

REGULERING AF PRIVATE UDLEJNINGS- EJENDOMME

Konsekvenser af et indgreb i
boligreguleringslovens § 5 stk. 2

2 Oktober 2019

Hvad er implikationerne af at fjerne § 5 stk. 2 i boligreguleringsloven?

Copenhagen Economics er blevet bedt om at undersøge den eksisterende regulering af markedet for privat ejendomsudlejning og mulighederne i reguleringen for at foretage forbedringer af det private udlejningsbyggeri.

Anledningen hertil er den igangværende diskussion af den såkaldte § 5 stk. 2 i boligreguleringsloven. En paragraf, der giver udlejer et incitament til at foretage gennemgribende forbedringer af ejendommen, men som også er blevet beskyldt for at have u hensigtsmæssige konsekvenser. Rapporten er et indspark til debatten om gennemgribende moderniseringer, som i medierne fortrinsvis har været baseret på enkeltsager og uden blik for de samlede samfundsmæssige omkostninger.

Fokus i dette studie er på incitamenterne til at foretage gennemgribende forbedringer i udlejningsejendomme under den nuværende regulering – og mulige implikationer af at fjerne eller udhule § 5 stk. 2. Analysen omhandler kun udlejningsejendomme opført før år 1992, da det kun er disse, der er omfattet af den gældende regulering.

Rapporten er bestilt og betalt af EjendomDanmark, som er erhvervsorganisation for ejendomsbranchen. Målet for rapporten er – sammen med det nedsatte ekspertudvalgs analyse – at skabe et grundlag for en debat, der hviler på fakta og konkrete konsekvenser af et politisk indgreb.

De primære forfattere har været:
Helge Sigurd Næss-Schmidt
Martin Bo Westh Hansen
Laurids Leo Münier
Benjamin Barner Christiansen

Sammenfatning

I 1996 blev § 5 stk. 2 i boligreguleringsloven indført. Denne paragraf giver mulighed for at hæve huslejen ved en gennemgribende forbedring. Således kan lejeboliger overgå fra det regulerede, omkostningsbaserede (OMK) princip til at blive udlejet efter "det lejedes værdi". Indførelsen 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. Disse byfornyelsesprojekter kostede samlet set 83 mia. kr. i perioden 1980-2010. Dette renoveringsefterslæb blev bl.a. tilskrevet den gældende OMK-regulering.

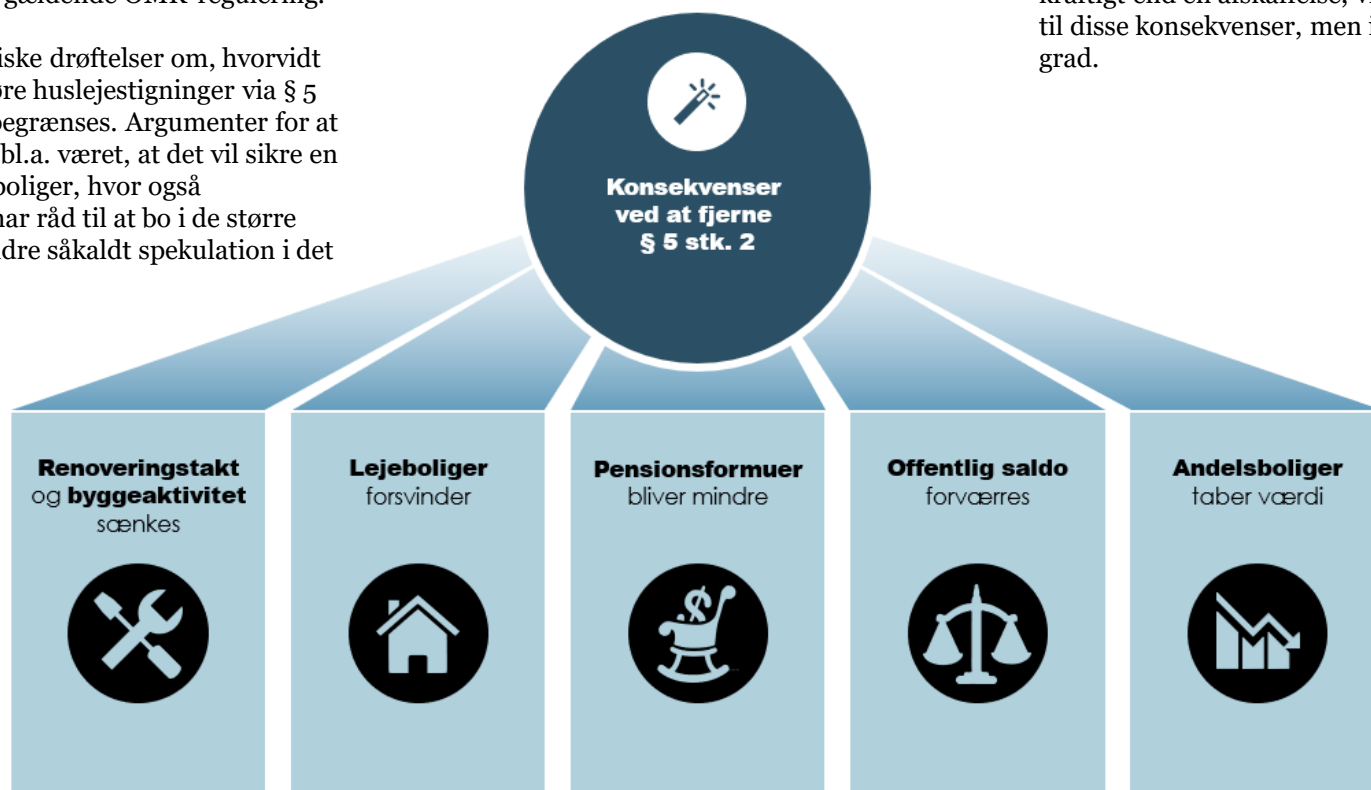
Der er i øjeblikket politiske drøftelser om, hvorvidt muligheden for at indføre huslejestigninger via § 5 stk. 2 bør fjernes eller begrænses. Argumenter for at begrænse § 5 stk. 2 har bl.a. været, at det vil sikre en mere fair allokering af boliger, hvor også "almindelige familier" har råd til at bo i de større byer, samt at det vil hindre såkaldt spekulation i det

danske boligmarked. Modsat er det nævnt, at ved at fjerne § 5 stk. 2 vil incitamentet til at opretholde kvaliteten i udlejningsejendomme kraftigt forringes.

Vores konklusion er, at man skal være varsom med at fjerne eller udhule § 5 stk. 2. i boligreguleringsloven, da det vil have konsekvenser på en række områder, herunder for renoveringstakten, for mængden af lejeboliger, for pensionsformuer, for de offentlige finanser og for værdien af andelsboliger (se figur).

Konsekvensen af at fjerne § 5 stk. 2 vil delvist afhænge af de lokale boligmarkedsforhold. Vi konkluderer, at incitamentet til at renovere og forbedre lejligheder vil blive reduceret i hele landet. Den negative effekt på pensionsformue og offentlige finanser drives primært af forskellen i de større byer mellem den regulerede OMK-leje og "det lejedes værdi".

I denne rapport går vi i dybden med disse konsekvenser. Et indgreb i § 5 stk. 2, der er mindre kraftigt end en afskaffelse, vil fortsat give anledning til disse konsekvenser, men i tilsvarende mindre grad.



Sammenfatning: Konsekvenser

Renoveringstakt og byggeaktivitet sænkes

Renoveringsraten vil falde pga. et meget lavt incitament til at forbedre boligerne, hvilket vil føre til store kvalitetsefterslæb og reduceret byggeaktivitet. Vi anslår, at der i dag udføres § 5 stk. 2-moderniseringer for omkring **1-1,5 mia. kr. årligt**, hvilket understøtter økonomisk aktivitet for **ca. 1,5-2,3 mia. kr., ca. 1.200-1.800 jobs og skattebetalinger på ca. 0,3-0,4 mia. kr. årligt**.

Lejeboliger forsvinder

Lejeboliger før 1992 risikerer at forsvinde fra markedet, da de økonomiske incitamenter til at forbedre boligerne reduceres markant. Lejeboliger vil typisk forsvinde gennem konvertering til andelsboliger. Vi anslår, at **ca. 25.000 lejeboliger** blev konverteret i perioden 1992-1999.

Pensionsformuer bliver mindre

Danske pensionsformuer bliver mindre, da pensionskasserne vil opleve et umiddelbart værditab som følge af lavere værdi af deres ejendomsaktiver. Vi estimerer forsigtigt tabet ved en fjernelse af § 5 stk. 2 til at ligge i størrelsesordenen **6-10 mia. kr.**

Offentlig saldo forværres

Renoveringer efter § 5 stk. 2 fører til beskattede indtægter for ejerne i stedet for ubeskattede gevinster for lejere. Vi estimerer forsigtigt tabet ved en fjernelse af § 5 stk. 2 til **ca. 1,8-1,9 mia. kr.** i lavere skatteindtægter om året på sigt, samt et øjeblikkeligt skattetab på **ca. 0,9-1,6 mia. kr.** pga. reduceret pensionsafkastbeskatning. Hertil kan komme mulige offentlige byfornyelser.

Andelsboliger taber værdi

Værdien af andelsboliger fastlægges i lyset af forholdene for private lejeboliger. Dermed vil værdien af andelsboliger skulle reguleres ned ved en fjernelse af § 5 stk. 2. Vi estimerer forsigtigt dette fald til **ca. 50-65 pct.** af andelsboligernes værdi.

Ufokuseret fordelingspolitik

Det nuværende OMK-system resulterer typisk i huslejer langt under markedsværdien. Dette ubeskattede "statssubsidie" tilfalder ofte i forvejen velstillede mennesker, og ville i mange andre tilfælde ikke blive betragtet som "fair" eller god fordelingspolitik.

SEKTION 1

Hvordan fungerer boligreguleringslovens § 5?

SEKTION 2

Hvad vil være mulige implikationer af at fjerne boligreguleringslovens § 5 stk. 2?

