

# APPENDIKS

Ove Johansen

## Udviklingslinjer i byggeriet og i boligpolitikken 1973-1982

### 1. Bygge- og boligsektorens aktivitet

Det erkendes fra de fleste sider, at vigtige dele af boligpolitikken har fået sin udformning i tæt sammenhæng med den generelle økonomiske politik og i øvrigt er stærkt afhængig af de økonomisk-politiske vilkår, samfundsudviklingen stiller op. På tilsvarende måde er det erkendt, at bygge- og boligsektoren indtager en nøgleposition i samfundets økonomiske dynamik. Til illustration af denne bygge- og boligsektorens dobbelte placering i den danske samfundsøkonomi skal der i dette afsnit samles en række mål for den boligpolitiske økonomiske aktivitet; det skal straks understreges, at det har været nødvendigt at foretage et udvalg af ganske få af sådanne aktivitetsmål, og at andre kan være lige så eller endog mere hensigtsmæssige for mere specielle analyseformål. Tilsammen skulle de her fremdragne imidlertid give et ganske dækkende billede af udviklingens hovedtræk for tiden efter at 1970'ernes økonomiske krise satte ind.

Tabel 1.1. Bruttoinvesteringer i byggevirksohmhed 1973-81. Mill. kr.

	Nybyggeri	Reparations- arbejder m.v.	I alt	Nybyggeri	Reparations- arbejder m.v.	I alt	Nybyggeri	Reparations- arbejder m.v.	I alt
	Årets priser			1969 priser			1970 priser		
1973	26.315	4.230	30.545	17.850	2.895	20.745			
1974	26.510	5.590	32.100	14.885	3.165	18.050			
1975	21.070	6.640	27.710	11.085	3.365	14.450			
1976	30.170	7.615	37.785	14.290	3.530	17.820	13.450	3.900	17.350
1977	30.155	8.760	38.915	13.540	3.665	17.205	11.555	3.950	15.505
1978	32.714	9.330	42.044	13.442	3.550	16.992	11.515	3.880	15.395
1979	32.500	10.135	42.635	12.650	3.515	16.165	10.000	3.895	13.895
1980							8.565	4.095	12.660
1981*							6.460	4.080	10.540

\* Foreløbige tal.

Note: Boligministeriets opgørelse.

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-1979*, p. 11, *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1979-80*, p. 13 og *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-82*, p. 11.

Tabel 1.1. er en opgørelse over bruttoinvesteringerne i byggevirksohmhed 1973-81, og viser disses fordeling på henholdsvis nybyggeri og reparationsarbejder. Betragter man bruttoinvesteringerne opgjort i faste priser, får man et meget præcist indtryk af, i hvilken grad aktivitetsnedgangen har ramt byggesektoren.

Investeringerne i nybyggeri er gået stærkt tilbage, og selv om der har været en tendens til forøgelse af bruttoinvesteringerne i reparationsvirksohmhed m.v., er

## APPENDIKS

Ove Johansen

# Udviklingslinjer i byggeriet og i boligpolitikken 1973-1982

### 1. Bygge- og boligsektorens aktivitet

Det erkendes fra de fleste sider, at vigtige dele af boligpolitikken har fået sin udformning i tæt sammenhæng med den generelle økonomiske politik og i øvrigt er stærkt afhængig af de økonomisk-politiske vilkår, samfundsudviklingen stiller op. På tilsvarende måde er det erkendt, at bygge- og boligsektoren indtager en nøgleposition i samfundets økonomiske dynamik. Til illustration af denne bygge- og boligsektorens dobbelte placering i den danske samfundsøkonomi skal der i dette afsnit samles en række mål for den boligpolitiske økonomiske aktivitet; det skal straks understreges, at det har været nødvendigt at foretage et udvalg af ganske få af sådanne aktivitetsmål, og at andre kan være lige så eller endog mere hensigtsmæssige for mere specielle analyseformål. Tilsammen skulle de her fremdragne imidlertid give et ganske dækkende billede af udviklingens hovedtræk for tiden efter at 1970'ernes økonomiske krise satte ind.

Tabel 1.1. Bruttoinvesteringer i byggevirkksomhed 1973-81. Mill. kr.

