

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL IV** **REGULERING AF** **PRIVATE** **LEJEBOLIGER**

## **KAPITEL IV**

### **REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER**

Huslejen for de fleste danske lejeboliger er i dag reguleret, blandt andet for at tilgodese lejere med lave indkomster.

En analyse i kapitlet viser dog, at lejere med høj indkomst og lang uddannelse opnår de største besparelser i deres husleje som følge af reguleringen. Dertil er der store forskelle i besparelsen for lejere med lave indkomster. Reguleringen tilgodeser dermed ikke lejere med lav indkomst særlig præcist.

Regulering af huslejen medfører, at der kan opstå et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Det indebærer et effektivitetstab. Analyser i kapitlet finder, at der er et dårligt match i 15-35 pct. af de regulerede lejeboliger.

Huslejen reguleres over tid ofte med nettoprisindekset, som historisk er steget mindre end den markedsbestemte husleje. Det vil give bedre match og dermed et mindre effektivitetstab, hvis huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte leje. En sådan ændring indebærer dog en afvejning mellem effektivitet og fordelingshensyn.

## IV.1

## INDLEDNING

### Omfattende regulering af lejeboligmarkedet

Boligen udgør en vigtig ramme for alle danskeres liv, og omkring 40 pct. af boligerne i Danmark er lejeboliger. Heraf er omkring halvdelen private lejeboliger, hvilket vil sige boliger, der udlejes af eksempelvis virksomheder, pensionskasser eller privatpersoner. Den anden halvdel er almene boliger, som udlejes af almene boligselskaber. Der er en omfattende regulering af lejeboligmarkedet. Reguleringen betyder blandt andet, at lejen på størstedelen af lejeboligmarkedet er lavere end lejen på et ureguleret lejemarked. Reguleringen indebærer også, at der er rationering og ventelister til de forholdsvis billige regulerede lejeboliger.

### Reguleringen stammer tilbage fra 2. verdenskrig

Den nuværende lejeregulering i Danmark tog sin begyndelse i 1939 ved udbruddet af 2. verdenskrig, hvor lejen blev låst fast nominelt. I løbet af krigen steg inflationen markant, hvilket som følge af den nominelle fastlåsning gjorde, at det blev relativt billigere at bo til leje i forhold til andet forbrug. Men det betød også, at der efter krigen var en stor efterspørgsel efter lejeboliger, mens udbuddet var stagneret, jf. Andersen (1994) og Hansen (2022).

### De fleste private lejeboliger er underlagt huslejeregulering

Selvom huslejereguleringen har ændret karakter over tid, er centrale elementer i reguleringen fortsat gældende. Lejen i private lejeboliger opført frem til 1991 er således huslejereguleret og kan ikke aftales frit mellem lejer og udlejer. Det omfatter ca. 75 pct. af alle private lejeboliger. Lejen i boliger opført efter 1991 kan aftales frit, men kan kun reguleres med udviklingen i nettoprisindekset, efter at lejemålet er indgået.

### Fordelingshensyn er et vigtigt argument

Der er tilsvarende typer af regulering i mange andre lande. Et vigtigt argument for huslejereguleringen er at sikre billige boliger til husstande med relativt lave indkomster. Huslejerne i de store byer er høje og er steget væsentligt siden 2010. Det er også blevet fremført som argument for regulering, at beboersammensætningen i de større byer bør afspejle et bredt udsnit af befolkningen.

### Effektivitetsvirkninger af huslejeregulering

Der er en række effektivitetsvirkninger af huslejeregulering. Eksempelvis har lejere ikke mulighed for at sikre sig mod uventede stigninger i huslejen, og derfor kan det fagøkonomisk begrundes, at der er regler for udviklingen i lejen, efter at lejerer er flyttet ind. Ydermere kan regler for udviklingen i husleje hindre, at udlejerer efter indflytningen kan hæve huslejen over markedslejen.

**Men det indebærer også omkostninger**

Reguleringen af dele af lejeboligmarkedet kan imidlertid også indebære, at huslejen på den uregulerede del af lejemarkedet bliver højere, end den ellers ville have været. Det er en ulempe for dem, der ikke har adgang til de billigere lejligheder, som er omfattet af huslejeregulering. Huslejeregulering kan også betyde, at mobiliteten mindskes, eksempelvis fordi ældre bliver boende i relativ store og billige boliger, selvom børnene er flyttet hjemmefra.

**Kapitlets formål:**

De overordnede formål med kapitlet er at:

- Beskrive, hvordan markedet for private lejeboliger fungerer under huslejeregulering
- Undersøge de fordelingsmæssige effekter af huslejeregulering
- Redegøre for, hvordan huslejeregulering påvirker beboernes og udlejernes adfærd på boligmarkedet

**Analysen i kapitlet**

I kapitlet opgøres, hvor meget lavere lejen er i de regulerede lejeboliger sammenlignet med den uregulerede del af lejeboligmarkedet. For beboere i de regulerede lejeboliger indebærer reguleringen en gevinst, fordi de skal betale en lavere husleje. Fordelingshensyn er, som nævnt, en væsentlig motivation for reguleringen af huslejerne. Det undersøges derfor i kapitlet, om det overvejende er lejere med lav indkomst, som har glæde af de lavere huslejer. Det undersøges også, om alle lejere med lav indkomst får en nogenlunde ens gevinst i form af lavere husleje, eller om gevinsten er ulige fordelt blandt lejere med lav indkomst. Huslejeregulering indebærer, at efterspørgslen efter de billige regulerede boliger er større end udbuddet. Derfor fordeles de regulerede boliger via eksempelvis ventelister eller til dem, som har gode kontakter til udlejere. Analysen i kapitlet undersøger, om det giver en hensigtsmæssig allokering af de regulerede lejeboliger.

**Afgrænsning af kapitlet**

I dette kapitel fokuseres på konsekvenser af lejereguleringen af private lejeboliger. Der ses således ikke nærmere på den subsidiering, som følger af støtte til almene boliger og boligstøtte til lejere. Tilsvarende ses ikke på markedet for andels- og ejerboliger. Der sker imidlertid også en subsidiering af både andels- og ejerboliger i form af blandt andet en lempelig beskatning af begge boligtyper, hvilket også har fordelingsmæssige konsekvenser og samfundsøkonomiske omkostninger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*. I *Dansk Økonomi, forår 2016* er konsekvenserne af den lempelige beskatning af ejerboliger yderligere behandlet, herunder den geografiske fordeling af gevinster for bolig-ejere af den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten siden 2002.

## Indhold

I afsnit IV.2 redegøres for den historiske baggrund og de gældende regler for huslejeregulering. Dette efterfølges af afsnit IV.3, hvor der er en beskrivelse af udviklingen i antallet af lejeboliger og en sammenligning af alders- og indkomstfordelingerne for beboere i lejeboliger med de tilsvarende fordelinger for hele befolkningen. I afsnit IV.4 redegøres for de direkte og indirekte konsekvenser af huslejeregulering ud fra både teoretiske betragtninger og tidligere empiriske analyser. Der er gennemført to nye empiriske analyser af virkningen af huslejereguleringen i forbindelse med kapitlet, som der redegøres for i afsnit IV.5 og IV.6. I afsnit IV.5 præsenteres en analyse af størrelsen og fordelingen af lejernes gevinster ved huslejeregulering, og i afsnit IV.6 præsenteres en analyse, der undersøger, hvordan regulerede lejeboliger fordeles blandt lejere med fokus på, om lejere i ældre private lejeboliger bor i en anden størrelse bolig, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Endeligt indeholder afsnit IV.7 en sammenfatning og perspektivering.

## IV.2

# REGULERENGEN AF HUSLEJER I DANMARK

Afsnittet indledes med en summarisk beskrivelse af den historiske udvikling i lejereguleringen i Danmark og internationalt, samt hvilke begrundelser der har været for indførelsen af reguleringen. Dernæst beskrives reglerne for huslejeregulering på det private lejeboligmarked i Danmark. Afslutningsvist beskrives kort støtten til almene boliger og reglerne for boligstøtte til husholdninger.

## UDVIKLINGEN I LEJEREGULERENGEN I DANMARK OG INTERNATIONALT

**Lejen er den største udgift i det private forbrug**

Lejen for boligen udgør med 25 pct. den største udgift i det private forbrug blandt lejerne i Danmark. De lovgivningsmæssige rammer for lejefastsættelsen er derfor vigtige for lejerne. Der har over tid været indført forskellige regler for, hvordan lejen reguleres.

**Stram lejeregulering indført i forbindelse med verdenskrigene**

Før 1. verdenskrig var huslejerne i Europa stort set uregulerede. Men i forbindelse med krigen blev der indført en nominal fastlåsning af lejen i mange europæiske lande, herunder Danmark. Efter krigen blev huslejereguleringen i Danmark afviklet, men den blev genindført i 1939 i

forbindelse med 2. verdenskrig. I USA blev der ligeledes indført huslejeregulering, da de trådte ind i 2. verdenskrig. Baggrunden for indførelsen af en nominel fastfrysning af huslejen var, at der som følge af krigsindsatsen skete en flytning af arbejdskraften til områder, hvor industriproduktionen var koncentreret. Det gav et kraftigt opadgående pres på lejeprisen på lokale boligmarkeder, jf. Arnot (1995), Malpezzi (2017), samt Whitehead og Williams (2018). Samtidig betød krigsindsatsen også, at der var meget begrænsede muligheder for at igangsætte nybyggeri, der kunne imødekomme den øgede efterspørgsel. Det betød samlet set, at lejen hurtigt steg i de berørte områder. Den nominelle fastfrysning af lejen, der skulle gøre det overkommeligt at betale husleje, betegnes i den internationale boligøkonomiske litteratur som 1. generationshuslejeregulering, jf. boks IV.1

**Fastfrysningen af huslejerne mindskede vedligeholdelse og nyinvesteringer**

Denne form for huslejeregulering fortsatte efter 2. verdenskrig i mange lande, men blev over tid afviklet eller modificeret. Først i USA, hvor huslejereguleringen var afviklet med udgangen af 1940'erne, men ikke i nogle storbyer som eksempelvis New York. Afviklingen af den nominelle fastfrysning af huslejen skete senere i Europa, hvor krigen havde destrueret mange lejemål. Ændringen af lejeregulering skete i Europa i erkendelse af, at den skrappe huslejeregulering resulterede både i dårlig vedligeholdelse af eksisterende lejemål og manglende investeringer i nye lejemål, da den stramme huslejeregulering indbar et relativt dårligt afkast for investorerne, jf. López-Rodrigues og Matea (2020). I Europa skete ændringerne i lejereguleringen i forskelligt tempo og i forskelligt omfang.