Delsammenfatning: Sektion 1

Det private udlejningsmarked tjener et væsentligt formål i det danske boligmarked. Hvor de almene boliger har til formål at levere billige boliger bl.a. til samfundets trængte, leverer de private udlejningsejendomme en nyttig fleksibilitet ved at være et nemt og mindre risikofyldt alternativ til ejerboliger. I modsætning til ejerboliger er lejeboliger (opført før 1992) underlagt en væsentlig regulering, der påvirker bl.a. udlejers handlemuligheder ift. fastsættelse af huslejen. I boligreguleringsloven fastlægges huslejen i udgangspunktet gennem en kompliceret omkostningsbaseret vurdering bl.a. på baggrund af den offentlige vurdering i 1973, historiske forbedringsarbejder og andre driftsomkostninger. Formålet hermed har været at sikre et udbud af lejeboliger til billigere, regulerede priser, end hvad markedet ellers ville tilsige.

I 1996 indførtes § 5 stk. 2 i boligreguleringsloven, som giver mulighed for, ved en gennemgribende forbedring, at overgå til et andet princip for fastsættelse af huslejen, nemlig ”det lejedes værdi”. Det er et princip, som bygger på lejeniveauet for boliger af sammenlignelig kvalitet og beliggenhed, og kan være betydeligt højere end de regulerede huslejer, særligt i de større byer.

Da § 5 stk. 2 blev indført, skete det i lyset af en række meget store offentlige byfornyelsesprojekter for bl.a. at rette op på et stort renoveringsefterslæb i lejeboliger. I perioden 1980-2010 blev der brugt mere end 83 mia. kr. på byfornyelse. Det blev dengang pointeret både af Lejelovskommissionen og SBI, at boligreguleringsloven ikke gav tilstrækkeligt

incitament til at forbedre og vedligeholde udlejningsejendommene.

Der er i øjeblikket politiske drøftelser om, hvorvidt muligheden for huslejestigninger i § 5 stk. 2 bør fjernes eller begrænses. Argumenter for at begrænse § 5 stk. 2 har bl.a. været, at det vil sikre en mere fair allokering af boliger, hvor også ”almindelige familier” har råd til at bo i de større byer, samt at det vil hindre såkaldt spekulation i det danske boligmarked

Vores konklusion er, at den omkostningsbestemte husleje indeholder en række uhensigtsmæssigheder:

DÅRLIG FORRETNING AT MODERNISERE UDEN § 5 STK. 2

Boligreguleringslovens § 5 stk. 1 giver mulighed for at hæve huslejen med de forbedringer, som skønnes foretaget, men i praksis er denne mulighed ikke attraktiv. På trods af, at det tillades at hæve huslejen med ca. 6 pct. af forbedringssummen, er den reelle investerings business case langt mindre attraktiv af følgende årsager:

- Det er ikke den fulde investeringssum, der kan forrentes med 6 pct. I stedet er det ’forbedringsandelen’, som i praksis ofte varierer ml. 50-75 pct., men som også kan være betydeligt lavere. Denne forbedringsandel falder desuden over tid, hvilket udhuler incitamentet til at forbedre.
- Forbedringer giver typisk anledning til øgede vedligeholdsudgifter. Vedligeholdsudgifter, som allerede i dag ikke er tilstrækkeligt finansierede under OMK.

- Herudover er der på forhånd meget stor usikkerhed om, hvorvidt en konkret forbedring rent faktisk vil kunne forrentes med de 6 pct. De tilladte forbedringsandele for et konkret forbedringsprojekt kan vise sig efterfølgende at være lavere end de forventede ved investeringens start.

Ejerne af udlejningsejendomme, fx pensionskasser, skal forvalte deres investeringer på den bedst mulige måde. Uden § 5 stk. 2 vil investeringer i forbedringer næppe være attraktive sammenlignet med alternative investeringsmuligheder.

IKKE FAIR FORDELING

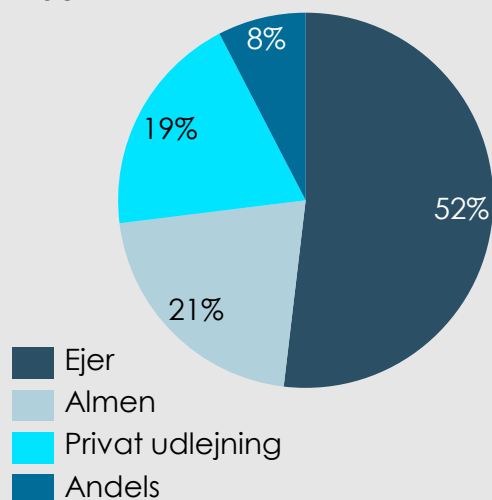
Tildelingen af billige private lejeboliger er i bedste fald tilfældig. De beboere, der får adgang, modtager et skattefrit subsidie i form af en husleje, der ligger under den reelle markedspris. I de større byer kan dette subsidie være markant og er i gennemsnit 50-60 pct. af huslejen. Men mange beboere i private udlejningsejendomme er velstillede mennesker, og et sådant subsidie vil i mange andre sammenhænge ikke blive betragtet som ”fair” eller god fordelingspolitik. Faktisk er indkomstniveauet for husholdninger i private udlejningsejendomme meget repræsentativt ift. befolkningsgennemsnittet, og indkomsten for de 25 pct. beboere med den højeste indkomst er betydeligt højere end for fx de 25 pct. beboere med højest indkomst i de almene boliger. Ønskes det at sikre et udbud af billige boliger, da kan dette bedre og mere målrettet sikres gennem den almene sektor end gennem huslejeregulering i den private sektor.

Det private udlejningsmarked: Funktion og betydning

Lejeboliger er en mindre, men dog betydelig del af boligmarkedet

- Professionel privat udlejning består af 525.000 boliger eller ca. 19 pct. af den samlede boligmasse.
- Privat udlejning er boliger i ejendomme, som enten ejes af private personer eller selskaber.

Boliger i Danmark efter ejerform Andel



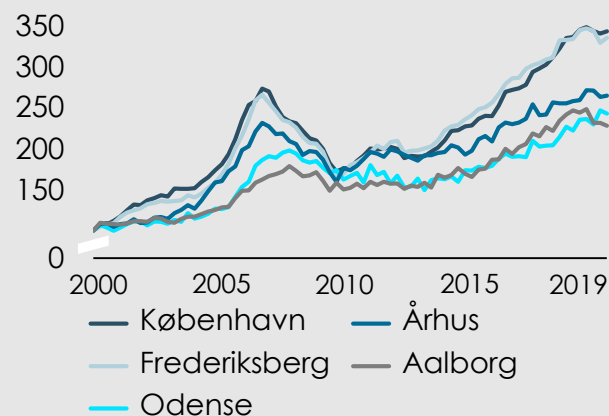
Note: Boliger ejet af "offentlig myndighed" eller "andet el uoplyst" ejerform er udeladt samt "ubeboede fritidshuse". Disse udgør i alt ca. 370.000 boliger.
Kilde: Statistikbanken (BOL101)

Private udlejningsboliger er fleksible og uden risiko for tab for beboere

- Private lejeboliger med relativt høj omsætningshastighed (beboerfraflytning) tilbyder et let og fleksibelt alternativ til at købe hus eller lejlighed.
- Det er nemt at komme hurtigt ind og ud af lejemålene.
- Lejeboliger forudsætter ingen formue eller lånemuligheder og er uden kapitalrisiko for lejeren knyttet til volatile boligpriser.

Prisindeks for ejerlejligheder

Indeks 2000=100



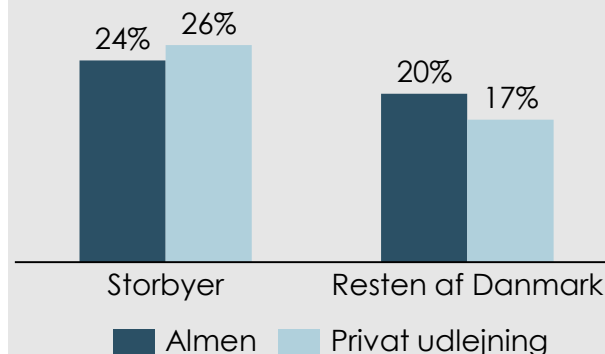
Note: Indeks for realiseret handelspris på ejerlejligheder
Kilde: Finans Danmark, Boligstatistik(BM010))

I den almene sektor er grundformålet at stille boliger til rådighed for mindre velstillede

- Hvor den private udlejning bl.a. leverer fleksibilitet, er det et udpræget formål for den almene udlejning at stille boliger til rådighed for "almindelige" og mindre velstillede husholdninger.
- Andelen af almene boliger er ca. samme størrelse som andelen af privat udlejning (ca. 24 pct. mod 26 pct. i storbyer og ca. 20 pct. mod 17 pct. i resten af Danmark).

Andele af almene boliger

Andel



Note: Storbyer er kommuner med over 100.000 boliger samt Frederiksberg.
Kilde: Statistikbanken (BOL101)

Husleje afhænger af byggeriets alder

Overordnet set kan private udlejningsboliger inddeles i to kategorier

- **Ældre** private udlejningsboliger er boliger i ejendomme opført før 1992.
 - Huslejen i disse boliger er reguleret og fastsættes enten **omkostningsbaseret** som fastsat i boligreguleringsloven (BRL) eller efter **det lejedes værdi**.
 - Dog kan kommunalbestyrelsen vedtage, at omkostningsbaseret husleje ikke skal gælde i kommunen, hvorfor huslejen alene fastlægges efter det lejedes værdi.
- **Nyere** private udlejningsboliger er boliger i ejendomme opført i 1992 eller senere.
 - Her er huslejen ureguleret og kan derfor karakteriseres som **markedsleje**.

To typer af husleje for ældre privat udlejning, der afhænger af boligens kategori samt et krav om forbedring

- **Omkostningsbaseret** (OMK) husleje gælder i **ældre** private udlejningsboliger i regulerede kommuner, der ikke er gennemgribende moderniseret. Der findes ca. **121.000 OMK-boliger**.
 - Lejen fastsættes til et beløb, der i princippet skal dække ejendommens nødvendige driftsudgifter samt et afkast af ejendommens værdi beregnet på basis af ejendommens oprindelige værdi ved opførelse.
 - Udlejer afkræves dokumentation for alle historiske udgifter til forbedringer for at kunne retfærdiggøre huslejeniveauet.
- **Det lejedes værdi** (DLV) kan anvendes i **ældre** private udlejningsboliger, efter at de er blevet **gennemgribende forbedret**. Det estimeres, at der findes ca. **50.000 DLV-boliger** af denne type.
 - Gennemgribende defineres i lovgivningen som en investering, hvor forbedringsdelen overstiger et minimum på 2.255 kr. pr. m² eller ca. 260.000 kr. samlet.
 - DLV afspejler lejeniveauet for sammenlignelige lejemål i ældre ejendomme i lokalområdet, men er stadig underlagt huslejenævnets vurdering.
 - Udgifter for den gennemgribende forbedring skal kunne dokumenteres, men historiske udgifter afkræves ikke. Dog skal lejeniveauer for sammenlignelige lejemål indsamles.