	Nybyggeri	Reparations- arbejder m.v.	I alt	Nybyggeri	Reparations- arbejder m.v.	I alt	Nybyggeri	Reparations- arbejder m.v.	I alt
	Årets priser			1969 priser			1970 priser		
1973	26.315	4.230	30.545	17.850	2.895	20.745			
1974	26.510	5.590	32.100	14.885	3.165	18.050			
1975	21.070	6.640	27.710	11.085	3.365	14.450			
1976	30.170	7.615	37.785	14.290	3.530	17.820	13.450	3.900	17.350
1977	30.155	8.760	38.915	13.540	3.665	17.205	11.555	3.950	15.505
1978	32.714	9.330	42.044	13.442	3.550	16.992	11.515	3.880	15.395
1979	32.500	10.135	42.635	12.650	3.515	16.165	10.000	3.895	13.895
1980							8.565	4.095	12.660
1981*							6.460	4.080	10.540

\* Foreløbige tal.

Note: Boligministeriets opgørelse.

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-1979*, p. 11, *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1979-80*, p. 13 og *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-82*, p. 11.

Tabel 1.1. er en opgørelse over bruttoinvesteringerne i byggevirkksomhed 1973-81, og viser disses fordeling på henholdsvis nybyggeri og reparationsarbejder. Betragter man bruttoinvesteringerne opgjort i faste priser, får man et meget præcist indtryk af, i hvilken grad aktivitetsnedgangen har ramt byggesektoren.

Investeringerne i nybyggeri er gået stærkt tilbage, og selv om der har været en tendens til forøgelse af bruttoinvesteringerne i reparationsvirkksomhed m.v., er

denne investeringsstigning langt fra tilstrækkelig til at holde investeringsniveauet for byggesektoren betragtet under ét.

Forsøger man at indkredse nedgangen i aktiviteten i nybyggeri nærmere er tabel 1.2.s opdeling efter ejendoms kategorier meget sigende.

**Tabel 1.2.** Boligbyggeriet 1973-81, fordelt på ejendoms kategorier.

Antal lejlig- heder	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981**
1. Påbegyndt ialt	50.400	25.700	33.625	35.925	34.650	33.875	31.025	22.775	18.375
Enfamilies- huse o.l.*	39.975	17.875	25.625	29.700	28.870	28.475	25.325	15.975	12.075
Flerfami- lieshuse o.l.	10.425	7.825	8.000	6.225	5.780	5.400	5.700	6.800	6.300
Støttede	9.500	8.750	9.675	6.300	5.450	6.850	6.500	7.450	8.625
2. Fuldført i alt	55.575	48.600	35.500	39.225	36.275	34.225	31.075	30.350	21.675
Enfamilies- huse o.l.*	38.025	34.325	25.450	29.875	30.525	28.275	26.350	22.500	14.675
Flerfami- lieshuse o.l.	17.550	14.275	10.050	9.350	5.750	5.950	4.725	7.850	7.000

\* Inkl. række-, kæde- og dobbelthus samt flerfamilieshuse

\*\* Foreløbige tal (pr. 15.9.1982).

Kilder: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-79*, p. 19. *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1980-81*, p. 28. *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-82*, p. 29. Oplysninger fra boligministeriet.

I løbet af 1973-74 fuldførtes det ekstremt høje antal enfamilieshuse, der var blevet igangsat som kulmination på højkonjunkturen, en udvikling der yderligere var accelereret af den fremskyndende effekt, afviklingen af momsrefusionsordningen uden enhver tvivl har haft. Nogle få år holdt antallet af igangsættelser sig på stort set samme niveau inden for enfamilieshus-kategorien, men startede fra 1979 den store nedgang. Det støttede byggeri er - når bortset fra det offentlige byggeri, der i yderst beskednen målestok omfatter boliger - den eneste del af boligsektoren,

