

Konsekvenser af huslejeregulering på det private udlejningsboligmarked

- En mikroøkonomisk undersøgelse for 2000'erne

Rapportbeskrivelse

DREAM-gruppen har på bestilling af Boligøkonomisk Videncenter undersøgt konsekvenser af huslejereguleringen på det private udlejningsboligmarked i en ny rapport, som er udgivet i september 2012. Denne rapportbeskrivelse gennemgår baggrunden for rapporten og dens centrale resultater. Rapporten er tilgængelig via www.dreammodel.dk og www.bvc.dk.

Undersøgelsen viser grundlæggende at huslejereguleringen ud fra omfordelingshensyn fungerer hensigtsmæssigt i flere henseender. Der påvises samtidig en række uhensigtsmæssigheder i relation til bestemmelser om lejefastsættelse.

Baggrund

Det er væsentligt at det private udlejningsboligmarked er velfungerende for blandt andet at sikre en tilstrækkelig høj mobilitet på det samlede boligmarked. I Danmark reguleres boligforbruget med et lejeloft, som er betinget på boligens alder, anvendelse, kommunetilhørsforhold, kvalitet mv.

Huslejereguleringen indebærer i dag at lejefastsættelsen i størstedelen af landets kommuner er omkostningsbestemt, hvilket giver udlejere mulighed for at dække nødvendige driftsudgifter og et kapitalafkast med lejeindtægterne (jf. boligreguleringslovens bestemmelser). I de øvrige kommuner har kommunalbestyrelser valgt at lejefastsættelsen i stedet skal tage udgangspunkt i "det lejedes værdi", som udgør et mindre restriktivt lejeloft (jf. lejelovens bestemmelser). Lovgivningen for lejefastsættelsen er dog i det hele taget en kompliceret affære, som både udlejere og lejere kan have svært ved at fortolke korrekt. Det skyldes blandt andet at boliger af en række årsager kan have mulighed for at anvende "det lejedes værdi" i kommuner, hvor boligreguleringsloven ellers er gældende. Det gælder blandt andet boliger, der gennemgår gennemgribende forbedringsopgaver (dvs. de såkaldte "§ 5, stk. 2"-boliger). Boliger kan desuden være undtaget et lejeloft, hvis de eksempelvis er ibrugtaget i 1992 eller senere, uanset kommunetilhørsforhold.

Den umiddelbare konsekvens af et lejeloft er at den faktiske husleje bliver lavere end markedshuslejen, der ville blive realiseret i en situation uden huslejeregulering. Forskellen mellem dem (dvs. markedshuslejen fratrukket den faktiske husleje) udgør en boligreguleringsgevinst til lejerne, der så at sige "vinder" en besparelse i huslejeudgifterne som følge af huslejereguleringen. Det sker på bekostning af en række aktører på boligmarkedet. Den relativt "billige" husleje gør boliger omfattet af et lejeloft attraktive, hvorved der vil blive efterspurgt flere af dem, end der udbydes. Dette mismatch mellem udbud og efterspørgsel betyder at der står en gruppe af mulige lejere tilbage, som må søge mod andre og formentlig dyrere dele af

boligmarkedet, herunder de nyere private udlejningsboliger og ejerboliger. Lejeloftet betyder desuden at udlejerne alt andet lige går glip af huslejeindtægter. Det kan give udlejere mindre tilskyndelse til at vedligeholde og forbedre boligens kvalitet. For visse udlejere kan det formentlig også betyde at de nedlægger private udlejningsboliger ved eksempelvis at sælge dem som andels- eller ejerboliger.

Analysen

DREAM har på denne baggrund gennemført en undersøgelse af huslejereguleringens konsekvenser for perioden 2002-10. Undersøgelsen kvantificerer konsekvenserne ved at beregne boligreguleringsgevinster i de enkelte private udlejningsboliger med registerdata. Den væsentligste udfordring er i denne sammenhæng at skønne, hvad huslejen vil være i en situation uden huslejeregulering. Dynamiske effekter ved ændringer i efterspørgsels- og udbudsforhold medregnes ikke. Ved at sammenholde de skønnede gevinster med information på boligerne og disses lejere og udlejere er det muligt at undersøge følgende problemstillinger:

- a) Fører den gældende huslejeregulering til en opsplitning af det private udlejningsboligmarked i forhold til lejefastsættelse?
- b) Er huslejereguleringen lighedsskabende?
- c) Hvem er udlejerne?
- d) Hvordan fordeler boligreguleringsgevinster sig på boliger?