Indførelsen af § 5 stk. 2 blev bl.a. begrundet med manglende tilskyndelse til modernisering og dyre byfornyelsesprojekter

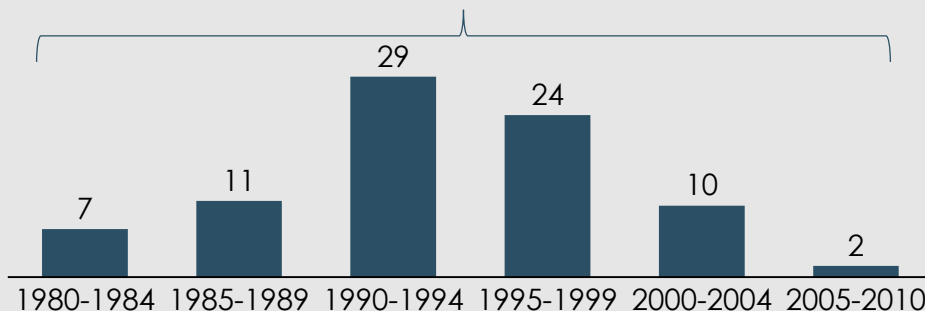
I løbet af 80'erne og 90'erne førte en manglende renoveringsindsats til dyre byfornyelsesprojekter

- Manglende renoveringer i boligmassen førte til **store offentlige investeringer i byfornyelsesindsats**.
- Særligt over perioden fra 1991-2000 var indsatsen stor med en gennemsnitlig **årlig omkostning på 5,3 mia. kr.** og op til ca. 9 mia. kr. i enkelte år.
- I løbet af hele perioden fra 1980-2010 brugte det offentlige ca. 83 mia. kr. på byfornyelsesindsatsen.

Ordinær og privat byfornyelsesindsats, 1980-2010

Mia. kr. 2018-priser

1980-2010: 83 mia. kr.



Note: Heri er medregnet tilsagnsrammerne til den ordinære byfornyelse samt Lov om byfornyelse, men ikke private følgeinvesteringer. Omregnet til 2018-priser ved brug af forbrugerprisindekset – Statistikbanken (PRIS112)

Kilde: Boligøkonomisk Videnscenter (2015), Det byggede Danmark - magasin 2

Lejelovskommissionen gjorde opmærksom på manglende incitament til modernisering

- I 1996 udgav lejelovskommissionen sin rapport om bl.a. problemerne med manglende moderniseringer i privat udlejning.
- Formålet var bl.a.: "at analysere og vurdere årsagen til den **utilstrækkelige indsats for boligejendommenes vedligeholdelse og forbedring**".

Om forbedringer i private udlejningsejendomme konkluderes:

1. Renoveringsaktiviteten påvirkes negativt af **fradrag i lejeforhøjelser** som følge af sparet vedligehold.
 2. Øget renoveringsaktivitet kræver, at lejeforhøjelse sikrer en driftsøkonomisk **fornuftig forrentning af forbedringer**.
 3. Den centrale forklaring på den lave forbedringsaktivitet er, at **vedligehold ikke kan afskrives over skatten**.
- Tilsvarende pointer blev påpeget i 1991 og 1994 af Statens Byggeforskningsinstitut.

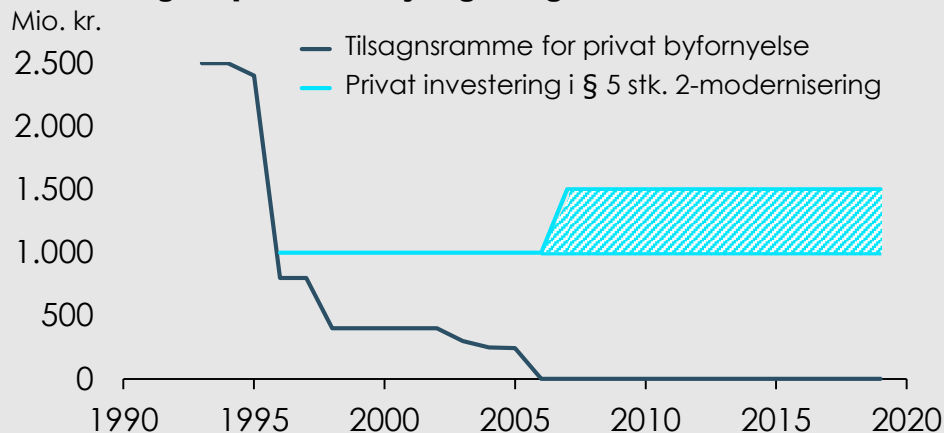
Kilder: Boligministeriet (1996), Lejelovskommissionens betænkning, Betænkning nr. 1331 og Sbi (1991), Forfald eller fornyelse – Et debatoplæg om private udlejningsejendomme

Indførelsen af § 5 stk. 2 har givet anledning til flere investeringer i private lejeboliger, mens huslejestigninger kun har været moderate

Moderniseringer under § 5 stk. 2 har øget private investeringer væsentligt

- Muligheden for stigninger i huslejen for § 5 stk. 2-moderniserede boliger, giver en økonomisk interesse for private investorer.
- Private investeringer har siden 1996 delvist erstattet de offentlige udgifter til byfornyelsesprojekter.
- De private investeringer i § 5 stk. 2-modernisering estimeres til 1.000 fra 1996, men forventes at være steget til op mod 1.500 mio. kr. om året siden 2007.¹
- Omvendt er tilsagnsrammen til privat byfornyelse fjernet.

Investeringer i private udlejningsboliger



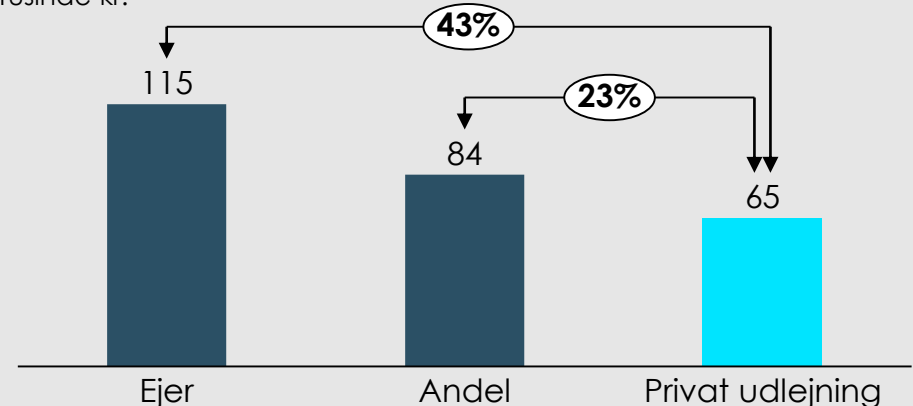
Note: Tilsagnsramme for privat byfornyelse blev i 1998 erstattet af 'Aftalt boligforbedring'
Kilder: Real Dania(2015), Det byggede Danmark - magasin 2 og egne beregninger baseret på Velfærdsministeriet(2009), Anvendelse af 5.2 i boligreguleringsloven

Omkostningen ved at bo i renoverede lejelejligheder er forsat lavere end i ejerlejligheder

- Private udlejningsboliger, der er blevet løftet til at have høj kvalitet, bliver udlejet til en væsentligt lavere husleje end ejer- og andelsboliger af tilsvarende kvalitet.
- Boligomkostningen for private udlejningsboliger er ca. 20-40 pct. lavere end for ejer- og andelsboliger.

Årlig boligomkostning efter ejerform for boliger af høj kvalitet

Tusinde kr.



Note: Boligens kvalitet er baseret på enhedens estimerede værdi som ejerbolig. Kun boliger af høj og sammenlignelig kvalitet er præsenteret, da dette vil repræsentere de moderniserede boliger i ældre private udlejningsejendomme. Boliger med markedsleje indgår ikke, da der kun ses på ejendomme opført før 1966.

Kilde: DREAM (2017), Ejerlejlighedslovens forbud mod omdannelse af andels og udlejningsboliger til ejerlejligheder

¹Der er indlagt en forventning i beregningen om, at antallet af § 5 stk. 2-moderniseringer kan være steget med op til 1.000 om året og derfor udgør mellem 2.000-3.000 om året. Ligeledes antages det, at forbedringsandelen af en modernisering udgør 2/3, hvorfor den samlede investering pr. § 5 stk. 2-modernisering i gennemsnit var på ca. 500.000 kr.

Incitament til moderniseringer under OMK-princip, efter § 5 stk. 1, er ikke tilstrækkeligt

Forbedringer giver anledning til lejeforhøjelser på op til 6 pct., men afkastet på investeringen ender i praksis på meget lave eller endda negative niveauer

- For OMK-boliger er det fastsat i boligreguleringslovens § 5 stk. 1, hvor meget huslejen må stige som følge af en forbedring. Stigningen er sat lig med finansieringsomkostningen for forbedringen, som for de fleste vil være lige med ydelsen på et 20-årigt realkreditlån. Dette svarer i øjeblikket til ca. 6,0 pct.¹
- Dette er dog ikke det samme som, at en forbedring vil give et afkast på 6,0 pct. Det skyldes primært tre forhold:

1) Det er ikke den fulde investeringssum, der kan forrentes

- Det er kun den såkaldte forbedringsandel, der kan forrentes, og ikke hele investeringssummen. Denne andel er meget varierende, men er i flere situationer ml. 50-75 pct. af den samlede investeringssum og faldende over tid.

2) Ekstra ufinansieret vedligeholdelsesforpligtelse fremadrettet

- Forbedringer øger det løbende krav til vedligehold, hvilket øger underskuddet på et allerede underfinansieret budget for vedligehold. Det udækkede øgede løbende krav til vedligehold vil derudover stige over tid i takt med prisudviklingen.