**Tabel 1.3.** Beskæftigede (ansatte) arbejdere og medarbejdende mestre ved byggevirksomhed 1973-81.

1000 beskæf- tiggede	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Nybyggeri:</i>									
Faglærte	48,6	42,4	35,6	42,2	39,5	39,3	36,0	29,7	22,3
Lærlinge	11,1	8,7	6,8	7,6	7,2	7,9	8,0	6,9	5,3
Ikke-faglærte	29,9	24,1	19,3	21,5	20,5	20,8	19,1	15,1	10,1
I alt	89,6	75,2	61,7	71,3	67,2	68,0	63,1	51,7	37,7
<i>Reparations- virksomhed o.l.</i>									
Faglærte	29,8	32,8	35,3	36,8	37,9	39,6	36,2	38,2	38,5
Lærlinge	7,4	7,0	7,4	6,8	7,3	7,7	7,9	8,8	8,7
Ikke-faglærte	5,5	6,0	5,7	6,5	6,8	6,7	7,3	7,1	6,6
I alt	42,7	45,8	48,4	50,1	52,0	51,1	51,4	54,1	53,8
<i>Byggeriets ansatte i alt</i>									
Faglærte	78,4	75,2	70,9	79,0	77,5	75,9	72,2	67,9	60,8
Lærlinge	18,5	15,7	14,2	14,4	14,5	15,6	15,9	15,7	14,0
Ikke-faglærte	35,4	30,1	25,0	28,0	27,3	27,5	26,3	22,2	16,7
I alt	132,3	121,0	110,1	121,4	119,3	119,0	114,5	105,8	91,5

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-79*, p. 17. *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-82*, p. 14.

staten har en direkte styring overfor, nemlig gennem fastlæggelsen af kvoten for almenyttigt byggeri, der kan opnå støtte. Nedsættelsen af denne kvote fra 1975 (se herom senere) var begrundet i udlejningsvanskeligheder, men den senere aktivitetsnedgang i byggesektoren og manglen på almenyttige boliger blev atter udgangspunkt for at sætte kvoten i vejret, hvilket dog ikke kunne kompensere det voldsomme fald i byggeriet af enfamiliehuse. Tabel 1.3. og 1.4. viser resultatet heraf i form af beskæftigelses- og ledighedstal.

Den ovenfor påpegede tendens til vækst i reparationsvirksomhed m.v. afspejles også i beskæftigelsestallene, da denne form for aktivitet er betydeligt mere arbejdskraftintensiv end nybyggeri, og især beskæftiges mere faglært arbejdskraft, som man ikke har ønsket skulle forlade byggesektoren i stort omfang under nedgangskonjunkturen.

Tabel 1.4. Byggefagenes medlemstal, beskæftigede og ledige 1973-81 (faglærte arbejdere)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*
<i>1000 personer</i>									
Medlemstal	83,3	83,0	83,7	86,6	87,9	87,8	86,6	88,8	87,9
Beskæftigede	81,4	76,7	72,2	79,4	78,9	77,9	77,8	76,1	69,0
Ledige	2,4	6,3	11,5	7,2	9,0	9,9	8,8	12,1	18,2
<i>Ledighedsprocenter</i>									
Januar									
kvartal	4,5	4,8	21,4	10,5	14,2	17,8	19,4	14,7	26,3
April									
kvartal	2,7	3,7	14,2	5,4	9,7	9,4	9,5	11,5	20,8
Juli									
kvartal	0,9	6,6	8,5	5,3	7,0	7,3	5,0	10,5	14,7
Oktober									
kvartal	3,2	15,5	11,0	11,9	10,2	10,5	7,0	17,9	20,7
Hele året	2,8	7,6	13,8	8,3	10,3	11,2	10,2	13,7	20,6

\* Fra marts 1981 er medlemstallet reduceret med antallet af efterlønsmodtagere.

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-79*, p. 18. *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-82*, p. 15.