**Opblødningen af huslejereguleringen i Danmark fra 1966 fejlede**

I Danmark blev lejeloven fra 1939 erstattet af en vurderingsbestemt husleje i forbindelse med lejelovsforliget i 1966. Hensigten var, at huslejerne også i eksisterende lejemål over en periode på otte år gradvist skulle forhøjes, så de i slutningen af perioden ville svare til markedslønnen. Samtidig blev der også indført indkomsthængig boligstøtte, der betød, at den ændrede huslejeregulering i mindre omfang ramte husholdninger med relativt lave indkomster. Imidlertid steg inflationen mere end forventet i perioden, og derfor steg de reale huslejer ikke, som det var hensigten, jf. Lejelovskommissionen (1997).

## BOKS IV.1 HUSLEJEREGULERING

Der skelnes i den internationale boligøkonomiske litteratur mellem tre former for huslejeregulering, der benævnes 1., 2. og 3. generation:

- 1. generation: Lejen er fastlåst nominelt over tid
- 2. generation: Der er fastsat regler for, hvordan huslejen fastsættes både mellem og indenfor et lejemål
- 3. generation: Lejen for nye lejemål kan aftales frit, men der er regler for, hvordan lejen må reguleres indenfor lejemålet

1. generationshuslejeregulering blev indført i forbindelse med verdenskrigene, men er generelt afviklet siden. Når huslejerne er fastsat nominelt indebærer det, at den reale husleje vil falde over tid, når de generelle priser stiger.

2. generationshuslejeregulering blev indført i løbet af 1950'erne og 1960'erne. Reglerne for fastsættelse af huslejen ved indgåelsen varierer. Det kan eksempelvis være, at huslejen er fastsat ud fra en beregning af udlejerens omkostninger, eller at et offentligt råd fastlægger, hvilken leje de finder passende. Reguleringen indenfor lejemålet er eksempelvis, at huslejen reguleres med udviklingen i forbrugerpriserne.

I mange lande er reguleringen af lejen ændret til 3. generationshuslejeregulering i løbet af 1980'erne og 1990'erne. I de fleste lande indebærer regelændringerne, at alle lejeboliger overgår til de nye regler. I nogle lande, herunder Danmark, reguleres nyere lejeboliger efter regler svarende til 3. generationshuslejeregulering, mens lejemål opført før lovændringen reguleres efter 2. generationsreguleringen. I Danmark er reglerne eksempelvis forskellige for boliger opført før og efter 1991.

### 1975 markerer overgang til 2. generationsregulering

I løbet af 1970'erne og starten af 1980'erne gik man i de europæiske lande over til såkaldt 2. generationshuslejeregulering, der indebærer, at udlejer fik mulighed for at lade huslejen følge inflationen, og i de fleste lande at ejerne fik mulighed for at få dækket omkostningerne ved væsentlige forbedringsarbejder, jf. Whitehead mfl. (2012). 2. generationshuslejeregulering er karakteriseret ved, at der både er regler for, hvordan *niveauet* af lejen fastlægges ved indgåelse af lejemålet og regler for, hvordan huslejen må *udvikle* sig, efter lejemålet er indgået. I Danmark markerede Boligreguleringsloven fra 1975 overgangen til 2. generationshuslejeregulering, hvor reglerne om omkostningsbestemt husleje blev indført. I 1996 blev der også indført muligheden for, at lejemål, som gennemgår en omfattende renovering, kan overgå til en regulering af lejen efter det lejedes værdi. Denne regel beskrives nærmere i boks IV.2.

**3. generations-  
huslejeregulering  
med  
markedsbestemt  
husleje ved  
indflytning**

Siden 1980'erne er reguleringen af huslejerne igen blevet ændret i mange lande. De nye regler indebærer, at lejen aftales frit ved lejemålets indgåelse, men at der indenfor lejemålet er regler for, hvordan lejen reguleres over tid. Når lejen frit kan aftales ved lejemålets indgåelse, vil den i højere grad afspejle en markedsbestemt leje. Dette benævnes også 3. generationshuslejeregulering. I en del lande gælder reglerne uanset ejendommens opførelsestidspunkt, men i andre lande, herunder Danmark, gælder det hovedsageligt for ejendomme, der er opført efter lovens ikrafttrædelse. Baggrunden for indførelse af markedsbestemt husleje ved indgåelse af lejemålene var et ønske om at fremme investeringer i boliger, mens argumentet for regler for regulering efter indflytningen er, at det giver sikkerhed for udviklingen i lejen.

**Indførelse af  
regulering på dele af  
lejemålsboligmarkedet  
efter årtusindeskiftet**

Som følge af de betydelige stigninger i huslejerne i de store byer har der siden 2010 været tiltag rettet mod at genindføre huslejeregulering både i amerikanske byer og nogle europæiske lande, jf. López-Rodrigues og Matea (2020). De store stigninger i huslejerne i de store byer skal ses i lyset af urbaniseringen, der øger befolkningen i de store byer, mens udbuddet af lejemålsboliger ikke i tilstrækkelig grad er fulgt med den øgede efterspørgsel. Ændringer i huslejereguleringen, der er foretaget i den forbindelse, har ikke omfattet hele lejemålsboligmarkedet, men har været rettet mod udvalgte dele af lejemålsboligmarkedet, hvor stigningerne i huslejerne har været særligt høje. Disse tiltag er blandt andet blevet gennemført i Californien, Oregon og New York. I Europa er det i særlig grad Tyskland og Frankrig, som har iværksat tiltag, der begrænser muligheden for at sætte husleje op i udvalgte områder. Tilsvarende kan det såkaldte Blackstone-indgreb i lejeloven fra 2020 ses som et tiltag, der skal begrænse store huslejestigninger i de større byer. Formålet med ændringen af lejeloven i 2020 er at dæmme op for udlejerens mulighed for at foretage en gennemgribende renovering af lejemålet ved fraflytning og derefter sætte huslejen markant i vejret. Ændringen af loven indebærer blandt andet, at udlejerens skal have ejet eller kontrolleret lejemålet i mindst fem år for at kunne hæve huslejen.

**Stor forskel i Europa  
på omfanget af  
huslejeregulering**

Efter mere end trekvart århundrede med skiftende former for huslejeregulering er der i dag betydelige forskelle i reguleringens karakter på tværs af OECD lande, jf. OECD (2023) og tabel IV.1. I de fleste lande aftales lejen frit på hele det private lejemålsmarked, når lejekontrakter indgås, men der er også lande som Danmark, hvor det kun er på dele af lejemålsmarkedet, at lejen aftales frit. Det er kun i Sverige og Luxemburg, hvor lejen er reguleret på hele det private lejemålsmarked ved indgåelse af lejeaftalen. OECD (2021) vurderer, at stramhedsgraden i huslejereguleringen i Danmark svarer til gennemsnittet blandt OECD-landene. I vurderingen indgår også regler for lejernes sikkerhed i form af eksempelvis kontraktlængde og opsigelsesvarsel.



**TABEL IV.1 LEJEKONTROL I PRIVATE LEJEBOLIGER**

I de fleste sammenlignelige lande aftales lejen frit, når lejekontrakten indgås.

Reguleret leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Luxembourg og Sverige
Både fri og reguleret leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	<b>Danmark</b> , Frankrig, Holland, Irland, Tyskland og Østrig
Fri leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Estland, Norge, Polen, Portugal, Schweiz og Spanien
Fri leje ved indgåelse af lejeaftale <i>uden</i> efterfølgende regulering	Belgien, Finland, Island, Letland, Slovakiet og Storbritannien

Kilde: OECD (2023).

## HUSLEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEBOLIGER

### Tre regelsæt

Der er tre regelsæt for huslejeregulering for private udlejningsboliger i Danmark. Hvilket der gælder afhænger blandt andet af opførelsestidspunktet, og hvilken kommune ejendommen er placeret i. De tre regelsæt er, jf. tabel IV.2 og boks IV.2:

- Fri lejefastsættelse
- Omkostningsbestemt leje
- Det lejedes værdi

### Lejen for boliger opført efter 1991 kan aftales frit ved indflytning

Det første regelsæt gælder primært for private lejeboliger, der er opført efter 1991. Der kan lejer og udlejer frit aftale lejen for boligen ved indflytningen. Lejen betegnes derfor ofte som markedsbestemt. Efter indflytningen kan lejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Denne regulering er af 3. generation, jf. boks IV.2. Når lejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset efter indflytningen, giver det almindeligvis en forudsigelighed for udviklingen i huslejen for lejeren. Over tid vil huslejen komme til at adskille sig fra den markedsbestemte husleje, så længe lejeren bliver boende, hvis stigningen i markedslejen

adskiller sig fra stigningen i nettoprisindekset. Efter fraflytning kan udlejer og en ny lejer frit aftale lejen for boligen.

**Midlertidig begrænsning i stigningen**

Folketinget har i kølvandet på den store stigning i inflationen i 2022 vedtaget midlertidigt at suspendere udlejernes mulighed for at regulere huslejen med nettoprisindekset i 2023 og 2024 og fastlagt reguleringen af huslejen til maksimalt 4 pct. om året.

**TABEL IV.2 REGLER FOR FASTSÆTTELSE AF HUSLEJE I PRIVATE LEJEMÅL**

Der er tre regelsæt for huslejefastsættelse.

	<b>Gælder for</b>	<b>Regler</b>
Fri lejefastsættelse	Primært private lejeboliger bygget efter 1991. 25 pct. af de private lejemål.	Lejere og udlejer aftaler frit lejen ved nyudlejning. Lejen reguleres efter indgåelse af lejemålet med udviklingen i nettopriserne.
Omkostningsbestemt husleje	Lejemål bygget frem til 1991 i 79 kommuner med huslejeregulering og alle almene boliger. 50 pct. af de private lejemål.	Husleje svarer til driftsudgifter og kapitalomkostninger. Hvis huslejen ikke kan dække driftsudgifter, kan lejen sættes op.
Leje efter det lejedes værdi	Lejemål bygget frem til 1991 i 19 kommuner og gennemrenoverede lejemål i 79 kommuner med omkostningsbestemt husleje. 25 pct. af de private lejemål.	Huslejen skal svare til lejen for sammenlignelige lejemål i nørområdet. Det kan aftales, at lejen reguleres med nettoprisindekset.

Anm.: For en mere detaljeret beskrivelse af reglerne se boks IV.2.