Opsplitningen fører til stigende huslejekforskelle mellem nyere og ældre boliger

Den gældende lejelovgivning betyder at det private udlejningsmarked gradvist opsplittes i grupper af boliger, der oplever forskellige grader af huslejeregulering. Opsplitningen afhænger generelt af boligernes ibrugtagelsestidspunkt. Et stigende antal og særligt nyere boliger oplever en dereguleret lejefastsættelse. Det skyldes at særligt boliger ibrugtaget i 1992 eller senere kan være undtaget et lejeloft. Undersøgelsen finder da også at lejere ikke har boligreguleringsgevinster i boliger, som er ibrugtaget i løbet af 1990'erne og 2000'erne. De største gevinster ser vi derimod i ældre boliger med omkostningsbestemt lejefastsættelse, der oplever en gradvis mere restriktiv huslejeregulering. Lejelovgivningen begrænser i dag udlejere i at lade omkostningsbestemte huslejer stige i takt med den almindelige prisinflation. Det skyldes fastsættelsen af kapitalafkastet i boligreguleringsloven. Boliger med ibrugtagelse før 1964 kan eksempelvis kun fastsætte et afkast, der ikke overstiger 7 % af ejendomsværdien, som blev fastsat ved den offentlige vurdering per 1.4.1973. Disse udlejere må se sine huslejeindtægter blive udhulet af prisinflationen fra år til år.

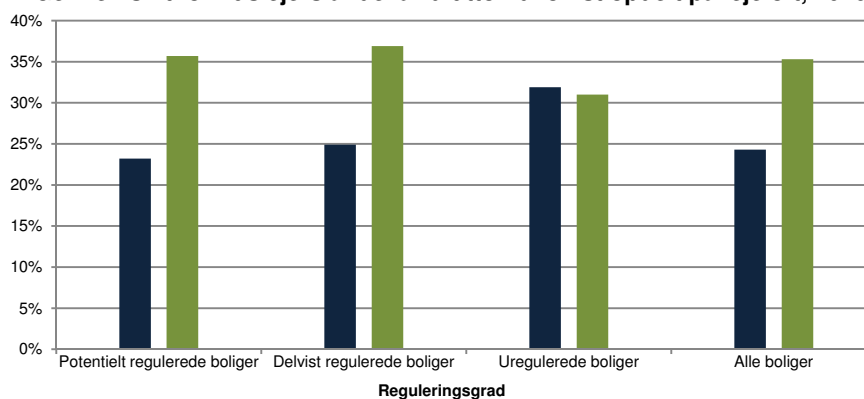
Det skønnes at ca. 70 % af boligerne fortsat er underlagt et omkostningsbestemt lejeloft i 2010, om end der ses betydelige regionale forskelle. Andelen er faldende som følge af den gradvise fornyelse gennem nybygning og gennemgribende forbedringsopgaver. Det ændrer dog ikke ved at mange ældre boliger er fastlåste med omkostningsbestemt lejefastsættelse. Denne opsplitning i forhold til ibrugtagelsestidspunkt indebærer at huslejekforskelle mellem nyere og ældre boliger stiger over tid.

Huslejereguleringen er lighedsskabende

Huslejereguleringens omfordeling af økonomiske ressourcer mellem lejere og udlejere er betydelig. Det ses blandt andet ved at boligreguleringsgevinsten i gennemsnit beregnes til kr. 19.731 per bolig i 2010. Det svarer til en huslejestigning ved afskaffelse af huslejeregulering på

54 %. Figur 1 illustrerer gevinsten ved at se på den gennemsnitlige andel af husstandsindkomst, som bruges på huslejeudgifter i 2010. Andelen beregnes med henholdsvis den faktiske husleje og markedshuslejen, som i øvrigt er opdelt på boligens lejeloft. Lejerne bruger samlet set 24 % under den gældende huslejeregulering. De kan ifølge beregningerne se frem til at skulle bruge 35 %, hvis huslejereguleringen afskaffes. Figuren viser at det er tilfældet for boliger, som er underlagt et lejeloft. Derimod kan boliger undtaget et lejeloft se frem til at bruge omtrent den samme andel på huslejeudgifter.