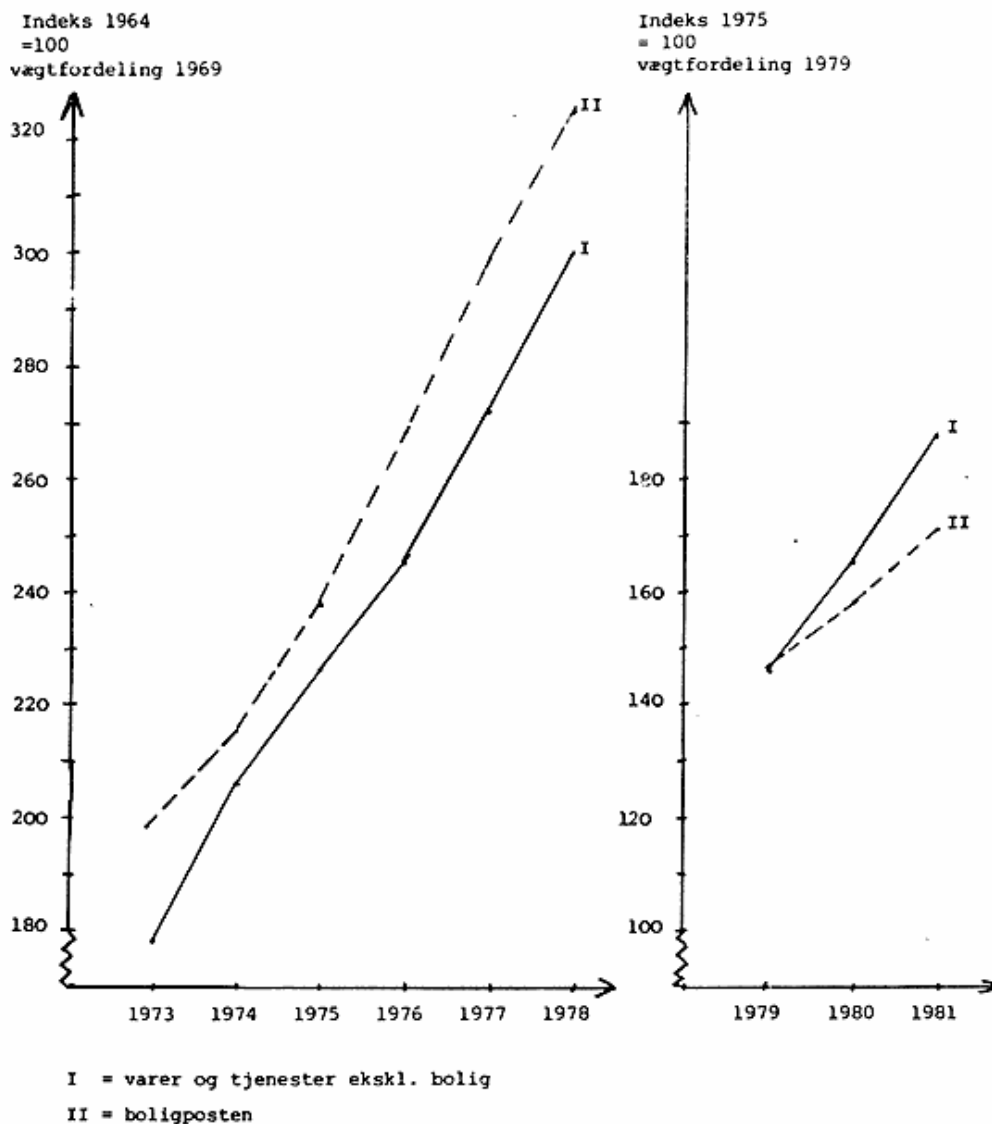
Aktivitetsnedgangen i byggebranchen - og her især inden for nybyggeriet af enfamiliehuse - er fortsat i 1982 og har ført til endnu højere ledighedstal for de faglærte. Det politiske ønske om fortsat at have en veluddannet arbejdsstyrke parat i byggesektoren er i de seneste år understøttet af øgede krav om at få sat fart i en omfattende byfornyelse samt af tendenserne til øget eksport af færdige byggeprojekter. Visse analytikere har modsat peget på det uhensigtsmæssige i at fastholde en så stor ledig kapacitet i byggesektoren, hvor der måske ikke i overskuelig fremtid vil være behov for den. Men med de omstruktureringer, der i øjeblikket synes at finde sted på boligmarkedet, i store grupperes økonomiske dispositioner og bosætningsmønstre, er løbende analyser af denne strukturproblematik absolut påkrævede for indplacering af byggesektoren i det samfundsøkonomiske aktivitetsmønster.

## 2. Udviklingen i boligudgifterne

I figur 2.1. er foretaget en sammenligning mellem udviklingen i forbrugerprisindeksets boligpost og de øvrige poster for at give et første indtryk af huslejeudvik-

lingen 1973-81. To perioder skiller sig markant ud for boligudgifternes vedkommende, 1973-74 og tiden efter 1979.