3) Stor usikkerhed om den mulige lejeforhøjelse

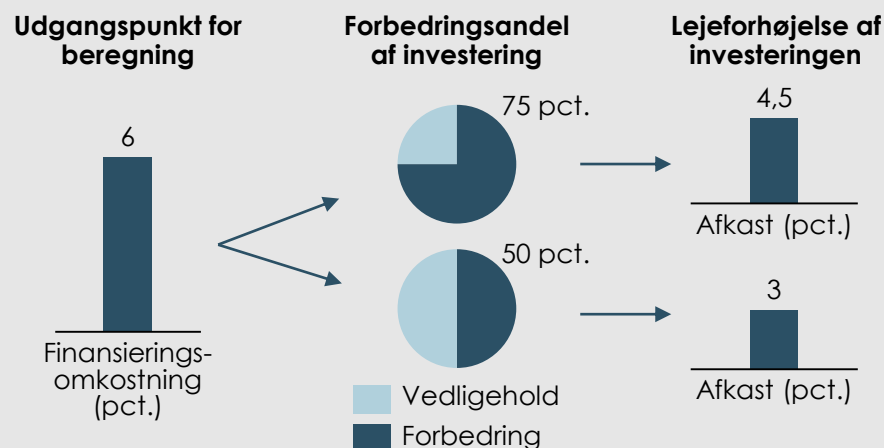
- I praksis er forbedringsandelen for en konkret forbedring ikke transparent, når udlejer foretager moderniseringen. Det giver stor usikkerhed om, hvorvidt den tilladte andel kan blive reduceret efterfølgende i huslejencævnet.
- Manglende dokumentation for samtlige udgifter fra udlejer kan føre til, at huslejencævnet ikke godkender forrentning af forbedringen gennem huslejen.

¹Bygger på § 58 i lejeloven samt retspraksis på området. For de fleste forbedringer vil et 20-årigt lån være det relevante. EjendomDanmark har pr. 3/9 beregnet ydelsen til 6 pct. til brug for deres medlemmer. Denne ydelsesprocent afhænger af ændringer i den effektive rente og vil derfor variere over tid.

Afkastet af den samlede investering mindskes, da kun ca. 50-75 pct. forrentes som forbedring, og denne andel er faldende over tid

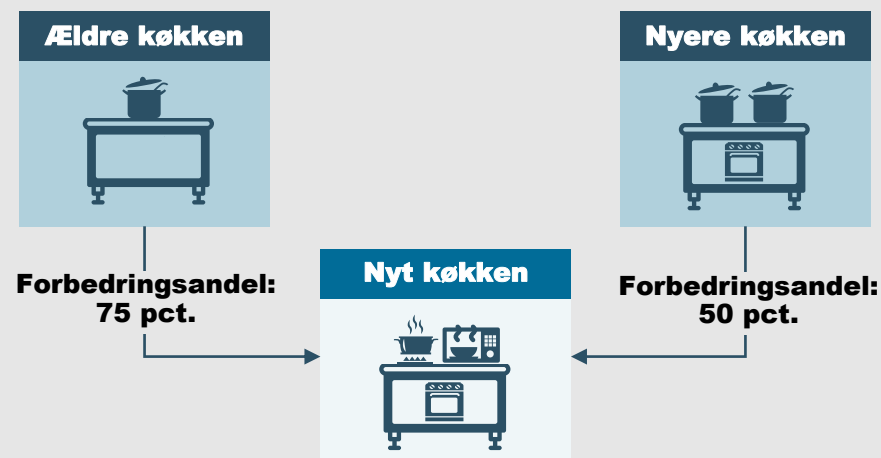
En lavere forbedringsandel vil sænke afkastet af moderniseringer

- Typen af en forbedring afgør den andel, der kan finansieres igennem huslejen, og den andel, der skal hentes gennem vedligeholdelseskontoen.
- Vejledning fra Grundejernes Investeringsfond tilsiger en forbedringsandel på ca. 50-75 pct., men for bestemte forbedringer kun 33 pct. eller mindre.¹
- I praksis varierer andelen fra sag til sag, men konkrete sager om vinduesudskiftning demonstrerer at forbedringsandelene kan variere fra 33-66 pct.²
- Et udgangspunkt for beregningen på 6 pct. vil således give et korrigeret afkast på 3-4,5 pct.



Den andel, der indgår som forbedring, er faldende over tid

- Forbedringsandelen er afhængig af kvaliteten af det, den nye installation erstatter.
- En forbedring vil derfor udgøre et relativt mindre kvalitetsskud, efterhånden som kvaliteten stiger.
- Ud fra denne praksis vil forbedringsandelen af en modernisering blive lavere over tid.
- For en modernisering af køkkener tilsiger en vejledning fra Grundejernes Investeringsfond en forbedringsandel på 75 pct. for modernisering af ældre køkkener og 50 pct. for nyere køkkener.¹



¹Grundejernes Investeringsfond (2019), Udgifter på vedligeholdelseskontoen

²GD 2006.37 Ø, GD 2012.90 V, TBB 2015.266 V

Øget løbende vedligehold ved forbedringer efter § 5 stk. 1 øger underskud på et allerede underfinansieret budget for vedligehold

Hensættelser over huslejen dækker ikke det pligtige vedligehold, der tilmed er stigende over tid

- Udlejer har pligt til at opretholde ejendommen i samme stand, som da den blev bygget.
- Lovgivningen fastsætter et beløb til vedligehold, der er indlagt i huslejen.
- Overstiger omkostningerne til vedligehold de hensatte midler, skal forskellen finansieres af udlejer.
- Dette blev pointeret som et problem allerede i en rapport fra Statens Byggeforskningsinstitut i 1991.¹
- En forbedring vil typisk indeholde dyrere komponenter, som fremadrettet vil være dyrere at vedligeholde. Omvendt, kan ejer kun indkræve husleje svarende til vedligehold af den kvalitetsstand der var i 1995.²
- Over tid har underfinansiering ledt til et samlet underskud på 4,5 mia. kr. på ejendommenes vedligeholdelseskonti.
- Ca. 60 pct. har underskud på vedligeholdelseskontoen.

Gns. underskud på konti hos Grundejernes Investeringsfond svarer til 3 års hensættelser, 2018

-4.579 mio. kr.
11,4 mio. m²



-400 kr. pr. m²

➔ 3 års
hensættelser
til gode

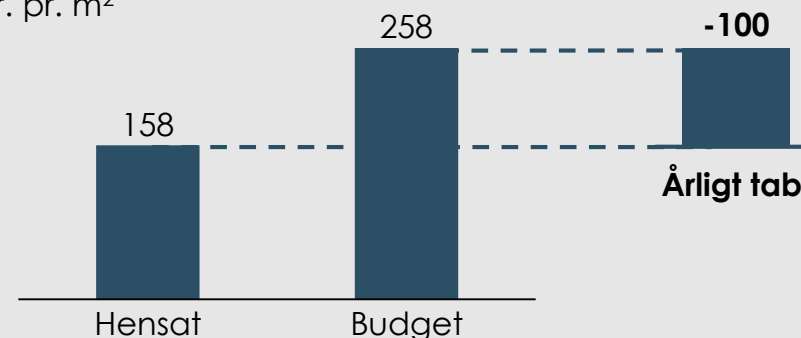
Kilde: Grundejernes Investeringsfond (2019), Årsberetning 2018

Vedligeholdelsesplaner peger på en fremadrettet underfinansiering

- Eksempelvis har 11 boligfonde, der ejer 29 ejendomme i København og på Frederiksberg, et underskud på deres vedligeholdelseskonti svarende til 6 års hensættelser.
- Samtidig er ejendommenes vedligeholdelsesplaner for de kommende 10 år i gennemsnit underfinansieret med ca. 100 kr. pr. m² om året.
- Således er der ingen udsigt til, at ejendommene kan få dækket underskuddet på deres konti fremadrettet.

Fremadrettet vedligeholdelsesplan er underfinansieret

Kr. pr. m²

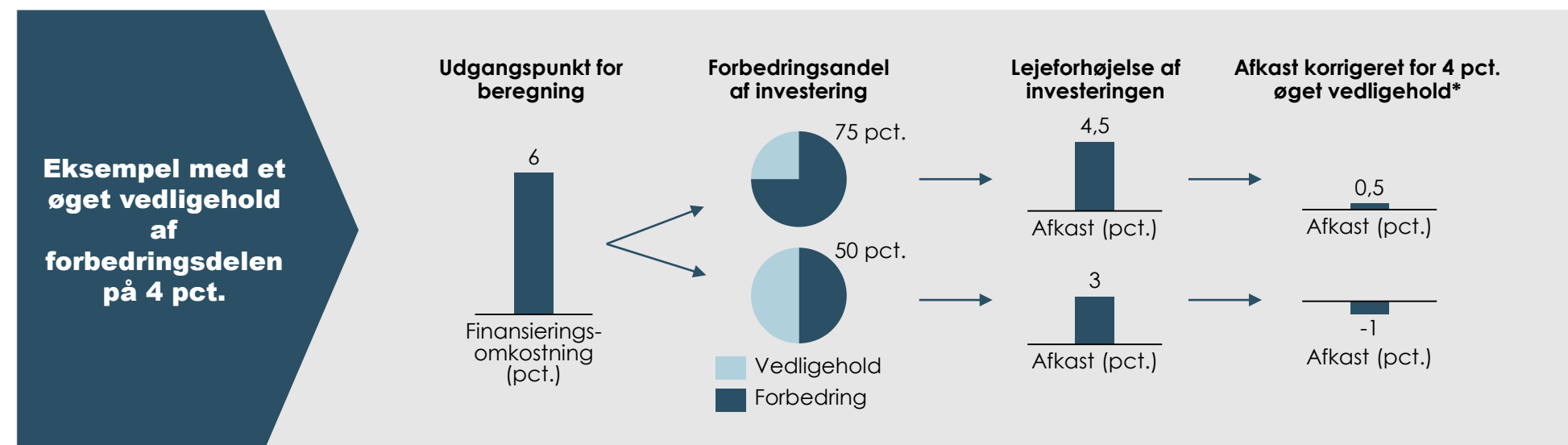
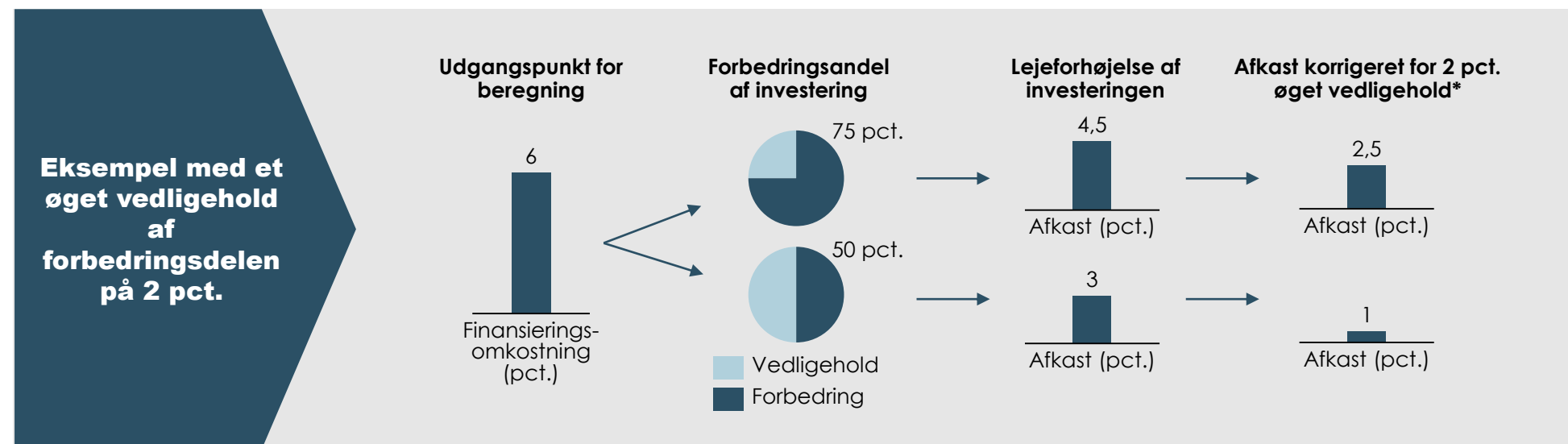