Kilde: Boks IV.2, Transport- og Boligministeriet (2019) og egne beregninger.

**Omkostningsbestemt leje fastlagt ud fra driftsomkostninger og et kapitalafkast**

Det andet sæt af regler benævnes omkostningsbestemt husleje. Disse regler gælder for private lejeboliger opført frem til 1991, der ligger i 79 kommuner. 90 pct. af alle private udlejningsboliger ligger i disse kommuner. Når lejen er omkostningsbestemt, er lejen fastlagt som driftsomkostningerne plus et fastsat kapitalafkast. Kapitalafkastet er fastsat, så det som hovedregel er afhængigt af tidspunktet for ibrugtagningen af ejendommen til lejeformål. Reglen indebærer, at afkastet af ældre

boliger med omkostningsbestemt husleje generelt set er lavere end nyere boliger. Hvis huslejen ikke dækker driftsomkostningerne, kan lejen blive forhøjet, ligesom forhøjelser af skatter og afgifter på ejendommen kan pålægges lejen. Huslejen i almene boliger er ligeledes omkostningsbestemt. Kapitaludgifterne for almene boliger er offentligt subsidieret og størrelsen af kapitaludgifterne for den enkelte almene bolig afhænger blandt andet af opførelsestidspunktet.

**Det lejedes værdi er et juridisk begreb**

Det tredje sæt af regler fastsætter huslejen som det lejedes værdi. Det lejedes værdi er et juridisk begreb, hvor lejen fastsættes, så den svarer til lejen for lejemål med tilsvarende lokal beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand. Lokale huslejenævn og boligretten fastsætter niveauet for det lejedes værdi i forbindelse med de afgørelser, der træffes, når lejere har indbragt sager om huslejens størrelse. De træffer deres afgørelser ud fra, hvad de til enhver tid anser for at være en rimelig leje sammenholdt med sammenlignelige lejemål. I den vurdering indgår ikke, om efterspørgslen er højere end udbuddet af boliger. Det vil sige, at det lejedes værdi ikke afspejler markedsf forholdene.<sup>1</sup> Det kan aftales, at huslejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Husleje fastsat efter det lejedes værdi er generelt højere end den omkostningsbestemte leje.

---

1) Der er et huslejenævn i hver kommune, som består af en formand med juridisk embedseksamen og to medlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen, der skal repræsentere henholdsvis ejere og lejere.

## BOKS IV.2 REGLER FOR LEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEMÅL

Reglerne for fastsættelsen af lejen i private udlejningsboliger er bestemt i den almene lejelov. I lejeloven skelnes mellem, det der i loven benævnes regulerede kommuner, og det der i loven benævnes uregulerede kommuner. Følgende 19 kommuner er såkaldte uregulerede: Billund, Fanø, Fredensborg, Greve, Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Læsø, Mariagerfjord, Rebild, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Solrød, Struer, Thisted, Tønder, Varde, Vesthimmerland og Ærø.

Der skelnes mellem tre måder at fastlægge huslejen på: *fri lejefastsættelse*, *omkostningsbestemt husleje* og *husleje efter det lejedes værdi*. I den almene lejelov er fastsat reglerne for fri lejefastsættelse, det lejedes værdi og den omkostningsbestemte husleje, der gælder i 79 kommuner. I de uregulerede kommuner fastsættes lejen i lejeboliger opført frem til 1991 efter det lejedes værdi, mens der i de andre 79 kommuner er omkostningsbestemt husleje for hovedparten af lejeboliger opført frem til 1991, jf. nedenfor. Boligreguleringsloven fastlægger også de regler, der skal være opfyldt for, at lejemål kan overgå fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi.

### *Fri lejefastsættelse*

Der er fri lejefastsættelse i fire typer af lejeboliger: 1) lejeboliger bygget efter 1991, 2) erhvervsejendomme konverteret til lejeboliger efter 1991, 3) nyindrettede lejligheder eller værelser i en tagetage, der ikke blev brugt til beboelse før september 2002 samt 4) lejligheder og enkeltværelser i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter juni 2004.

Ved fri lejefastlægges kan lejere og udlejer frit aftale lejen ved nyudlejning, hvilket også i nogle sammenhænge benævnes, at lejen er markedsbestemt. Lejen reguleres efter indgåelse af lejemålet årligt med udviklingen i nettopriserne, hvis det fremgår af lejekontrakten, ellers kan den ikke reguleres.

I 2023 og 2024 må private udlejere, der regulerer lejen med nettoprisindekset, maksimalt lade huslejen stige 4 pct. årligt, med mindre de kan dokumentere, at stigningen på 4 pct. ikke kan dække en stigning i ejendommens "rimelige og nødvendige" driftsudgifter.

### *Omkostningsbestemt husleje*

Omkostningsbestemt leje anvendes for private lejeboliger opført frem til 1991 i de 79 regulerede kommuner.

Den omkostningsbestemte husleje må ikke overstige driftsudgifterne, hvilket er udgifter til ejendomsskatter, afgifter, vedligeholdelse og renovation, administration og forsikring samt et kapitalafkast. Hvis driftsudgifterne stiger, kan huslejen øges tilsvarende. Størrelsen af det kapitalafkast, udlejeren må pålægge huslejen, afhænger af, hvornår ejendommen er taget i brug som lejebolig.

**BOKS IV.2 REGLER FOR LEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEMÅL, FORTSAT**

For lejeboliger taget i brug før 1964 gælder, at kapitalafkastet fastsættes til 7 pct. af ejendomsværdien ved vurdering pr. 1. april 1973 af landets faste ejendomme for lejeboliger. For lejeboliger ibrugtaget fra 1964 til 1991 må pålægges et kapitalafkastet på mellem 8 og 14 pct. af anskaffelsessummen og stigende med ibrugtagningstidspunktet. Hvis der er gennemført gennemgribende forbedringer, må udlejereren pålægges et forbedringstillæg, der beregnes som ydelsen på et sædvanligt langsigtet realkreditlån til finansiering af det pågældende forbedringsarbejde.

*Husleje efter det lejedes værdi*

I de uregulerede kommuner anvendes reglerne for husleje efter det lejedes værdi for boliger, der er opført frem til 1991. I regulerede kommuner anvendes disse regler for ejendomme opført frem til 1991 for følgende tre grupper: ejendomme med seks eller færre beboelseslejemål, ejendomme, hvor mere end 80 pct. af bruttoarealet pr. 1. januar 1980 anvendes til andet end beboelse, samt lejemål, der har gennemgået større renovering, jf. ovenfor om reglerne for omkostningsbestemt husleje.

Huslejen kan fastsættes, så den svarer til lejen for lejemål i nærområdet, der også er omfattet af reglerne for husleje efter det lejedes værdi. Sammenligningen skal ske med lejemål med tilsvarende beliggenhed, størrelse, art og kvalitet. Huslejen kan reguleres med to års mellemrum, hvis lejen ikke svarer til det lejedes værdi, eller med nettoprisindekset.

Et lejemål kan overgå fra omkostningsbestemt husleje til leje efter det lejedes værdi, hvis det har gennemgået en renovering inden for to år, der har forbedret værdien væsentligt, og hvis forbedringsudgiften samtidig er større end 2.280 kr. pr. m<sup>2</sup> eller i alt 260.738 kr. i 2022-priser. Beløbene reguleres med nettoprisindekset. Det er kun rene forbedringsudgifter, der kan medtages. Hvis der er elementer af udgifter til vedligeholdelsesarbejde, skal de fradrages. Derudover skal udlejereren have ejet eller kontrolleret lejemålet i mindst fem år for at kunne gøre brug af reglen. Huslejeforhøjelser kan først træde i kraft, når lejemålet skifter lejer.

**Det lejedes værdi anvendes i udvalgte kommuner og for gennemrenoverede lejeboliger**

Fastsættelse af huslejen efter det lejedes værdi anvendes for lejeboliger opført frem til 1991 i 19 kommuner, jf. boks IV.2. Private udlejningsboliger i disse kommuner udgør 10 pct. af alle private udlejningsboliger. Derudover kan lejemål, som er opført frem til 1991 og ligger i en af de 79 kommuner, hvor lejen er omkostningsbestemt, overgå til det lejedes værdi, hvis de har gennemgået en gennemgribende renovering. Dette kan indebære en betydelig stigning i huslejen. En spørgeskemaundersøgelse viser således, at huslejen for lejemål, der har gennemgået en omfattende renovering og derfor kan fastsættes efter det

lejedes værdi, er 81 pct. højere end lejemål i den samme ejendom, der har omkostningsbestemt leje, jf. Transport- og Boligministeriet (2019).<sup>2</sup>

Både omkostningsbestemt husleje og husleje efter det lejedes værdi betegnes som 2. generationsregulering, da der både er regler for huslejeafkasttællingen ved nyudlejning og den efterfølgende regulering.

**Andre regler:  
Eksempelvis  
depositum**

Der er en lang række andre regler, der regulerer forholdet mellem lejer og udlejer, ud over fastsættelse af lejen. Ved indflytning har udlejeren eksempelvis ret til at opkræve et depositum, der svarer til tre måneders husleje. Herudover kan udlejer opkræve et beløb, der svarer til tre måneders husleje i forudbetalt leje og den første måneds husleje.

**Vanskeligt at  
ophæve lejemål**

En vigtig regel er, at udlejeren har begrænset mulighed for at ophæve et lejemål. Udlejeren kan ikke blot ophæve et lejemål, hvis hun ikke bryder sig om lejeren, eller ønsker at en anden skal flytte ind. For at ophæve lejemålet skal lejeren væsentligt misligholde sine forpligtigelser. Den typiske form for misligholdelse fra lejers side er manglende betaling af husleje.<sup>3</sup>

## ALMENE BOLIGER OG BOLIGSTØTTE

**Sammenligning med  
anden regulering**

I kapitlet er der fokus på private lejeboliger, men almene boliger og boligstøtte bruges som sammenligningsgrundlag for de beregnede fordelingsvirkninger og misallokering af private udlejningsboliger som følge af huslejeregulering, jf. afsnit IV.5 og IV.6. Formålet med offentlige tilskud til almene boliger og boligstøtte er at støtte boligforbruget til husstande med relativt lave indkomster.

**Almene boliger skal  
tilgodese udvalgte  
grupper**

Formålet med almene boliger er at tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår, samt at fremme en varieret beboersammensætning.