Figur 2.1. Forbrugerprisindekset 1973-1981:  
boligposten og øvrige poster



Ved forklaringerne heraf må der straks gøres opmærksom på, at dette prisindeks er et meget groft gennemsnitsmål, der alene kan tjene til en første oversigt. De forskellige sektorer på det danske boligmarked har en overordentlig forskelligartet omkostningsudvikling, og inden for hver af sektorerne - såvel som sektorerne imellem - eksisterer der (stadig) betydelig huslejespænding.

Den dimension af huslejespændingen, der oftest gøres til genstand for omtale, er opdelingen ældre, henholdsvis nyt byggeri, og til forklaring af huslejudviklin-

gens bevægelser er det da også eneste dimension, der vil blive bragt i anvendelse, selv om det skal fremhæves, at der også inden for det ældre byggeri kan konstateres adskillige huslejeniveauer. Det skal videre fremhæves, at statistikken vedr. huslejeforholdene i det ældste - navnlig i det ældre private udlejningsbyggeri - lader meget tilbage at ønske. Derfor vil der i det følgende alene blive påpeget nogle tendenser.

I det almennyttige byggeri er huslejen principielt omkostningsbestemt, hvorfor også det ældre almennyttige byggeris huslejer har skullet dække de stigende omkostninger ved driften (udgifter som forsikring, renovation, vicevært og ejendomsskatter). Derudover bestemtes det ved boligforliget af juni 1974, at de udligningsbidrag til Boligselskabernes Landsbyggefond, som var blevet indført som konsekvens af 1966-boligforliget, skulle forhøjes for at øge den almennyttige boligsektors selvfinansieringsgrad.

Huslejeudviklingen i den ældre private udlejningssektor har været påvirket af flere ting. Gennemgående har omkring  $\frac{2}{3}$  af denne været underlagt huslejeregulering i form af bestemmelserne om beregning af omkostningsbestemt leje. Denne besluttedes ved 1974-boligforliget og trådte i kraft pr. 1.7.1975.(1) Ved flere lejligheder er et væsentligt element i den omkostningsbestemte husleje, afsættelsen til vedligeholdelse, blevet forøget, ligesom også driftsomkostningernes stigning er slået igennem i huslejerne. Endelig kan den øgede adgang til udstykning i ejerlejligheder 1976-79 have givet stigninger i lejeniveauet i den ikke-regulerede del af sektoren.

Ældre ejerboliger blev op til 1980 underkastet en særlig lav lejeværdibeskatning, ligesom den for disse konstaterede stærke værdistigning blev grundlag for optagelse af lån til om- og tilbygning samt forbrug. Det derved opnåede rentefradrag har således indirekte betydet en lavere nettoboligudgift for ejerne.

Nybyggeriets omkostninger for den behandlede periode foreligger anderledes velbelyst, hvilket gør konklusionerne om dette byggeris indflydelse på huslejeudviklingen betydeligt sikrere. Det skal dog i denne forbindelse erindres, at den årlige tilvækst til boligmassen gennem nybyggeri i perioden efter 1973 har bevæget sig mellem ca.  $2\frac{1}{2}$  og 1 procent af antallet af eksisterende boliger.

**Tabel 2.1.** Købesum for ubebyggede grunde under 2000 m<sup>2</sup> i almindelig fri handel 1973-1981.

kr. pr. m <sup>2</sup>	Hele landet	Hovedstadsregionen
1973	46	81
1974	55	103
1975	68	124
1976	76	130
1977	87	150
1978	97	175
1979	113	210
1980	118	233
1981	110	207

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-79*, p. 22, *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-82*, p. 19.

De absolut vigtigste omkostningselementer for nybyggeriet udgøres af grundomkostningerne, udgifterne til materialer og løn samt - som den væsentligste - finanseringen.

Tabel 2.1., der angiver prisudviklingen for mindre byggegrunde efter 1973, viser i denne periodes første del en kraftig prisudvikling i såvel hovedstadsregionen som på landsbasis. 1981-kvadratmeterpriserne udviser - for første gang i en meget lang årrække - et fald, og der er al mulig grund til at formode, at denne udvikling alene skyldes en ændring i efterspørgselsmønsteret, idet igangsættelsestallene viser en markant ringere interesse for at opføre enfamilieshuse. Ser man på antallet af handlede byggegrunde, afspejles samme billede: antallet heraf udgjorde i 1981 kun omkring  $\frac{1}{3}$  af det tilsvarende 1979-tal.(2)

Til belysning af udviklingen i omkostningselementerne materialepriser og arbejds løn udregnes og offentliggøres et byggeomkostningsindeks, der for hele den her omhandlede periode foreligger opgjort såvel for etagebyggeri (opført som montagebyggeri) som for enfamilieshuse, jvf. tabel 2.2.

