliver gennemgribende moderniseret, så lejen overgår til at blive fastsat efter det lejedes værdi, såfremt de da ikke enten overgår til andels-

boligform eller bliver afskrevet, og hertil kommer et vist stadigt nybyggeri.

Det understøtter også en sådan vurdering, at private lejeboliger trods handicap i henseende til subsidiering ser ud til i mange sammenhænge at stå sig i konkurrencen med de almene boliger på markedet for lejeboliger. De almene boliger befinder sig i dag i en kritisk situation. Nybyggeriet af almene familielejligheder er stort set gået i stå, men sektoren oplever på trods heraf igen stigende udlejningsvanskeligheder. I 2010 blev det således opgjort, at mere end 3.000 almene boliger stod ledige. Mange af disse lejeboliger forekommer altså mindre attraktive for de husstande, som har andre valgmuligheder.

Konkurrenceforholdet mellem lejeboligformen og ejer-/andelsboligformen kan også vise sig at blive ændret i de kommende år. Det vil ikke mindst ske, såfremt fremtidige omlægninger af skattesystemet fører til reduktion af subsidieringen af ejerboligformen. Sker det, kan den private lejebolig vise sig at få et egentligt »come back«.

Referencer

- Akerlof, G. (1978)), »The economics of tagging as applied to the optimal income taxation, welfare programs and manpower planning«, *American Economic Review*, 68:1, 8-19.
- Andersen, H.S. og Skak, M. (2008), *Privat boligudlejning. Motiver strategi og økonomi*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Andersen, H. S.(2007), *Private udlejningsboligers rolle på boligmarkedet – en registeranalyse*. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Boligministeriet (1997), *Lejeforhold. Lejelovskommissionens betænkning*. Betænkning nr. 1331.
- Boligministeriet (1988), *Boligmarkedet og boligpolitikken – et debatoplæg*. Betænkning afgivet den 31. Maj 1988 af udvalget til belysning af udviklingen på boligmarkedet i de kommende år.
- Boligministeriet (1957), *Bygge- og boligforholdene 1946-56. En redegørelse for udviklingen i tiden siden boligministeriets oprettelse*.
- Christoffersen, H.(2010), »Lejeboligmarkedets rolle og funktionalitet i de forskellige historiske epo-

- ker«, i Christoffersen, H. m.fl., *Den private ejendomsudlejnings betydning for samfundet*, Ejendomsforeningen Danmark: 13-150.
- Christoffersen, Henrik (1999), *Danmarks økonomiske historie efter 1960*, Århus: Systime.
- Det Økonomiske Råd, Formandskabet (2001), *Dansk økonomi forår 2001*. Kapitlet: Boligmarkedet – skævt og ineffektivt: 217-306.
- Det Økonomiske Råd, Formandskabet (1970), *Boligmarkedet og boligbyggeriet, problemer og perspektiver*.
- Det Økonomiske Råd. Formandskabet (1965), *Bygge- og boligpolitikken og dens sammenhæng med økonomisk politik i øvrigt*.
- Evans, A.W. (1999), »Land markets and government intervention«, i Cheshire, P.C. og Mills, F.S. (red.), *Handbook of regional and urban economics*. Elsevier.
- Finansministeriets Udvalg af 30. januar 1943 (1945), *Økonomiske Efterkrigstidsproblemer*. Betænkning.
- Grue, O. (1967), *Byggevirksomheden og den økonomiske udvikling*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Hansen, S.Aa. (1974), *Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1914-1970*, København: Akademisk Forlag.
- Hansen, S.Aa. og Henriksen, I. (1980), *Sociale brydninger. Dansk Social Historie 6*. København: Gyldendal.
- Hansen, S.Aa. og Henriksen, I. (1980), *Velfærdsstaten. Dansk Social Historie 7*, København: Gyldendal.
- Socialdemokratiet (1945), *Fremtidens Danmark*, København: Fremad.
- Vestergaard, H.(2004), »Boligpolitik i velfærdsstaten«, i Ploug, Henriksen og Kærgård (Red.): *Den danske velfærdsstats historie*. Socialforskningsinstituttet.