**Offentlige tilskud til  
almene boliger og  
omkostnings-  
bestemt leje**

Der ydes direkte offentlig støtte til almene boliger både i form af et kapitaltilskud ved opførelsen og tilskud til de løbende kapitaludgifter. Lejen i almene boliger fastsættes, så den dækker de samlede omkostninger, hvilket vil sige, at den skal dække drifts- og kapitaludgifter.

---

2) Undersøgelsen sammenligner ikke huslejen i samme lejemål før og efter en omfattende renovering, men giver et indtryk af, at huslejen sandsynligvis hæves markant ved nyudlejning efter en gennemgribende renovering.

3) Andre former for misligholdelse af forpligtigelser er eksempelvis, at lejemålet vanrøges, lejer overlader brugen af lejemålet til andre eller lejer tilsidesætter god skik og orden.

Dette benævnes også balancelejen og svarer overordnet set til, at lejen fastsættes efter samme princip som den omkostningsbestemte leje i private udlejningsejendomme.

**Omfattende støtte til boligforbruget**

Der ydes også direkte støtte til den enkeltes boligforbrug i form af boligstøtte. Der er to typer af boligstøtte. Boligsikring der tildeles personer i den erhvervsaktive alder, og boligydelse som kan tildeles folkepensionister og førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension før 2003. Reglerne for boligydelse til pensionister er generelt mere favorable end reglerne for boligsikring. Boligydelser udgør således op til 75 pct. af boligudgiften, mens boligsikring udgør maksimalt 60 pct. Den maksimale boligydelse er også større end den maksimale boligsikring. I 2021 var den gennemsnitlige månedlige udbetalte boligstøtte pr. modtager 3.200 kr. for boligydelse og 1.200 kr. for boligsikring. Over ½ mio. husstande modtager boligstøtte, svarende til halvdelen af alle lejere. De samlede udgifter til boligydelse og boligsikring var henholdsvis 10,5 mia. kr. og 4,9 mia. kr.

**Boligstøtten afhænger af flere faktorer, f.eks. indkomst og husleje**

Størrelsen af både boligsikring og boligydelse afhænger udover af indkomst- og formueforhold også af sammensætningen af husstanden samt af lejemålet og huslejens størrelse. Det indebærer eksempelvis, at husstande med samme disponible indkomst og lige mange voksne og børn kan modtage meget forskellig boligstøtte, fordi deres husleje divergerer. Der er betydelig forskel på huslejen, som indgår i beregningen af boligsikring til eksempelvis kontanthjælpsmodtagere. Ydelseskommisionen (2021) har opgjort, at de 10 pct. laveste huslejer, der danner baggrund for beregningen af boligsikring, var under 3.000 kr., og de 10 pct. højeste var over 7.000 kr. om måneden i 2019.

## IV.3 BESKRIVELSE AF DET PRIVATE LEJEBOLIGMARKED

I det følgende beskrives først udviklingen i antallet af leje- og ejerboliger. Dernæst beskrives udviklingen i huslejen for forskellige typer af lejeboliger. Endeligt sammenlignes alders- og indkomstfordelingen for beboere i private lejeboliger og den generelle befolkning.

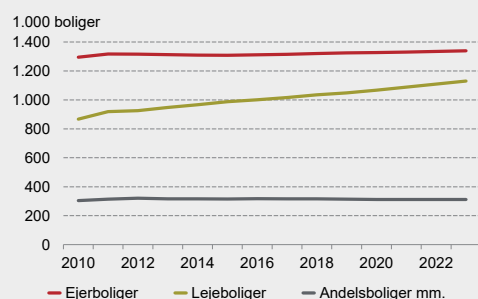
### BOLIGER I DANMARK

**Stor stigning i antal boliger – især lejeboliger**

Siden 2010 er det samlede antal af boliger i Danmark steget med 315.000, hvilket især kan henføres til en stigning i antallet af lejeboliger, jf. figur IV.1.<sup>4</sup>

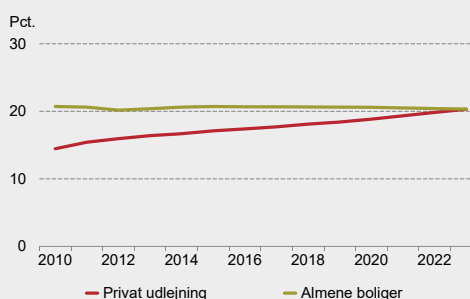
**FIGUR IV.1 BOLIGER I DANMARK**

Antallet af lejeboliger er steget med godt 260.000 siden 2010, mens antallet af ejerboliger kun er steget med godt 40.000.



**FIGUR IV.2 ANDEL AF PRIVATE OG ALMENE LEJEBOLIGER**

Andelen af private udlejningsboliger er steget siden 2010.



Anm.: Andelsboliger m.m. i figur IV.1 omfatter også uoplyste og offentligt ejede lejeboliger. I figur IV.2 er data for 2021 og 2022 beregnet ved interpolering af data mellem 2020 og 2023, da Danmarks Statistik ikke har offentliggjort oplysninger for de to mellemliggende år.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

4) Stigningen i antallet af boliger siden 2010 er større end stigningen i befolkningen. Antallet af boliger er steget med 13 pct., mens befolkningen er steget med 7 pct.



**Stor stigning  
som følge af  
urbanisering, flere  
unge og enlige**

Siden 2010 har der været en relativt stor stigning i antallet af private lejeboliger, hvilket har betydet, at andelen af private lejeboliger er steget fra godt 14 til godt 20 pct. af alle boliger, jf. figur IV.2. Den store stigning i antallet af lejeboliger siden 2010 skal blandt andet ses i lyset af, at stigningen i befolkningen især har fundet sted i de større byer, samt at andelen af enlige og personer under 35 år er steget, jf. Hansen mfl. (2021). I de større byer bygges der i større omfang lejeboliger, ligesom enlige og unge også i højere grad bor til leje. En stigning i nybyggede private lejeboliger betyder, at en større andel af lejeboliger frit kan aftale huslejen ved indgåelse af nye lejemål. 25 pct. af private lejemål følger disse regler.

**Store bykommuner  
har mange private  
lejeboliger**

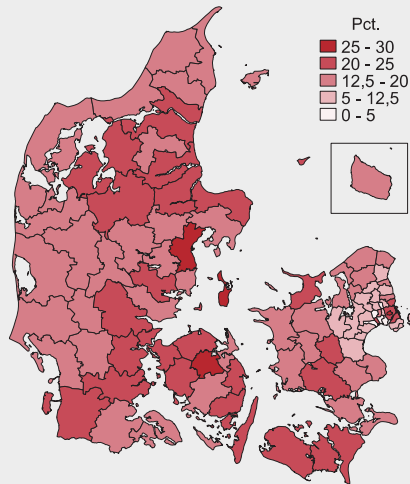
Andelen af private lejeboliger varierer betragteligt på tværs af landet, jf. figur IV.3. Typisk har store byer som Frederiksberg og København samt større bykommuner som Aarhus, Odense og Aalborg en stor andel af private lejeboliger. Generelt har landkommuner en relativt lav andel af private udlejningsboliger. De laveste andele af private lejeboliger findes dog typisk i københavnske omegnskommuner som Brøndby og Albertslund med 2 pct.

**Nye private  
lejeboliger i  
Østjylland og  
Østsjælland**

Der har især været en stor stigning i andelen af private lejeboliger i Aarhus, Skanderborg, Silkeborg, Middelfart og de nordøstlige kommuner på Sjælland, jf. figur IV.4. Vallensbæk Kommune har haft den største stigning på 57 pct. Antallet af private lejeboliger i kommuner som København og Aarhus, hvor der i forvejen var mange private lejeboliger, er steget med henholdsvis 23 og 28 pct.

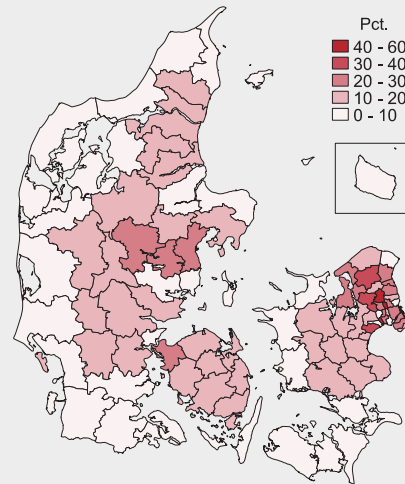
**FIGUR IV.3 PRIVATE LEJEBOLIGER**

Mange private lejeboliger i større bykommuner.



**FIGUR IV.4 PRIVATE LEJEBOLIGER OPFØRT EFTER 1991**

Mange nye private lejeboliger i Aarhus og nærliggende kommuner samt Region Hovedstaden.



Anm.: Figur IV.3 viser andelen af private lejeboliger ud af samtlige boliger, hvilket omfatter leje-, andels- og ejerboliger. Figur IV.4 viser private udlejningsboliger opført efter 1991 som andel af alle private udlejningsboliger. Data er for 2018.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## LEJEN I PRIVATE LEJEBOLIGER

### Højest leje ved fri lejefastsættelse og lavest for ældre lejeboliger og almene boliger

De forskellige regelsæt for fastlæggelsen af huslejen betyder, at lejen i forskelligt omfang vil adskille sig fra en markedsbestemt husleje. Lejen pr. m<sup>2</sup> for nyudlejede boliger opført efter 1991 er højest, jf. figur IV.5. Lejen i disse boliger kan udlejer og lejer frit aftale, og den svarer derfor i vidt omfang til den markedsbestemte husleje. Ældre lejeboliger har den laveste leje pr. m<sup>2</sup>. Disse boliger har enten omkostningsbestemt husleje, eller huslejen er fastsat efter det lejedes værdi. Lejen pr. m<sup>2</sup> er i perioden 2010-21 steget mest i nyudlejede boliger opført efter 1991.

## NOMENKLATUR FOR PRIVATE UDLEJNINGSBOLIGER

Der skelnes mellem to overordnede kategorier af private lejeboliger i de statistiske beskrivelser i kapitlet:

- Ældre boliger
- Nyere boliger

Ældre boliger omfatter boliger opført frem til 1991. Lejen fastsættes enten som omkostningsbestemt husleje eller det lejedes værdi.

Nyere boliger omfatter boliger opført efter 1991. Lejen i nyere boliger aftales frit, når lejemålet indgås, og reguleres efterfølgende med nettoprisindekset.

Nyere boliger underopdeles i to grupper:

- Nyudlejede boliger opført efter 1991
- Ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991

Nyudlejede boliger opført efter 1991 omfatter boliger, hvor lejeren har boet i boligen i op til to år. Lejen i disse boliger kan opfattes som en markedsbestemt husleje.