Note: De 11 boligfonde består af Frederiksbergboligfond, der ejer 19 ejendomme på Frederiksberg, samt 10 boligfonde i København, der hver ejer én ejendom. Alle ejendommene er administreret af PrivatBo.
Kilde: PrivatBo, Drifts- og vedligeholdelsesplaner

¹Sbi (1991), Forfald eller fornyelse – Et debatoplæg om private udlejningsejendomme

²Hensættelser til vedligehold er fastsat i boligreguleringsloven, men følger prisudviklingen ved at stige årligt med nettoprisindekset.

Illustrative eksempler på, at moderniseringer under OMK-princip jf. § 5 stk. 1 og plausible antagelser giver lavt eller negativt afkast



*Det korrigerede afkast af en investering i en modernisering tager højde for, at en forbedring vil være forbundet med et øget vedligehold, der ikke bliver finansieret af hensættelserne over huslejen. Størrelsen af dette ufinansierede vedligehold vil variere afhængigt af forbedringen, og stiger modsat huslejen med inflationen, hvilket beregningerne ikke tager højde for. Her anvendes som eksempel et øget vedligehold svarende til

Usikkerhed om den mulige godkendte lejeforhøjelse efter § 5 stk. 1

Forbedringsandel er ikke transparent

- I forbindelse med at moderniseringen foretages, skal den mulige forbedringsandel vurderes med baggrund i erfaringer og tidligere afgørelser.
- Forbedringsandelen er derfor ikke entydigt fastsat, hvorfor en given modernisering kan ende med et mindre afkast end forventet.

Udlejer skal kunne dokumentere alle udgifter

- Udlejer skal kunne dokumentere alle udgifter til en forbedring for at kunne finansiere denne gennem huslejen.
- Mangler tilstrækkelig dokumentation for en del af forbedringen, vil udlejer ikke kunne forrente denne.

Huslejeloftet giver skattefri gevinster blandt andet til velstillede husholdninger

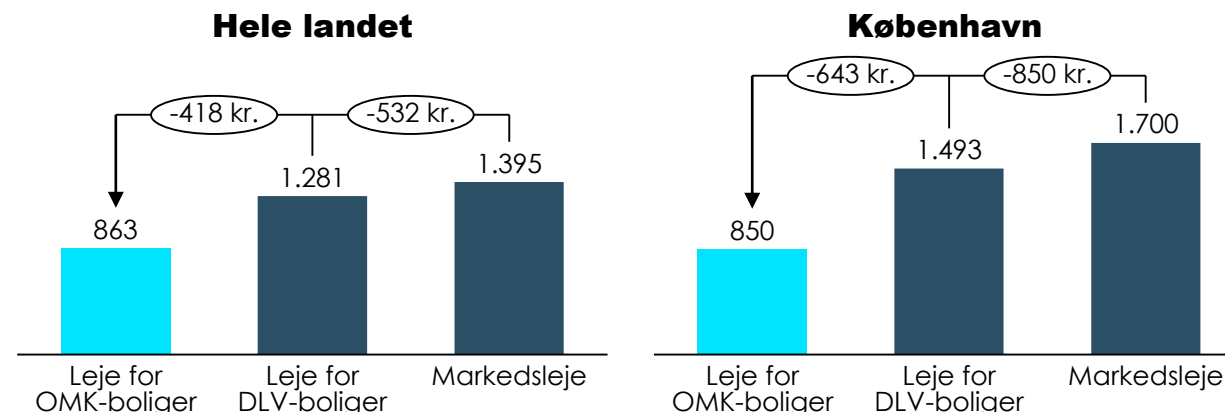
Forskel i husleje pga. regulering er rabat til lejere i OMK-boliger

- Den nuværende regulering fastholder huslejen for OMK-boliger på et niveau under markedslejen.
- Det giver beboere i OMK-boliger en gns. huslejerabat på 400-500 kr. pr. m² sammenlignet med DLV- og markedsleje-boliger svarende til ca. 50-60 pct. af huslejen.*
- Huslejerabatten er væsentligt større i København med 650-850 kr. pr. m².

Huslejeloftet er en dårligt målrettet fordelingspolitik

- De lejere, som sidder i private udlejningsboliger, er ikke udvalgt på baggrund af særlige kriterier.
- Lejerne varierer i indkomstniveau og består derfor ikke af en særlig gruppe af befolkningen.
- Huslejerabatten vil ende ud i en indkomststøtte uden noget fordelingsmæssigt formål.

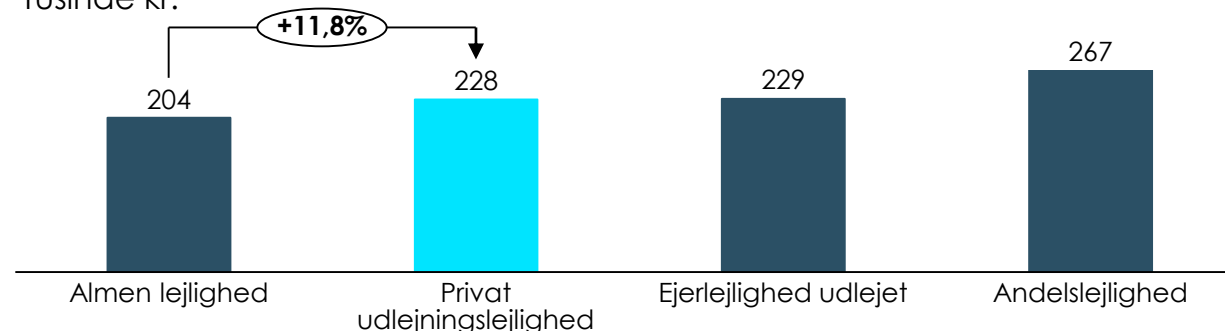
Gennemsnitlig leje for udlejningsejendomme opdelt på reguleringstype Kr. pr. m²



Note: Gennemsnitslejen for hele landet er beregnet som et vægtet gennemsnit for leje i 2019 fordelt på landsdele. For DLV-boliger anvendes lejen for nyindflyttede lejere i 2019, da dette måler huslejerabatten i 2019.

Kilde: EjendomDanmarks Markedstatistik 2019

Disponibel husstandsindkomst for de 25 pct. rigeste opdelt på ejerform Tusinde kr.



Note: Figuren viser 3. kvartil af indkomstfordelingen i hver lejlighedstype. I opgørelsen indgår alle typer af udlejningsboliger (OMK, DLV og markedsleje). Disponibel indkomst er pr. voksne beboer og beregnes som lønindkomst tillagt overførsler, pensionsudbetalinger samt kapitalindkomst, men fratrukket skattebetalinger mv.

Kilde: DREAM (2017), Ejerlejlighedslovens forbud mod omdannelse af andels- og udlejningsboliger til ejerlejligheder

*Beregnet på baggrund af EjendomDanmarks Markedstatistik 2019, men er også i tråd med resultater fra DREAM (2012), Konsekvenser af huslejeregulering på det private udlejningsboligmarked.

SEKTION 1

Hvordan fungerer boligreguleringslovens § 5?

SEKTION 2

Hvad vil være mulige implikationer af at fjerne boligreguleringslovens § 5 stk. 2?

Delsammenfatning: Sektion 2

I denne sektion gennemgår vi de mulige implikationer, der kan være ved at afskaffe § 5 stk. 2. Vores konklusion er, at § 5 stk. 2 trækker mange træde i vandet, og at en fjernelse af § 5 stk. 2 vil have konsekvenser en række forskellige steder i samfundet.

ØGET RENOVERINGSEFTERSLÆB OG REDUCERET ØKONOMISK AKTIVITET

Som beskrevet i del 1 indeholder boligreguleringsloven begrænset incitament til at foretage forbedringer i ejendommene. Uden § 5 stk. 2 er der derfor risiko for, at ejerne ikke ønsker at forbedre boligerne med store renoveringsefterslæb og en udhuling af kvaliteten til følge. Det var bl.a. den situation, man oplevede før indførelsen af § 5 stk. 2 i 1996.