**Tabel 2.2** Byggeomkostningsindeks 1973-1981 for etageejendomme opført som montagebyggeri og for enfamilieshuse. Indeks 1.1.1968 = 100.

År	Montagebyggeri			Enfamilieshuse		
	Materialer	Løn	I alt	Materialer	Løn	I alt
1973	144	172	147	148	168	154
1974	174	197	177	182	189	184
1975	190	249	197	200	225	208
1976	201	280	210	214	244	223
1977	219	307	229	234	262	243
1978	236	321	245	250	277	258
1979	258	350	265	267	309	279
1980	294	377	304	307	326	312
1981	331	411	340	351	366	355

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-1979*, p. 24 og *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-1982*, p. 21.

Den endelige finansiering af nybyggeriet har - som allerede antydnet - afgørende betydning for boligudgifternes højde. Finansieringskilderne kan være mangfoldige, men det er karakteristisk for det danske penge- og kapitalmarked, at kun få sektorer heraf er afskåret fra bevægelserne i de dominerende fordringers kurser - og dermed den effektive forrentning.(3) Da så stor en del af netop boligfinansieringen varetages af realkredit, er der i tabel 2.3. valgt at gengive den effektive obligationsrente som indikator for udviklingen i finansieringsomkostningerne.

Siden 1975 har tendensen været tydeligt opadgående, en udvikling der ikke blot må ses i sammenhæng med byggeriet, men også i lyset af den internationale renteutvikling, det statslige lånebehovs kraftige vækst og inflationsforventningerne.

Siden 1973 har nybyggeriet af boliger været domineret af enfamilieshuse og almenyttige lejligheder. Dette er årsagen til, at dette afsnit om nybyggeriets

**Tabel 2.3.** Den effektive obligationsrente for realkreditobligationer 1973-1981.

Pct. p.a.	(1)	(2)	(2)
		Almindelig realkredit	Særlig realkredit
	- Ultimo året -	- Gennemsnit for året -	
1973	13,78		
1974	14,54		
1975	12,66		
1976	15,57		
1977	16,83	16,48	16,84
1978	17,22	17,35	17,72
1979		17,56	17,96
1980*		19,75	19,80
1981*		20,00	20,02

Note: Kolonnerne (1) og (2) er ikke sammenlignelige på grund af forskelle i beregningsmetode.

\* Beregnet som den effektive helårsrente, hvor tallene for 1977-79 er beregnet som to gange halvårsrenten.

Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-79*, p. 32. *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-1982*, p. 27.

omkostningers påvirkning af huslejeniveauet vil blive afsluttet med et par mere samlede udtryk for specielt disse to kategoriers omkostningsudvikling.

**Tabel 2.4.** Det almennyttige byggeris godkendte anskaffelsessummer 1973-1981 fordelt på byggearter.

Kr. pr. m <sup>2</sup>	Etagebyggeri	Lavt byggeri	Byggeri i alt
1973	2.230	2.410	2.275
1974	2.845	2.850	2.825
1975	2.955	3.000	3.055
1976	3.205	3.295	3.250
1977	3.489	3.618	3.560
1978	3.785	3.917	3.865
1979	4.051	4.086	4.065
1980	4.894	4.976	4.953
1981	5.595	5.522	5.573

Note: Ændret opgørelsesgrundlag fra 1.1.1980.