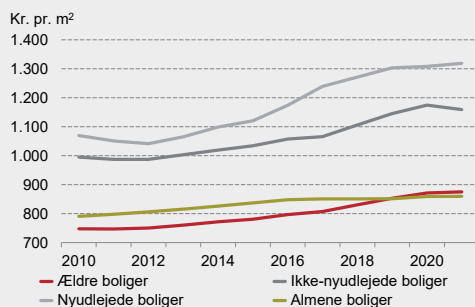
Ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991 omfatter boliger, hvor lejeren har boet i mere end to år. Lejen her adskiller sig fra den markedsbestemte leje, fordi lejen reguleres med nettoprisindekset efter indflytning. Jo længere tid en husstand har boet i boligen, jo mere vil lejen typisk afvige fra markedslejen.

### Lejen er steget mest i København

Siden 2010 er huslejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 steget mere end nettopriserne i alle dele af landet, jf. figur IV.6. Der er dog betydelig geografisk variation i, hvor meget huslejerne er steget. I Københavns og Frederiksberg Kommune er den reale husleje i nyudlejede boliger opført efter 1991 steget mere end 30 pct. siden 2010, mens den kun er steget knap 10 pct. udenfor de større byer.

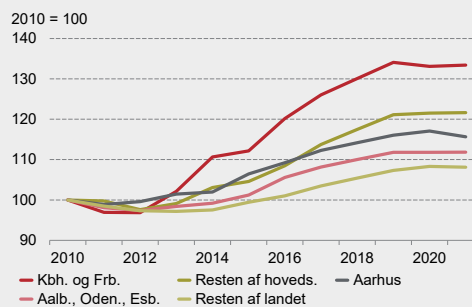
**FIGUR IV.5 HUSLEJE**

Nyudlejede boliger opført efter 1991 har den højeste årlige leje pr. m<sup>2</sup> og ældre private lejeboliger den laveste.



**FIGUR IV.6 REGIONALT FORDELT HUSLEJE**

Lejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 er steget med godt 30 pct. mere end nettoprisindekset i København og Frederiksberg og knapt 10 pct. udenfor de større byer.



Anm.: "Ældre boliger" omfatter private lejeboliger opført frem til 1991. "Ikke-nyudlejede boliger" omfatter private boliger opført efter 1991, hvor lejeren har boet i boligen mere end to år. "Nyudlejede boliger" omfatter private boliger opført efter 1991, hvor lejeren har boet op til to år i boligen. "Resten af hoveds." omfatter øvrige kommuner i hovedstadsområdet. Data for 2018 er beregnet ved interpolering af data mellem 2017 og 2019, da der ikke er tilgængelige oplysninger for det år. Der bruges årlig husleje, som er deflateret med nettoprisindekset, 2021 = 100.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Lejen i almene boliger er på niveau med ældre private lejeboliger**

Lejen i de almene boliger ligger på samme niveau som lejen for ældre private lejeboliger, hvilket skal ses på baggrund af, at lejen i almene boliger er omkostningsbestemt. Endvidere ydes offentlige tilskud til almene boliger, hvilket også bidrager til en lavere husleje.

**Lejen i nyudlejede private lejeboliger er steget mere end nettopriserne**

Lejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 er på et højere niveau end lejen i ikke-nyudlejede boliger. Det afspejler, at lejen i de eksisterende lejekontrakter kun kan stige med nettoprisindekset. Den gennemsnitlige årlige stigning i nettoprisindekset har været væsentligt lavere end stigningen i lejen for de nyudlejede boliger, som må formodes at afspejle udviklingen i markedslejen, jf. tabel IV.3. Det er denne forskel, som kommer til udtryk ved de forskellige niveauer for husleje for de nyudlejede og de ikke-nyudlejede boliger. Stigningen i lejen i de nyudlejede boliger har været en smule højere end stigningen i lønningerne. Det tilsiger, at huslejen ville udgøre en stigende andel af den typiske lønindkomst, hvis den var markedsbestemt.

**TABEL IV.3 UDVIKLINGEN I PRISER, LØNNINGER OG HUSLEJE, 2010-21**

Markedslejen er steget mere end nettopriserne.

	Årlig stigning	
	-----	Pct. -----
Lejen i nyudlejede nyere private lejeboliger		2,4
Nettopriser		1,0
Timeløn i industrien		1,9

Kilde: Danmarks Statistik, registerdata, ADAM's databank og egne beregninger.

**Vis indikation af markedsmagt**

En høj ejerandel for en enkelt eller få ejere af lejeboliger i et område kan give ejeren markedsmagt og mulighed for at kræve en højere husleje. En analyse af ejerskabet af lejeboliger finder, at der er forholdsvis høj markedskoncentration for lejeboliger ejet af virksomheder i nogle kommuner, jf. Nationalbanken (2022). Koncentration af ejerskab kan opgøres ved det såkaldte Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI). Indekset går fra 0 til 100, hvor værdier over 20 anses som potentielt problematiske for konkurrencesituationen på et marked, jf. EU-Kommissionen (2004). Analysen finder, at der er store forskelle i HHI mellem forskellige kommuner, og at der er ca. 20 kommuner, som har et HHI, der er højere end den potentielt problematiske grænse. Pågældende kommuner ligger især i hovedstadsområdet.<sup>5</sup>

**Højere husleje i kommuner med høj markeds-koncentration**

Analysen finder også en positiv sammenhæng mellem huslejen og markedskoncentrationen i den enkelte kommune, hvilket kan tyde på, at en øget markedskoncentration medfører en højere husleje. Sammenhængen svarer til, at huslejerne er ca. 5 pct. højere i en kommune med en forholdsvis høj koncentration end i en kommune med lav koncentration. Forfatterne gør dog opmærksom på, at den empiriske sammenhæng ikke nødvendigvis kan tolkes som en årsags-virkningssammenhæng. Således angives, at sammenhængen potentielt kan afspejle, at områder med høj husleje tiltrækker store udlejere. Af tekniske årsager ser analysen bort fra udlejere, der er privatpersoner.<sup>6</sup>

5) Opgørelsen tager højde for, at virksomheder kan have kontrol over flere ejere af lejeboliger gennem eksempelvis holdingselskaber.

6) En egen opgørelse peger på, at ca. 44 pct. af de privatejede lejeboliger er ejet af privatpersoner.

**Et marked kan være individuelt og medføre større markedsmagt**

I nævnte opgørelse er målet for markedskoncentration, HHI, opgjort for kommuner. Det faktiske marked, som en individuel lejer ser på, kan både være større og mindre. På den ene side kan det være, at lejere, der f.eks. skal finde en ny bolig i forbindelse med jobskifte, vil se på boliger i et større pendlingsopland til deres arbejdsplads. På den anden side kan lejeren alene være interesseret i en bestemt type af bolig, f.eks. en bestemt størrelse eller stil. Sidstnævnte kan resultere i, at lejer i realiteten kun er interesseret i et begrænset antal boliger, hvilket reducerer den effektive størrelse af markedet. Dette kan give en udlejer større markedsmagt, jf. afsnit IV.4.

### **BEBØERNE I LEJEBOLIGER**

**Unge bor i højere grad i private lejeboliger**

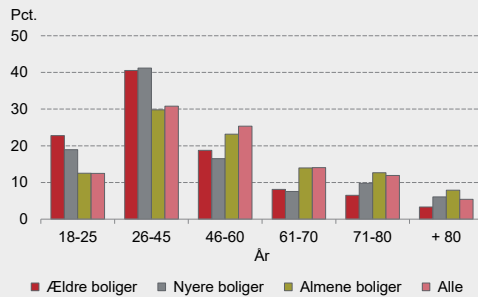
En relativt stor andel af de yngre aldersgrupper bor i private lejeboliger, jf. figur IV.7. Blandt lejerne i private lejeboliger bor en større andel af de 18-25 årige og de 45-60 årige i ældre private lejeboliger. Samlet set bor personer under 45 år i større grad i private lejeboliger, mens personer mellem 46-80 år bor i ejerboliger. Aldersfordelingen for beboerne i de almene boliger svarer stort set til befolkningens aldersfordeling. Det gælder dog ikke personer over 80 år, hvor en relativt stor andel bor i almene boliger. Det afspejler blandt andet, at ældreboliger og boliger på plejehjem i vidt omfang er almene boliger.

**Beboere i ældre private lejeboliger har de laveste indkomster**

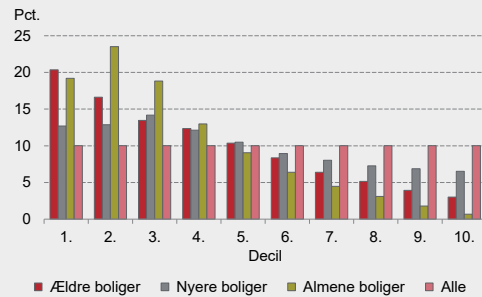
Blandt beboerne i private lejeboliger har beboerne i ældre private lejeboliger de laveste indkomster, jf. figur IV.8. Det afspejler blandt andet, at en relativt høj andel af beboerne er ufaglærte. Blandt beboerne i nyere lejeboliger er der en større andel med høje indkomster. Det afspejler blandt andet, at en større andel af beboerne i nyere boliger har en videregående uddannelse. I de almene boliger har en stor andel af beboerne lave indkomster.

**FIGUR IV.7 ALDERSFORDELING**

Lejerne i private lejeboliger hører til blandt de yngre.


**FIGUR IV.8 INDKOMSTFORDELING**

En stor del af beboerne i de ældre private udlejningsboliger har lave indkomster.