Figur 1. Gennemsnit for huslejer andel af bruttoindkomst opdelt på lejeloft, 2010



Kilde: Egne beregninger med data fra Danmarks Statistik.

Anm.: Uregulerede boliger er undtaget et lejeloft. Boliger med lejefastsættelse i forhold til "det lejedes værdi" betegnes som delvist regulerede. De resterende boliger formodes at anvende omkostningsbestemt lejefastsættelse og betegnes som potentielt regulerede.

Boligreguleringsgevinsten udviser stor variation. Det er derfor interessant at undersøge, hvad der medfører at gevinsten er større i visse boliger frem for andre. Er huslejereguleringen eksempelvis målrettet som omfordelingsinstrument ved at tilgodese de mindst velstillede lejere mest?

Undersøgelsen vurderer at huslejereguleringen overvejende er målrettet de mindst velstillede lejere: Gevinsten er højest for de laveste indkomster og faldende med højere indkomst. Husstande med indkomster over kr. 800.000 har dog forholdsvis høje gevinster. Denne sammenhæng afviger fra en analyse i Det Økonomiske Råds forårsrapport i 2001, som fandt at gevinsten var stigende med højere indkomst. Afvigelsen skyldes at denne undersøgelse kontrollerer for at lejere med høje indkomster ofte opnår høje gevinster, fordi de bor i store boliger.

Selvom en stor del af omfordelingen tilfalder de lejere, som huslejereguleringen er tiltænkt, så viser undersøgelsen imidlertid også at der findes en gruppe af velstillede lejere med betydelige boligreguleringsgevinster. I lighed med analysen i 2001 er gevinsten således stigende med større formue og for lejere med en videregående uddannelse. Med til billedet hører at gevinsten i høj grad er betinget på beliggenhed, da de højeste gevinster ses i Københavnsområdet og til dels Nordsjælland. Det har også betydning om der er tale om en udlejet ejerbolig, hvor gevinsterne er markant lavere end i "egentlige" udlejningsboliger.

At huslejereguleringen er målrettet de mindst velstillede ses også ved at størstedelen af omfordelingen tilfalder mange lejere med lavere indkomster, mens at få lejere med høje indkomster opnår en lille andel.

De fleste danskere påvirkes i større eller mindre grad

Det eksisterende kendskab til konsekvenser for udlejersiden er begrænset, hvilket står i kontrast til lejersiden. DREAM inddrager derfor udlejere af private udlejningsboliger med henblik på at analysere huslejereguleringens konsekvenser for den samlede danske befolkning. Det viser sig at udlejersiden er sammensat af privatpersoner, interessentskaber, udlejningsselskaber, pensionsinstitutter mv. Rapporten skønner at op til halvdelen af den samlede omfordeling vedrører boliger, som udlejes af privatpersoner og interessentskaber. Udlejnings-, forsikrings- og pensionsselskaber tegner sig for op imod en tredjedel. Dertil kommer udlejere i form af blandt andet pensionskasser. Det vurderes derfor at et bredt udsnit af den danske befolkning bidrager til omfordelingen enten direkte som privatpersoner eller indirekte som investorer i selskaber, medlemmer i pensionskasser osv. Omfanget afhænger af afkastet på deres ejerskab.

Få boliger oplever meget store fordelingsmæssige konsekvenser

Et centralt element i analysens beregning af markedshuslejer er at estimere udlejningsboligers markedsværdier i en situation uden huslejeregulering. Resultaterne viser at få og meget værdifulde boliger opnår en betydelig andel af omfordelingen ved huslejeregulering. Således skønnes ca. 21 % af den samlede omfordeling at tilfalde de 5 % af boligerne, som har de højeste markedsværdier. Til sammenligning opnår den halvdel af boligerne, som har de laveste markedsværdier, blot 17 %. Forklaringen er tilsyneladende at de få og meget værdifulde boliger udlejes til lave huslejer.

København, september 2012

Joachim Borg Kristensen
jbk@dreammodel.dk
+45 33 44 58 92