En reduceret forbedringsindsats vil også have en afdæmpende effekt på den økonomiske aktivitet i samfundet. Eksempelvis estimerer vi, at den gennemsnitlige årlige forbedringsindsats på ca. 1-1,5 mia. kr. eller ca. 500.000 kr. pr. ejendom understøtter ca. 1.200-1.800 jobs om året og dertil hørende skattebetalinger på ca. 0,3-0,4 mia. kr. En effekt, der er gunstig i tider med økonomisk nedgang.

LEJEBOLIGER RISIKERER AT FORSVINDE

De manglende renoveringer vil føre til en utidssvarende kvalitet i boligmassen. Allerede nu ses der massive underskud på ejendommenes

vedligeholdskonti og flere eksempler på, at danskejede ejendomme bliver nødt til at gøre brug af § 5 stk. 2 for at sikre den fortsatte stand og kvalitet. Alternativet vil være at afhænde ejendomme på anden vis, fx gennem konvertering til andelsboliger. Vi anslår, at ca. 25.000 lejeboliger blev konverteret til andelsboliger i perioden 1992-1999.

PENSIONSFORMUER VIL BLIVE REDUCERET

Mange af taberne ved en forringelse af § 5 stk. 2 er danske pensionskasser, som ejer ca. 10-15 procent af ejendomsmassen. Værdien af disse meget store ejendomsaktiver for pensionskasserne skønnes at falde med ca. 6-10 mia. uden § 5 stk. 2, hvilket vil føre til lavere pensionsformuer og udbetalinger.

FORVÆRRING AF DEN OFFENTLIGE SALDO

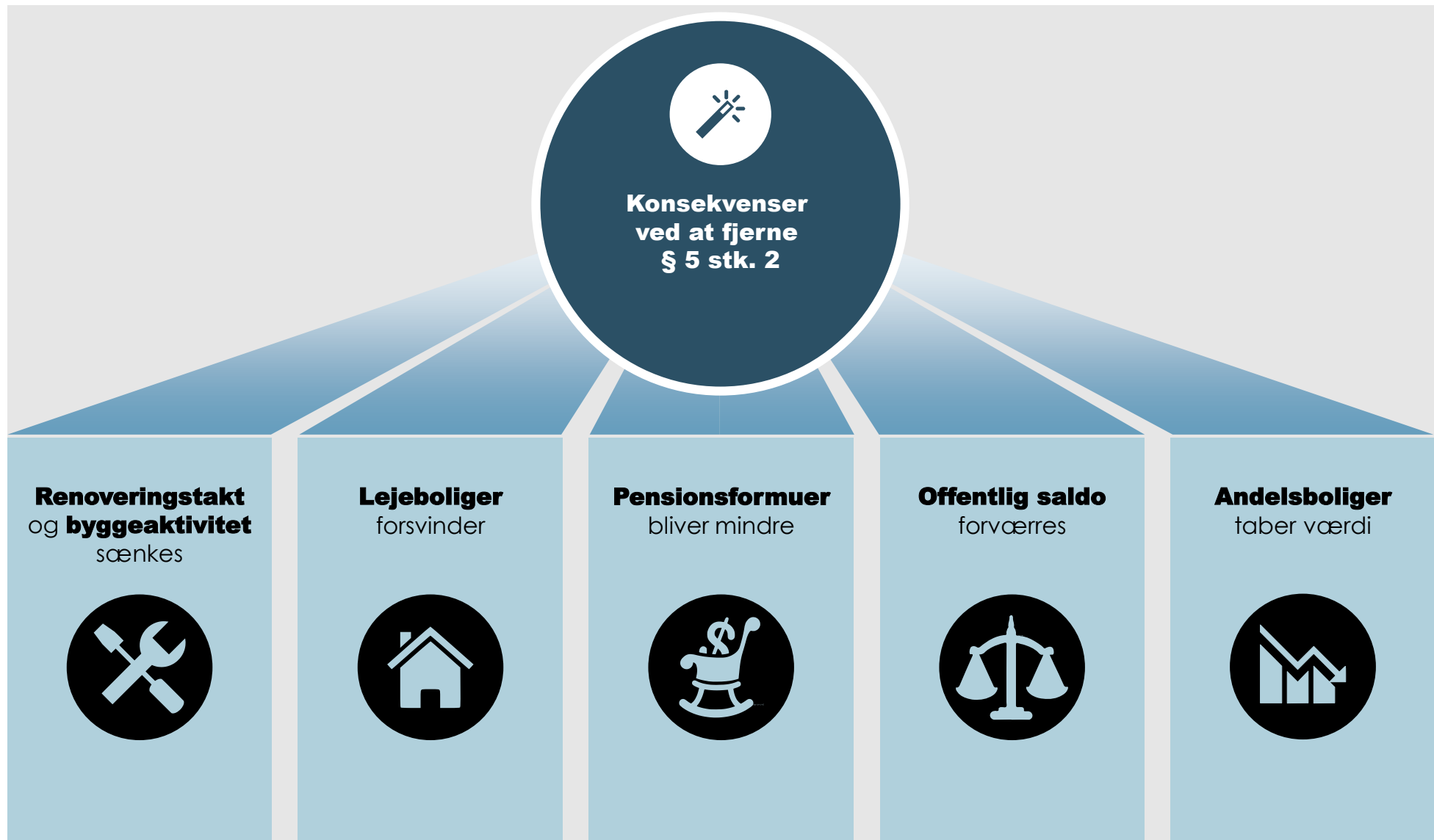
Den huslejegevinst, som de huslejeregulerede lejere opnår, er skattefri. Omvendt betales der skat af en huslejeindtægt (fx gennem pensionsudbetalingerne, selskabsskat og kapitalbeskatning), og staten mister dermed også skatteindtægter uden § 5 stk. 2. Vi estimerer dette tab til at være i omegnen af 1,8-1,9 mia. kr. årligt. Derudover vil værdifaldet for pensionskasserne føre til et øjeblikkeligt skattetab på ca. 0,9-1,6 mia. kr., som følge af reduceret pensionsafkastbeskatning. Hertil kan komme omkostninger til mulige offentlige byfornyelsesprojekter, i det omfang det måtte blive relevant.

REDUKTION I VÆRDIEN AF ANDELSBOLIGFORENINGER

Værdisætningen af andelsboligforeninger er i de fleste tilfælde afhængig af værdien af udlejningsejendommene. Et fald i værdien af disse på ca. 50-65 pct. i København vil derfor føre til en reduktion i værdien af andelsboliger på ca. 50-65 pct.

Sagt direkte så giver systemet uden § 5 stk. 2 anledning til, at danske skatteydere og pensionskunder betaler for, at tilfældige (også velstillede) lejere kan bo i attraktive boliger til priser, som ligger under markedsprisen – nogle gange langt under. Herudover vil ejernes incitament til at sikre en tidssvarende og attraktiv kvalitet af boligerne kraftigt udhules med risiko for at udfordre bæredygtigheden i det private udlejningsmarked for boliger opført før 1992.

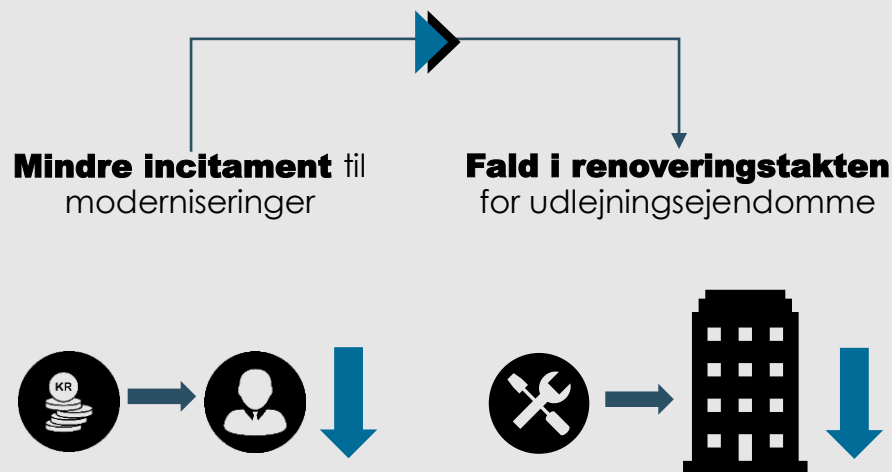
Fjernes § 5 stk. 2 vil det medføre en række utilsigtede konsekvenser for boligmarkedet og almindelige danskere



Fald i incitamentet til modernisering vil sænke renoveringstakten og den afledte økonomiske aktivitet

Lavere incitament til moderniseringer vil føre til et fald i renoveringstakten

- Analyser peger på, at der i den senere tid er foretaget i omegnen af 2.000-3.000 § 5 stk. 2-moderniseringer årligt.¹
- Det svarer til ca. 1-1,5 mia. kr. årligt i private investeringer.²
- Der findes ikke data for, om der gennemføres forbedringer uden for § 5 stk. 2.



Renoveringer gennem § 5 stk. 2 understøtter 1,5-2,3 mia. kr. i økonomisk aktivitet og 1.200-1.800 jobs

- De afledte effekter af investeringer i moderniseringer på ca. 1-1,5 mia. kr. årligt betyder, at den samlede effekt understøtter økonomisk aktivitet på ca. 1,5-2,3 mia. kr. årligt eller ca. 35-52 mia. kr. samlet fra 1996-2019.
- Dette understøtter beskæftigelsen i byggeri- og anlægssektoren med ca. 1.000-1.400 jobs og tilsvarende ca. 1.200-1.800 jobs i den samlede økonomi og de dertil hørende skattebetalinger på ca. 0,3-0,4 mia. kr. årligt.³

Den økonomiske aktivitet



1,5-2,3 mia. kr.

Beskæftigelsen



1.200-1.800 jobs

- Effekten af byggeaktiviteten på den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen vil være fordelagtig i nedgangstider, hvor den økonomiske aktivitet er lav.

Note: Sempel multiplikator for "Professionel reparation og vedligeholdelse af bygninger"
Kilde: Statistikbanken (PRODMUL1 og BESKMUL1)

¹Velfærdsministeriet(2009), Anvendelse af 5 stk. 2 i boligreguleringsloven. ²Beregningsen udgør et spænd med udgangspunkt i en forventning om, at antallet af § 5 stk. 2-moderniseringer er steget med 1.000 om året og derfor udgør 2.000-3.000 om året. Ligeledes antages det, at forbedringsandelen af en modernisering udgør 2/3, hvorfor den samlede investering pr. § 5 stk. 2-modernisering i gennemsnit var på ca. 500.000 kr.