Anm.: "Ældre boliger" omfatter private lejeboliger opført frem til 1991. "Nyere boliger" omfatter private lejeboliger opført efter 1991 og nyindrettede lejligheder eller værelse i en tagetage, der ikke blev brugt til beboelse før september 2002 samt lejligheder og enkeltværelser i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter juni 2004. "Alle" omfatter personer i leje- andels- og ejerboliger. Figur IV.7 viser, hvor stor en andel af husstande i hver boligtype, hvor den ældste person er i et givent aldersinterval. Dvs. søjlerne summer til 100 pct. for hver boligtype. Figur IV.8 viser den ækvivalerede disponible indkomst fordelt på indkomstdecil. Den ækvivalerede disponible indkomst er beregnet som den disponible indkomst pr. person, hvor der er taget højde for, at der er stordriftsfordele ved at bo flere personer sammen i en husholdning. Data er for 2021.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

#### Yngre flytter fra leje- til ejerbolig, ældre flytter den anden vej

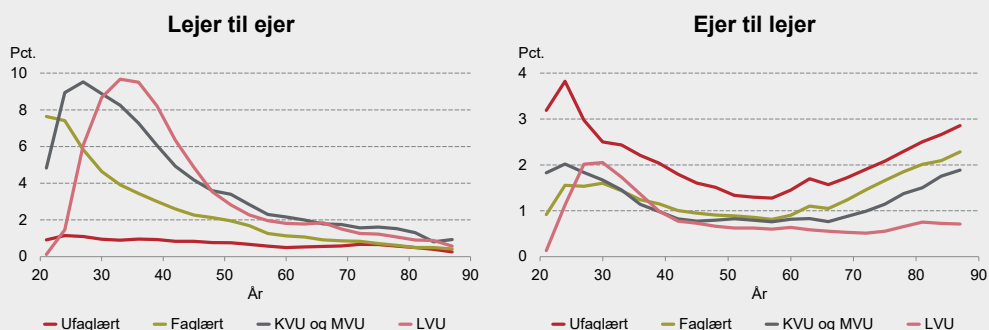
Som det fremgår af figur IV.7, bor en større andel af personer under 45 år i private lejeboliger end personer mellem 45 og 80 år. Dette afspejler sig også i det aldersbetingede flyttmønster. Eksempelvis flytter en stigende andel af husholdninger med lang videregående uddannelse fra en lejebolig til en ejerbolig frem til de bliver i midten af 30 år, hvorefter andelen falder med alderen, jf. figur IV.9. Andelen af husholdninger, der flytter fra en ejer- til en lejebolig er lavere, end andelen af husholdninger der flytter den modsatte vej. Fra midten af 50-årsalderen stiger andelen, der flytter fra ejerbolig til en lejebolig.

#### En lavere andel af ufaglærte og faglærte flytter i ejerbolig

Der er dog en markant forskel i flyttmønstrene for uddannelsesgrupperne. Andelen, der flytter fra en lejebolig til en ejerbolig, er væsentligt lavere for de ufaglærte end for de andre uddannelsesgrupper. Andelen af personer med en videregående uddannelse, der flytter fra en lejebolig til en ejerbolig, er også højere end for faglærte bortset fra i starten af 20-årsalderen.

**FIGUR IV.9 FLYTNING FRA LEJER TIL EJER OG EJER TIL LEJER**

Yngre med en uddannelse flytter til ejerboliger og ældre til lejeboliger.



Anm.: Figuren viser, hvor stor en andel af husstandene, der flytter fra henholdsvis en lejebolig til en ejerbolig og fra en ejerbolig til en lejebolig. Lejeboliger omfatter private udlejningsboliger og almene boliger. "KVVU, MVU og LVU" angiver henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse. Uddannelsen er opgjort som 30-årig. Hjemmeboende børn under 25 år er ikke selvstændige husholdninger i statistikken, og deres flytninger indgår derfor ikke i beregningerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## IV.4

# KONSEKVENSER AF HUSLEJEREGULERING

### Samfunds- økonomiske effekter af huslejeregulering

I dette afsnit beskrives de forventede direkte og indirekte samfundsøkonomiske konsekvenser af huslejeregulering. Afsnittet starter med at gennemgå de forventede virkninger af huslejeregulering i en idealiseret markedssituation, hvor der er fuldkommen konkurrence på lejeboligmarkedet. Derved beskrives de forvridende effekter af huslejeregulering i en situation, hvor der ikke er markedsfejl, som kan begrunde reguleringen. Dernæst beskrives en række mulige markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet, som potentielt kan begrunde regulering af huslejerne. Hvis der er markedsimperfektioner, som forvrider markedet, kan regulering af huslejerne således bidrage til at korrigere for forvridninger på markedet. Herefter følger en beskrivelse af de forventede konsekvenser af huslejeregulering for omfordelingen i samfundet. En lang række af de forventede effekter af huslejeregulering er underbygget af empiriske studier. Udvalgte empiriske studier beskrives til sidst i afsnittet.



**Regulering kan være loft over niveau eller stigning i husleje**

Huslejeregulering betegner i dette afsnit dels et loft over det initiale niveau af huslejen eller over stigningstakten for huslejen efter indflytning, jf. afsnit IV.2. Begge former for regulering kan betyde, at huslejen i de regulerede boliger bliver lavere, end den ville være uden regulering. De to former for regulering giver derfor anledning til ensartede effekter på lejeboligmarkedet. I det følgende skelnes der som udgangspunkt ikke mellem de to mekanismer, medmindre andet er nævnt.

### **FORVENTEDE EFFEKTER AF HUSLEJEREGULERING**

**Konsekvenser ved fravær af markedsfejl**

I denne del af afsnittet beskrives de forventede konsekvenser af huslejeregulering i en idealiseret situation, hvor lejeboligmarkedet er karakteriseret ved fuldkommen konkurrence og fravær af markedsfejl. Ved fuldkommen konkurrence forstås en situation, hvor der er mange lejere og udlejere, alle har fuld information om boligerne og den enkelte lejer og udlejer ikke har indflydelse på huslejeniveauet. Denne situation svarer ikke nødvendigvis til, hvordan lejeboligmarkedet fungerer i virkeligheden, men gør det muligt at fokusere på de forvridende effekter af huslejeregulering. I næste delafsnit omtales mulige markedsfejl, som reguleringen potentielt kan afhjælpe. Som udgangspunkt antages det, at alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering; sidst i delafsnittet diskuteres en situation, hvor en del af markedet er ureguleret.

#### **Lavere udbud af regulerede lejeboliger**

**Regulering mindsker udbud af regulerede lejeboliger**

Huslejeregulering reducerer huslejerne, hvilket alt andet lige gør det mindre attraktivt at udbyde lejeboliger på et reguleret lejemarked. Huslejeregulering må derfor forventes at føre til et mindre udbud af lejeboliger med regulerede huslejer, jf. boks IV.3. En lavere husleje giver incitament til, at der bygges færre lejeboliger, at lejeboliger konverteres til ejerboliger samt at regulerede boliger ombygges eller renoveres, så de kan fritages af lejereguleringen.

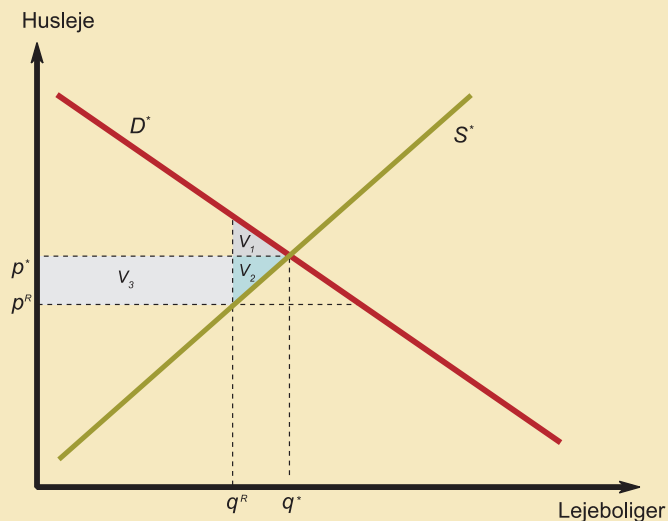
**BOKS IV.3 VELFÆRDSEFFEKTER AF LEJEREGULERING**

En regulering af lejeboligmarkedet, hvor der indføres et loft over huslejer, mindsker udbuddet af lejeboliger. Det indebærer et velfærdstab for både lejere og udlejere samt en omfordeling af velfærd fra udlejere til lejere.

I nedenstående figur er efterspørgslen efter lejeboliger ved forskellige huslejeniveauer angivet ved  $D^*$  og udbuddet af lejeboliger ved forskellige lejeniveauer angivet ved  $S^*$ . Med en fri prisdannelse giver dette i en markedsligevægt en husleje  $p^*$  og et udbud af lejeboliger  $q^*$ . For udbuddet af lejeboliger antages der at være stigende marginalomkostninger som følge af f.eks. knaphed af jord i og omkring de større byer.

I en situation, hvor alle lejeboliger omfattes af et huslejeloft  $p^R$ , vil antallet af lejeboliger reduceres til  $q^R$ , da det ikke længere er rentabelt for udlejere med omkostninger over  $p^R$  at udbyde deres boliger på lejeboligmarkedet. Det lavere udbud af lejeboliger reducerer producentoverskud med  $V_2$ .

Efterspørgselskurven viser den maksimale betalingsvilje for lejeboliger. Det lavere antal lejeboliger medfører dermed et velfærdstab fra et tabt forbrugeroverskud,  $V_1$ , for de lejere, der ikke får en reguleret lejebolig. Ved en fri prisdannelse opnår udlejere et producentoverskud svarende til arealet mellem udbudskurven og  $p^*$ , det vil sige forskellen mellem deres omkostninger og markedsprisen. Når huslejereguleringen sætter et prisloft,  $p^R$ , omfordeles en del af dette overskud,  $V_3$ , fra udlejere til lejere.



Kilde: Glaeser og Luttmer (2003), Andersson og Söderberg (2012) og egne illustrationer.

**Huslejeregulering kan reducere vedligeholdelse**

Huslejeregulering giver endvidere incitament til reduceret vedligeholdelse af de regulerede lejeboliger. I modsætning til et ureguleret marked vil huslejeregulerede boliger stadig blive efterspurgt, selvom boligstandarden reduceres, fordi huslejen er lavere end den markedsbestemte leje. Udlejer kan derfor reducere vedligeholdelsesstandarder på boligen, uden at lejere fraflytter.

**Effekt på vedligeholdelse afhænger af konkrete regler**

Denne negative effekt på vedligeholdelsen kan mindskes, hvis udlejeren får mulighed for at indregne omkostninger til vedligeholdelse og renoveringer i de regulerede huslejer, jf. Arnott (1995). For at modvirke, at vedligeholdelse bliver løftestang for højere stigninger, kan der indføres muligheder for klage til huslejenævn mv. Denne mulighed kan omvendt reducere udlejeres incitamenter til at udføre vedligeholdelse, jf. Glaeser (2003). Hvorvidt huslejeregulering leder til dårligere vedligeholdelse og dårligere boligstandard, afhænger således af, hvordan udgifter til vedligeholdelse konkret håndteres i forbindelse med fastsættelsen af den regulerede leje. Det må dog under alle omstændigheder forventes, at de administrative omkostninger forbundet herved reducerer boligmarkedets effektivitet.