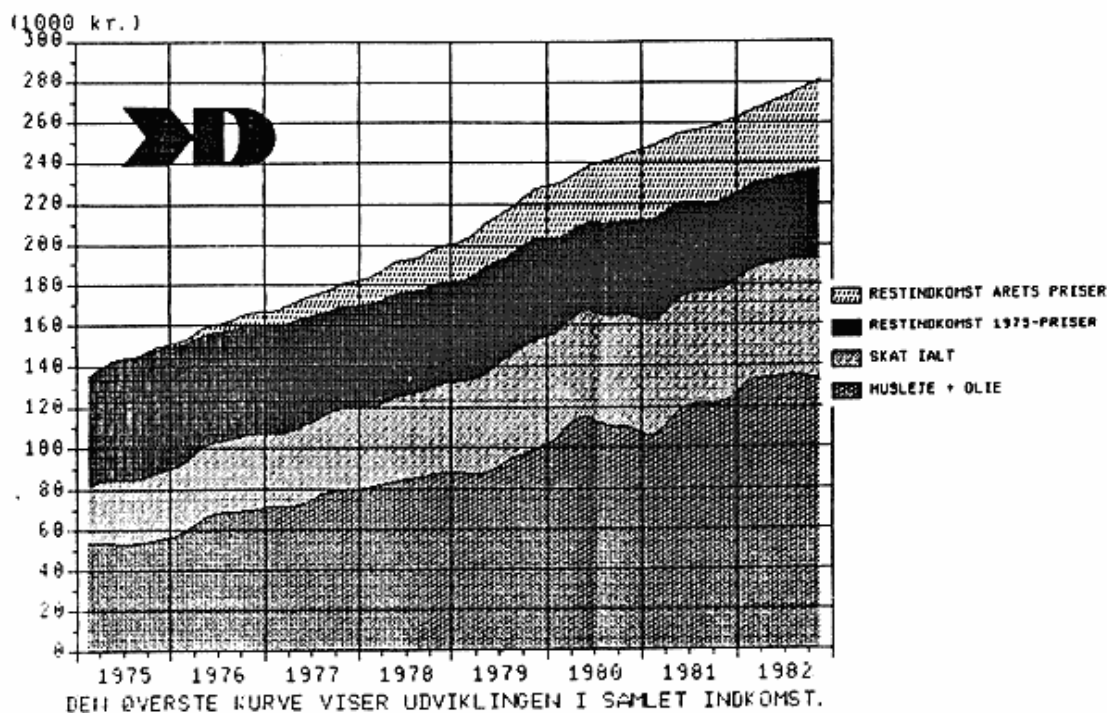
Kilde: *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1978-79*, p. 25, *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-1982*, p. 23.

I tabel 2.4. er gengivet de højeste anskaffelsessummer, boligministeriet har godkendt for almennyttigt byggeri. Oplysningerne er opdelt på henholdsvis etagebyggeri og den i de seneste år stadigt voksende andel af lavt byggeri, og tallene afspejler altså den samme udvikling, som de ovenfor angivne omkostningstal var udtryk for.

Kreditforeningen Danmark har siden 1975 hvert kvartal beregnet et indeks for, hvad første års nettoboligydelse vil være for et fast valgt basishus. Dette indeks er nu beregnet således, at nettoboligydelsen det første år afspejler omkostningerne



Figur 2.3.



efterkrigstidens boligmarked, ville manglende offentlig indgriben i nybyggeriets huslejeforhold have ført med sig kraftige fordelingspolitiske konsekvenser, i modstrid med en række generelt accepterede boligpolitiske og socialpolitiske målsætninger. Også perioden efter at 1970'ernes økonomiske krise tog fart har været karakteriseret ved en lang række indgreb med den hensigt at dæmpe især omkostningerne og disses afsmitning på huslejerne i nyt boligbyggeri.

- 1) Boligministeriet undersøgte i 1976 førsteårsstigningen i reguleret, privat udlejningsbyggeris huslejer for en lang række lejlighedskategorier. Et uddrag af resultaterne fra denne ikke offentliggjorte undersøgelse kan findes i Ove Johansen, *Et frit boligmarked*, Århus: Politica, 1979, p. 161.
- 2) Boligministeriet, *Bygge- og boligpolitisk oversigt 1981-1982*, København, 1982, p. 19.
- 3) Disse bemærkninger gælder dog ikke for det støttede byggeri, som ved hjælp af rentesikringsordningen - og nu rentebidrag - netop er søgt frigjort fra denne markedsrente.
- 4) Det valgte basishus forudsættes fuldt ud kontant finansieret, idet restfinansieringen efter realkreditbelåning plus et 15-årigt bank- eller sparekasselån forudsættes at bestå i et kontant indskud af egenkapital. Fra og med 1. kvartal 1982 er beregningerne foretaget dels under forudsætning af traditionel finansiering, dels under forudsætning af indeksfinansiering af huset.