³Beregnet ud fra Finansministeriet(2013), Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 143 (Alm. del – §7) af 9. januar 2013. Dog justeres for lønudviklingen fra 2013-2018 og lønforskellen mellem industri og byggeri og anlæg baseret på Statistikbanken (LONS40 og ILON12) og en antagelse om, at de afledte jobs vil være i brancher med omtrent tilsvarende lønninger. De skattebetalinger, der understøttes af § 5 stk. 2, vil kun lede til en egentlig skattegevinst i det omfang, at de beskæftigede alternativt ville være ledige.

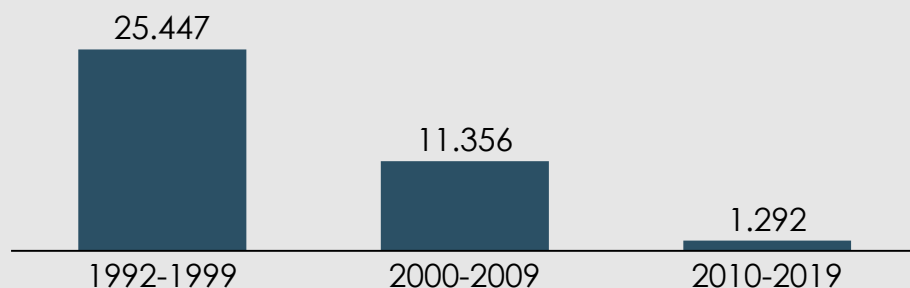
Bæredygtigheden ved udlejningsmodellen sættes under pres, og det medfører en risiko for, at lejeboliger forsvinder

Manglende rentabilitet kan føre til konvertering af lejeboliger til andelsboliger

- Uden mulighed for modernisering gennem § 5 stk. 2 sættes bæredygtigheden af udlejningsmodellen under pres.
- I tilfælde af at fortsat ejerskab ikke er rentabelt, kan udlejer have interesse i at sælge sin ejendom.
- Der kan dog stadig være en gevinst for lejerne ved at købe og konvertere til andelsforening.
- Udlejer har tilbudspligt, dvs. at lejerne har forkøbsret til at købe og etablere en andelsboligforening før andre interesserede købere.
- Siden 2010 har konverteringen fra lejeboliger til andelsboliger været relativt begrænset (nettostigning på under 150 andelsboliger), hvilket kan ses i lyset af mulighederne for at § 5 stk. 2-renovere. I perioden 1992-1999 var konverteringerne betydeligt højere og udgjorde ca. 25.000 over perioden.

Nettoændring i andelsboliger opført før 1992, København

Antal

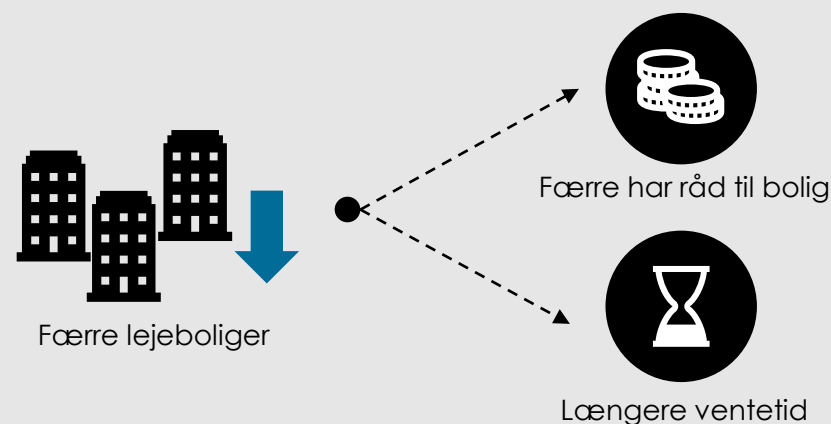


Kilde: Egne beregninger baseret på Statistikbanken (BOL3, BOL33, BOL101)

Det giver færre billige boliger og længere ventetid for tilflyttere

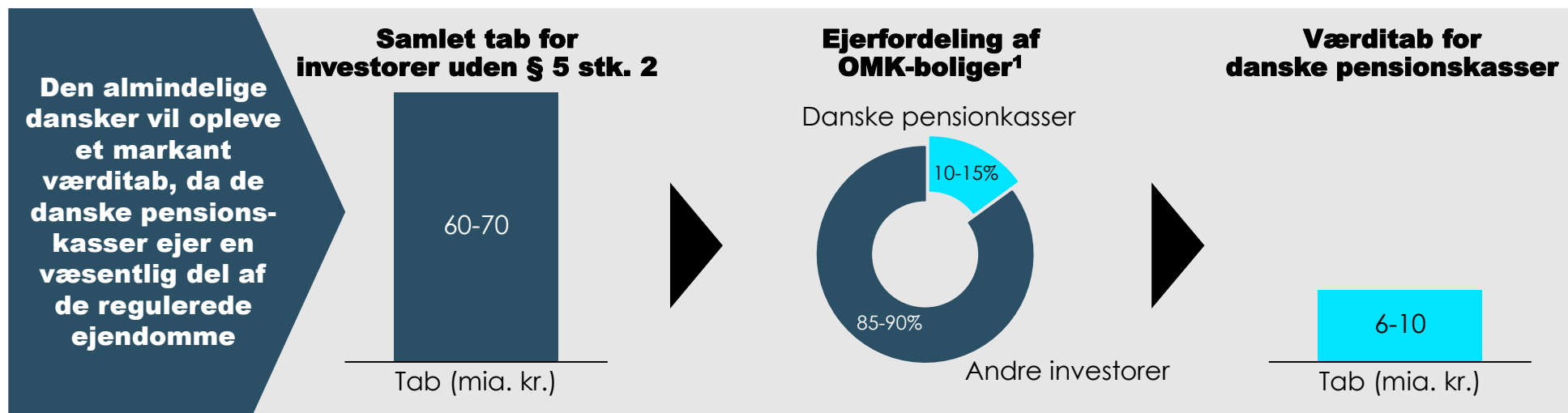
- Flere konverteringer til andelsboligforeninger vil udhule markedet for privat udlejning og føre til et mindre fleksibelt boligmarked.
- Det kræver højere indkomster at flytte i ejer- eller andelsbolig. Derfor vil en mindre lejeboligmasse ramme socialt skævt, særligt i større byer med høje boligpriser.
- Omsætteligheden af ejerboliger, almene boliger og andelsboliger er lavere end for udlejningsboliger. Derfor bliver ventetiden længere for tilflyttere til de større byer.

Illustration: Konsekvens af færre lejeboliger

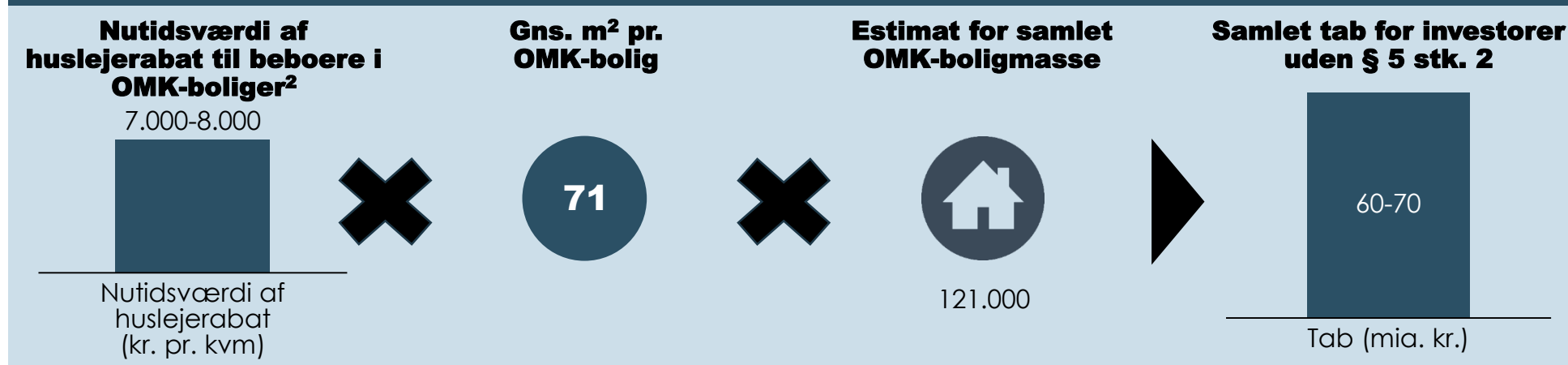


¹Vi anvender nettoændringen i andelsboliger som en proxy for konverteringer fra udlejningsejendomme til andelsboliger, da det vurderes usandsynligt, at der er et større omfang konverteringer af almene og ejerboliger til almene. Derudover betragter vi kun boliger opført før 1992. Da det er nettoændringen i andelsboliger, indeholder tallet også afgang af andelsboliger. Dermed undervurderer vi afgang af lejeboliger, der konverteres til andelsboliger.