**Misallokering af lejeboliger**

**Regulerede lejeboliger fordeles ikke ud fra huslejer**

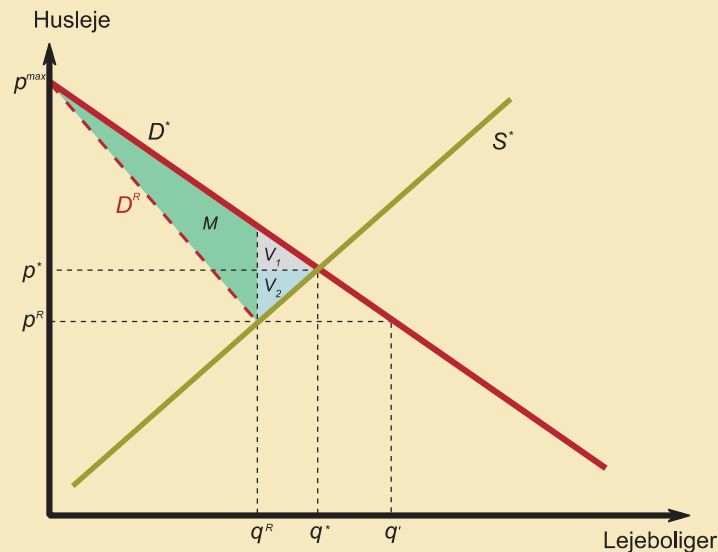
På et ureguleret boligmarked vil huslejen blive fastlagt, så udbud er lig efterspørgsel. Dermed får alle lejere, der er villige til at betale markedslejen, en bolig. Med huslejeregulering reduceres huslejen, så efterspørgslen efter lejeboliger bliver større end udbuddet. Der er lejere, der er villige til at betale den lavere, regulerede husleje, men ikke markedslejen, som nu også ønsker en lejebolig. I den udstrækning at boliger tilfalder denne nye gruppe af boligefterspørgere, sker det på bekostning af den gamle gruppe af boligefterspørgere, der er villige til at betale mere for den pågældende bolig. Dermed reduceres den samlede velfærd i samfundet, fordi gevinsterne for dem, der vinder i boliglotteriet, er mindre end tabene for dem, der taber i boliglotteriet.

#### BOKS IV.4 VELFÆRDSTAB FRA MISALLOKERING AF LEJEBOLIGER

Huslejeregulering fjerner prissignalet som allokeringmekanisme for lejeboliger og kan medføre, at boligerne ikke tilfalder de lejere, der har den højeste værdisætning og betalingsvilje for den enkelte bolig.

I en situation, hvor lejeboligerne tilfalder de lejere, der har den højeste betalingsvilje for den enkelte bolig, følger værdisætningen af de regulerede boliger efterspørgselskurven  $D^*$ . Med lejeregulering og et huslejeloft  $p^R$  vil der være en overefterspørgsel efter regulerede lejeboliger, da  $q'$  lejere efterspørger en reguleret lejebolig, som der dog kun udbydes  $q^R$  af, jf. boks IV. ovenfor. Fordelingen af det begrænsede antal regulerede lejeboliger kan medføre misallokering.

Når de  $q^R$  regulerede lejeboliger fordeles tilfældigt blandt den større gruppe af interesserede lejere,  $q'$ , kan efterspørgselskurven for de lejere, der får en reguleret lejebolig, vises ved den stiplede linje  $D^R$ , som forbinder den højeste og den laveste værdisætning af de regulerede lejeboliger blandt de interesserede lejere, jf. Bloze og Skak (2013). Velfærdstabet fra misallokering svarer dermed til arealet  $M$ , dvs. forskellen mellem de faktiske beboeres betalingsviljer for de regulerede boliger,  $D^R$ , og den højeste betalingsvilje for boligerne på et ureguleret marked,  $D^*$ .<sup>a)</sup> Velfærdstabet fra misallokering kan potentielt være betydeligt større end velfærdstabet som følge af reduktionen i udbud af regulerede lejeboliger (svarende til  $V_1$  og  $V_2$ , jf. boks IV.3).



Kilde: Glaeser og Luttmer (2003), Bloze og Skak (2012) og egne illustrationer.

- a) Hvis de regulerede boliger ikke fordeles tilfældigt, men i højere grad tilfalder husstande med en lavere (højere) værdisætning af de regulerede boliger, vil  $D^R$  rykke ned (op) og dermed øge (mindke) velfærdstabet fra misallokering.

<b>Velfærdstab fra misallokering af boliger</b>	Den manglende allokering af lejeboligerne efter betalingsvillighed, der i faglitteraturen kaldes for misallokering, kan således føre til et samlet velfærdstab, jf. f.eks. Glaeser og Luttmer (2003), Bloze og Skak (2013) samt Mense mfl. (2023). Misallokeringen kan betyde, at lejere får en bolig med en anden størrelse, stand eller geografisk placering, end de ville vælge på et frit marked. Velfærdstabet fra misallokering kan potentielt være væsentligt større end velfærdstabet fra et lavere udbud af regulerede lejeboliger, jf. boks IV.4. I afsnit IV.6 præsenteres en analyse af omfanget af misallokering i regulerede private lejeboliger i Danmark. Den omfordeling af velfærd, der sker mellem lejere, kan imidlertid være hensigten med huslejereguleringen. Det er f.eks. tilfældet, hvis der er et politisk ønske om, at lejere med lavere indkomster og dermed lavere betalingsmuligheder skal have bedre muligheder for at få en lejebolig.
<b>Misallokering kan opstå ved tildeling af ledige lejemål ...</b>	Misallokering af regulerede lejeboliger kan for det første opstå i forbindelse med tildelingen af ledige lejemål. Når boligerne ikke tildeles ud fra lejernes betalingsvilje, allokeres de ledige lejemål i stedet ud fra f.eks. ventelister, kontakter og udlejerens præferencer. Det kan føre til, at boligen tildeles en husstand, der har en mindre betalingsvilje end andre. Hvis lejeren betaler penge under bordet kan allokeringen af regulerede boliger i princippet tilfalde husstande med større betalingsvilje. Isoleret set kan dette reducere misallokeringen af boliger. Penge under bordet udgør dog en transaktionsomkostning og et samfundsøkonomisk tab, og Bulow og Klemperer (2012) finder, at tabet fra penge under bordet overstiger gevinsten fra en lavere grad af misallokering.
<b>... eller ved manglende fraflytning</b>	Misallokering af regulerede lejeboliger kan for det andet skyldes manglende fraflytning. Huslejeregulering giver lejere en besparelse i forhold til en markedsbestemt husleje, hvilket vil gøre dem mere tilbøjelige til at blive boende, selvom de måtte have en lavere værdisætning af boligen end andre potentielle lejere. Eksempelvis kan boligen være blevet for stor til lejernes behov, men de bliver boende, fordi de ved fraflytning ville gå glip af gevinsten ved den regulerede, lavere husleje.
<b>Lavere mobilitet kan føre til effektivitetstab på arbejdsmarkedet</b>	En lavere fraflytning fra regulerede lejeboliger kan blandt andet gøre arbejdsmarkedet mindre fleksibelt og i den forbindelse medføre et effektivitetstab, jf. Svarer mfl. (2005) og Hardman og Ioannides (1999). Huslejereguleringen giver lejere en besparelse i forhold til en markedsbestemt husleje. Effektivitetstabet vil kunne opstå, hvis personer, der har en besparelse i deres husleje, vælger at undlade at flytte for tage et job med bedre løn- og arbejdsvilkår i et andet område af landet. Når personen som følge af huslejereguleringen vælger at forblive i sit nuværende job eller i tilfælde af arbejdsløshed sænker reservationslønnen for lokale job, indebærer det et samfundsøkonomisk tab, fordi den

lavere løn er udtryk for en lavere produktivitet og værdiskabelse, jf. Svarer mfl. (2005).

### **Konsekvenser af huslejeregulering for uregulerede lejeboliger**

**Regulering har konsekvenser for uregulerede lejeboliger**

Beskrivelsen af de afledte konsekvenser af huslejeregulering ovenfor har taget udgangspunkt i en situation, hvor alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering. I Danmark og i flere andre lande er dele af lejeboligmarkedet imidlertid helt eller delvist undtaget huslejeregulering, jf. afsnit IV.2. Huslejereguleringen af dele af lejeboligerne har dog afledte konsekvenser på lejeniveauet for de uregulerede lejeboliger.

**Regulering kan øge husleje på det uregulerede marked**

Huslejeregulering, der lægger et loft over huslejen på en del af markedet, kan øge huslejen på den uregulerede del. Et reduceret udbud og misallokering af regulerede lejeboliger medfører, at nogle af de lejere, der efterspørger regulerede lejeboliger, fortrænges og i stedet efterspørger uregulerede lejeboliger. Huslejeniveauet på det uregulerede delmarked påvirkes af, hvilke husstande som efterspørger en ureguleret lejebolig, fordi de ikke får en billigere huslejeruleret bolig. Hvis boligerne på det regulerede delmarked tilfalder husstande med en lavere betalingsvilje for lejeboliger, vil det i højere grad være husstande med højere betalingsviljer, der efterspørger boliger på det uregulerede delmarked. Dette må forventes at øge huslejerne for boliger på det uregulerede delmarked, jf. Hubert (1993) og boks IV.5.<sup>7</sup>

**Ureguleret delmarked giver velfærdsgevinst**

En højere leje på det uregulerede marked fører alt andet lige til, at det samlede antal lejeboliger bliver højere, end det ville have været helt uden regulering. Det indebærer en velfærdsgevinst for lejere og udlejere i forhold til en situation, hvor alle lejeboliger er underlagt huslejeregulering. Et ureguleret delmarked reducerer således velfærdstabt fra huslejeregulering. Der vil dog fortsat være et velfærdstab ved delvis regulering sammenlignet med en situation helt uden nogen huslejeregulering.