Værditab i de private udlejningsejendomme vil give et tab for de danske pensionskasser



Boks 1: Beregning af samlet tab for investorer uden § 5 stk. 2

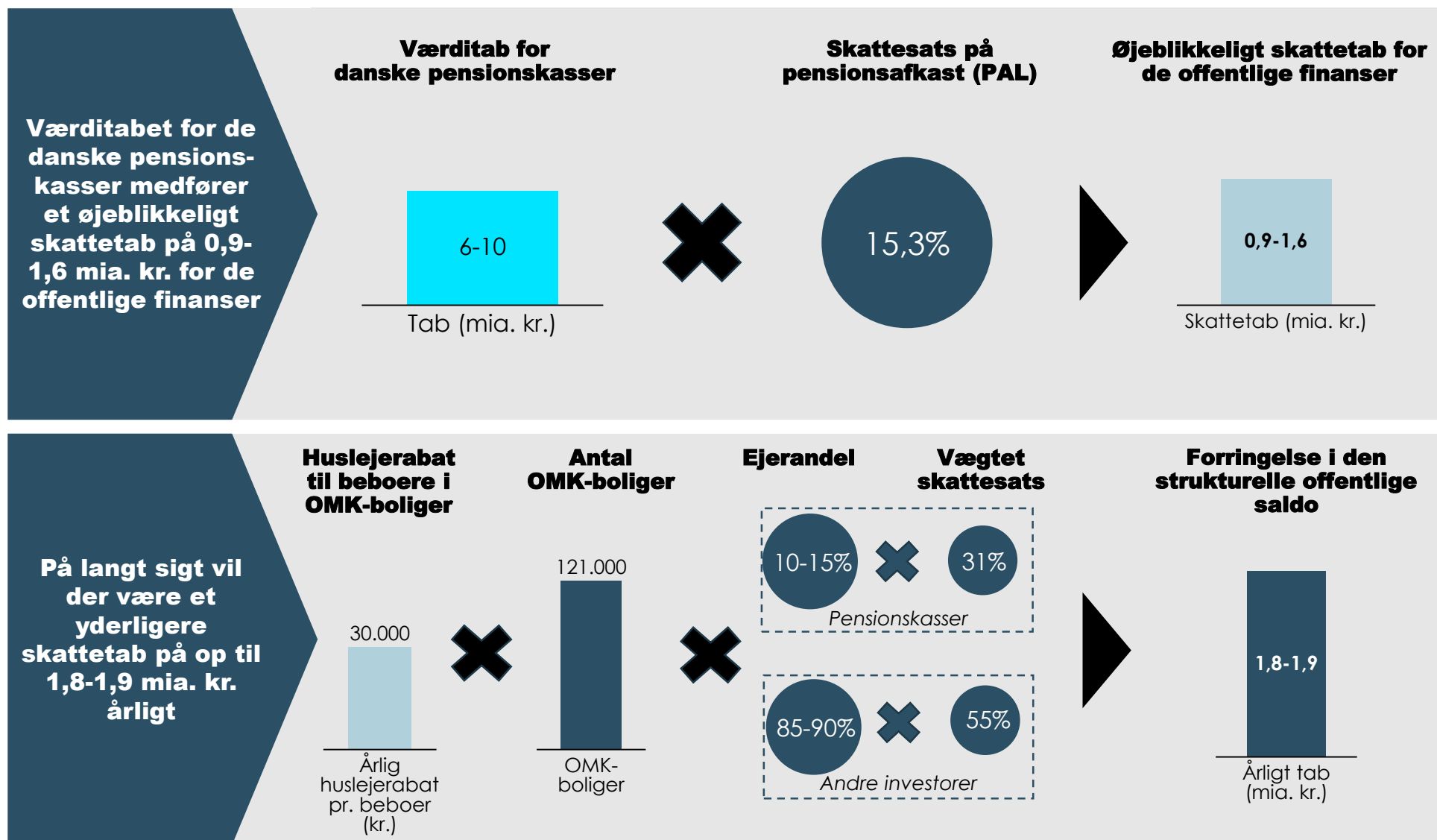


Kilde: Copenhagen Economics baseret på EjendomDanmarks Markedsstatistik 2019

¹Andelen bygger på estimat fra EjendomDanmarks Markedsstatistik og er derfor behæftet med usikkerhed. Estimatet udgør derfor et spænd fra 10-15 pct.

²Spænd for nutidsværdi er baseret på variation i huslejerabatten på +/- 10 pct. ift. gennemsnittet og er afrundet, så spændet omfatter ca. +/- 10 pct.

Den offentlige saldo forværres øjeblikkeligt og på længere sigt pga. lavere indtægter fra pensionskasser og andre investorer



Note: Det øjeblikkelige skattetaab for de offentlige finanser, skyldes at pensionsafkastet beskattes via et lagerprincip. Beregningen tager ikke hensyn til rentes rente effekten af værdifaldet i aktiverne for pensionskasser og andre investorer. Estimatet for det årlige skattetaab er derfor et konservativt skøn. Den vægtede skattesats defineres for 1) Pensionskasser som den absolutte skatteindtægt ved udbetaling af pensionsmidler (37 pct.) i forhold til skattegrundlaget (skatteprovenuet er korrigeret for skat på pensionsafkast (15,3 pct.)) og 2) Andre investorer som den absolutte skatteindtægt på selskabsskat (22 pct.) og udbytteskat (42 pct.) i forhold til skattegrundlaget.

Andelsboligforeninger får en lavere værdisætning, når private udlejningsejendomme taber værdi

Der findes 3 muligheder for værdisætning af en andelsboligforening

Anskaffelsesværdi	Valuarvurdering	Offentlig ejendomsvurdering
- Ejendommens værdi fastsættes til anskaffelsesværdien - Udvikling i ejendomspriser efter anskaffelsen vil ikke afspejles	- Vurdering af ejendommens kontante handelsværdi som udlejningsejendom - Anvendes til at afspejle udviklingen i ejendomspriserne	- Tager ligesom valuarvurderingen udgangspunkt i handelsværdien som udlejningsejendom - Er ikke fornyet siden 2012

Den typiske værdisætning vil bygge på værdien af private udlejningsejendomme

Private udlejningsejendomme
i København falder 50-65 pct.
i værdi¹



Den offentlige vurdering og
de private **valuarvurderinger**
bliver tilsvarende lavere



Andelsboliger i København
falder 50-65 pct. i værdi



Note: I det omfang, at en andelsforening kan overgå til at værdisættes ved anskaffelsesværdien, kan dette afbøde faldet. Dette hjælper ikke ældre foreninger med lav anskaffelsesværdi. I andelsforeninger med lave hensættelser og mellem-høj gæld vil prisdaldet være større. Eksempelvis vil et prisdald på 50 pct. i en forening med 25 pct. Gæld og ingen hensættelser lede til et prisdald i den enkelte andelsbolig på 67 pct.

¹Spænd for fald i værdi bygger på egne beregninger, der antager en samlet værdi af OMK-ejendomsmassen på ca. 165 mia. kr. med udgangspunkt i EjendomDanmarks markedsstatistik, samt estimater fra EjendomDanmark. Det er vigtigt at pointere, at dette er det gennemsnitlige værditab i København, men tilsvarende fald i værdi må forventes i andre storbyer som fx Århus, Odense og Ålborg.

Kilde: EjendomDanmarks markedsstatistik og estimat for værdien af OMK-ejendomsmassen, Andelsboliglovens § 5 stk. 2 samt <https://www.husadvokaten.com/artikler/vaerdifastsaettelse-af-andelsboliger/>
Copenhagen Economics

Appendiks 1: Gennemgang af beregningsmetoder

Beregning af samlet værditab

Det samlede værditab, i tilfælde af at § 5 stk. 2-reguleringen fjernes, beregnes som nutidsværdien af de fremtidige huslejebetalinger, der går tabt for investorerne. Til denne beregning benytter vi en simpel tilbagediskonteringsmodel:

$$\text{Nutidsværdi} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\text{Huslejetab}_t}{(1+i)^t}$$

hvor T er ejerens investeringshorisont, t er perioden, og i er investorens nominelle forrentningskrav. I vores beregning har vi antaget følgende:

- Huslejetab = 418 kr.
- i = 5,8 pct.¹

Herudover antager vi, at huslejedifferencen mellem DLV- og OMK-boliger kan forklares entydigt af forskellen i regulering.

Beregningen ovenfor er foretaget på baggrund af årlige kvadratmeterpriser. Vi har skaleret op til makroniveau ved at gange tabet i kvadratmeterpriser med den samlede masse af OMK-boliger i Danmark og herefter med størrelsen på den gennemsnitlige udlejningsbolig.

Derudover antages en gennemsnitsstørrelse på 71 kvadratmeter.² Det er konservativt sat, da gennemsnitsstørrelsen kan være større i dag sammenlignet med dengang.

Vi beregner det øjeblikkelige skattetaf, baseret på pensionskassernes samlede værditab jf. lagerbeskatningen af pensionsafkast.

Beregning af årligt skattetaf

Det årlige skattetaf for Danmark beregnes med udgangspunkt i den potentielle årlige reguleringsgevinst, som investorer kan opnå ved at lade deres ejendomme overgå fra OMK til DLV. I dette tilfælde vil skatteprovenu stige proportionelt med de gevinster, som ejerne henter. Ved at fjerne § 5 stk. 2-regulering, fjerner man derved også grundlaget for at overgå fra OMK til DLV og det potentielle skatteprovenu, som ville opstå heraf.

En ejendom vil bidrage med et skattetaf fra det år, hvor den, hypotetisk set, ville være overgået fra OMK til DLV og fremefter. Det årlige skattetaf vil derfor vokse, indtil reguleringen er fuldt implementeret, dvs. når alle OMK-boliger er overgået til DLV. Det skønnede skattetaf nederst på side 23 viser det årlige skattetaf ved fuld indfasning.

Skønnet skal fortolkes som forskellen i årligt skatteprovenu mellem situationen i dag og en situation, hvor alle OMK-boliger er overgået til DLV. Skattetafet ved fuld indfasning skal derfor ses som en alternativ omkostning, og ikke et tab, som træder i kraft ved den umiddelbare fjernelse af § 5 stk. 2.

Beregningen tager desuden ikke højde for transfer pricing-aktiviteter blandt udenlandske investorer. Den forudsætter, at alle investorer betaler både selskabs- og udbytteskat i Danmark.

Beregning af afkast for forbedring

Afkastet af forbedringsdelen af en modernisering ved brug af § 5 stk. 1 beregnes ved brug af den interne rentes metode. Den interne rente af et investeringsprojekt er givet ved den tilbagediskonteringsfaktor, der giver en nettonutidsværdi på nul.

Hvis den interne rente er højere end det krævede afkast fra investor, vil investeringen blive foretaget. Omvendt vil den ikke blive foretaget, hvis den interne rente er lavere end det krævede afkast.

I nettonutidsværdien indregnes en initial investering og et løbende cash-flow, der er givet ved ydelsen på et 20-årigt realkreditlån. Den initiale investering vil påvirkes af forbedringsandelen og det løbende cash-flow af det øgede vedligehold fra investeringen.

¹Finansministeriet (2018), Den samfundsøkonomiske diskonteringsrente. Vi anvender samme tilbagediskonteringsrente over hele tidshorisonten, da dette giver et mere konservativt estimat.

²Velfærdsministeriet (2009), Anvendelse af 5.2 i boligreguleringsloven