---

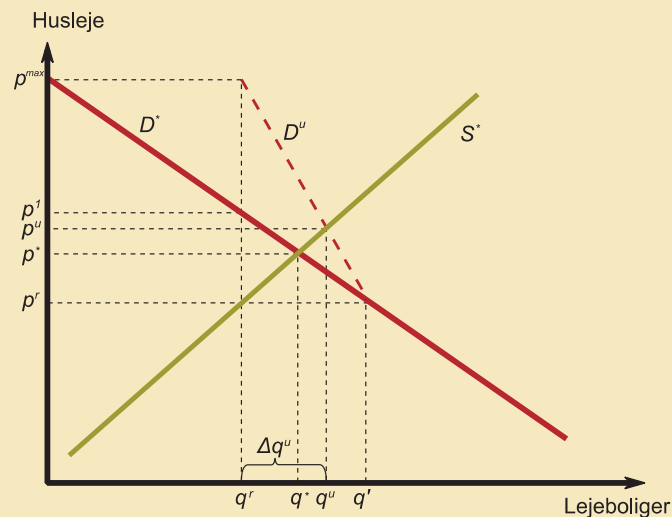
7) Hvis der er to delmarkeder med boliger af forskellig kvalitet, og der er et huslejeloft for alle typer af boligkvalitet, viser Häckner og Nyberg (2000), at en reduktion i huslejeloftet på det ene delmarked enten kan øge eller mindske huslejer på det andet delmarked.

**BOKS IV.5 BETYDNING AF REGULERING FOR UREGULEREDE LEJEBOLIGER**

En regulering af en del af lejeboligmarkedet kan på et ureguleret delmarked medføre en leje, som er højere end huslejen på et helt ureguleret lejemarked.

En huslejeregulering med et prisloft på huslejer,  $p^r$ , reducerer udbuddet af regulerede lejeboliger til  $q^r$ , hvilket indebærer en overefterspørgsel efter lejeboliger, jf. boks IV.3. Efterspørgslen efter boliger på det uregulerede delmarked starter derfor ved  $q^r$ , hvor betalingsviljerne for lejeboliger som udgangspunkt er mellem  $p^r$  og  $p^1$ . Samtidig medfører misallokering af regulerede lejeboliger, at nogle af de lejere, der efterspørger regulerede lejeboliger, fortrænges og efterspørger uregulerede lejeboliger, jf. boks IV.4. Denne gruppe af lejere har betalingsviljer for lejeboliger mellem  $p^r$  og  $p^{max}$ . Efterspørgselskurven på det uregulerede delmarked kan derfor vises ved den stiplede røde linje,  $D^u$ , der forbinder snitpunktet af  $p^{max}$  og  $q^r$  med snitpunktet af  $p^r$  og  $D^*$ , jf. Andersson og Söderberg (2012) og Mense mfl. (2023).

I kombination med udbudskurven kan  $D^u$  indebære en ligevægtspris for uregulerede lejeboliger,  $p^u$ , som kan være højere end ligevægtsprisen i fravær af regulering,  $p^*$ . Et øget udbud af lejeboliger  $\Delta q^u$ , i forhold til det regulerede antal lejeboliger,  $q^r$ , indebærer velfærdsgevinster for lejere og udlejere svarende til arealet af trekanten afgrænset af  $D^u$ ,  $S^*$  og  $q^r$ . Udbuddet af lejeboliger på det uregulerede lejemarked kan medføre, at det samlede udbud af lejeboliger,  $q^r + \Delta q^u$ , overstiger udbuddet af lejeboliger på et lejemarked helt uden regulering,  $q^*$ . Et udbud, der overstiger  $q^*$ , indebærer et effektivitetstab i forhold til et helt ureguleret marked, jf. Andersson og Söderberg (2012).



Kilde: Andersson og Söderberg (2012), Mense mfl. (2023) og egne illustrationer.

### Effekt af fastlagt lav stigningstakt for huslejer

#### Effekter af en lav stigningstakt for huslejen

I det foregående er konsekvenserne af huslejeregulering diskuteret, hvor reguleringen kan dække over enten et lavere loft for den initiale husleje eller en lavere efterfølgende stigningstakt for lejen. I dette underafsnit diskuteres det, hvilke specifikke effekter en fastlagt stigningstakt for huslejen har for lejeboligmarkedet. En fastlagt stigningstakt, der er lavere end udviklingen af en markedsbestemt husleje, indebærer, at værdien af den faktiske husleje for et lejemål over tid vil falde i forhold til en markedsbestemt husleje. Dette betegnes i det følgende som en lav stigningstakt. Det er blandt andet tilfældet for nyere private lejeboliger, hvor huslejen typisk reguleres med nettoprisindekset, som siden 2010 årligt i gennemsnit er steget med 1,4 pct.point mindre end markedsbestemte huslejer og med 0,9 pct.point mindre end lønningerne, jf. afsnit IV.3.

#### En lav stigningstakt for husleje medfører også effektivitetstab

En lav stigningstakt for huslejer efter indflytning kan ligesom en regulering af huslejeniveauet ved indflytning medføre effektivitetstab på lejeboligmarkedet af samme årsag som en regulering af det initiale huslejeniveau kan medføre effektivitetstab. En lav stigningstakt gør det mindre attraktivt at udleje boliger og kan derfor reducere udbuddet af lejeboliger med en reguleret stigningstakt. Samtidig vil en lav stigningstakt give lejere et incitament til at blive boende, hvilket kan medføre en reduceret flyttemobilitet, en misallokering af regulerede lejeboliger og produktivitetstab, som beskrevet ovenfor.

#### Med lav stigningstakt kan udlejer foretrække korttidsleje ...

En fastlagt stigningstakt, der giver lavere huslejestigninger end udviklingen af en markedsbestemt leje, vil som udgangspunkt indebære et tab for udlejer i forhold til en fri lejefastsættelse. I en situation, hvor huslejen ved indflytning samtidig frit kan forhandles (3. generations-huslejeregulering, jf. afsnit IV.2), vil udlejer have et incitament til at foretrække lejere, som forventes at flytte igen efter kort tid, da det giver mulighed for at genudleje boligen og opnå en markedsbestemt husleje, jf. Arnott (2003).

#### ... eller ønske højere leje ved indflytning

Med en lav stigningstakt af huslejen vil udlejere have et incitament til at sætte en højere husleje ved indflytning, jf. Basu & Emerson (2000). En lav stigningstakt indebærer på længere sigt et tab for udlejer, da lejen bliver lavere end en markedsbestemt husleje. En højere husleje fra starten af lejeforløbet kan modgå dette tab. I forventning om senere huslejebesparelser kan lejere, der forventer at bo i boligen i en årække, ligeledes være villige til at betale en højere husleje.



## HUSLEJEREGULERING OG MULIGE MARKEDSIMPERFEKTIONER

### Mulige markedsimperfektioner på et ureguleret lejemarked

På et ureguleret lejeboligmarked kan der være imperfektioner, som potentielt kan modgås af huslejeregulering. I det følgende gennemgås mulige markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet, og det diskuteres, i hvilken udstrækning huslejeregulering kan adressere dem. De mulige markedsimperfektioner betragtes én af gangen under den antagelse, at der ikke er andre markedsimperfektioner. Der fokuseres på de konsekvenser, som imperfektioner kan have for effektivitet og resourceallokering på lejeboligmarkedet, mens mulige konsekvenser for omfordeling af indkomst behandles senere i afsnittet. Der ses først på markedsimperfektioner, som har relation til regulering af den initiale husleje ved indflytning og dernæst markedsimperfektioner, som har relation knyttet til regulering af udviklingen af huslejen over tid efter indflytning.

### Markedssituation ved ny lejekontrakt

### Mulig markedsmagt for udlejer før indflytning

Når en lejer søger en lejebolig og skal tegne en ny kontrakt, består lejeboligmarkedet som udgangspunkt af mange potentielle boliger. Antallet af boliger, der opfylder den enkelte lejers ønsker kan dog være mere begrænsede. Det kan resultere i, at der er et begrænset antal boliger at vælge imellem, hvis den boligsøgende har meget faste kriterier til f.eks. en lejeboligs indretning, beliggenhed og størrelse. Dette kan give udlejer en vis grad af markedsmagt og dermed mulighed for at kræve en højere husleje, jf. Arnott (1989) og Raess og Ungern-Sternberg (2002).

### Gevinster ved regulering skal holdes op imod omkostninger

En mulig markedsmagt for udlejer kan principielt begrunde en vis grad af regulering af huslejer, men skal også holdes op imod mulige omkostninger. Et studie, der opstiller en model for lejeboligmarkedet, hvor lejere med individuelle boligpræferencer søger efter passende boliger, finder, at udlejere kan have en vis grad af markedsmagt, jf. Arnott og Igarashi (2000). I denne modelramme konkluderer studiet, at en "mild" grad af regulering af huslejen kan have positive velfærdseffekter, men at der kan være store omkostninger ved en for høj grad af regulering.<sup>8</sup>

---

8) I et numerisk eksempel finder Arnott og Igarashi (2000), at en regulering svarende til en reduktion i huslejen på 5 pct. giver en velfærdsgevinst svarende til 2 pct. af huslejen. En strengere huslejeregulering, der reducerer huslejen med 9 pct., indebærer imidlertid et velfærdstab svarende til 100 pct. af huslejen på grund af misallokering.

**Manglende konkurrence som argument for regulering**

En anden kilde til markedsmagt for udlejer i forbindelse med indflytning i en lejemål er, hvis enkelte udlejere ejer en stor del af lejemålerne i et område. Hvis efterspørgslen efter boliger i et givet område er inelastisk, vil udlejere i det pågældende område kunne anvende deres markedsposition til at opnå en højere husleje. En analyse fra Nationalbanken (2022) viser en høj koncentration af ejerskab af lejemåler ejet af virksomheder i en række kommuner og finder tegn på, at dette kan have ført til en lidt højere husleje i pågældende kommuner, jf. afsnit IV.3.

**Huslejeregulering som forsikring mod indkomststød**

Der er også argumenteret for, at huslejeregulering kan være en form for forsikring mod indkomststød for især lejere med lav indkomst. Således viser modelanalyser, at øget huslejeregulering har en forsikringsfunktion for risikoaverse husstande med lavere indkomster, hvilket fører til en samlet velfærdsgænsning, jf. Favilukis mfl. (2023). I deres model har huslejereguleringen dog karakter af et second-best instrument til forsikring mod indkomsttab, da modellen ikke tager højde for tilstedeværelsen af mere direkte former for indkomstforsikringer via f.eks. dagpenge og social ydelser.

**Markedssituation efter indflytning**

**Markedsmagt for udlejer efter indflytning ...**

Når en lejer er flyttet ind, giver det udlejer mulighed for at øge huslejen, hvis der ikke er regulering, der forhindrer dette. Det skyldes, at der er faste omkostninger og besvær ved at flytte for lejeren, ligesom der kan være gener ved at skulle skifte lokalområde og eventuelt skole og job. Denne tilknytning til lokalområdet kan forventes at stige med tiden. En lejer, der har boet i en bolig i et stykke tid, er derfor tilbøjelig til at acceptere en højere husleje for ikke at skulle flytte. Der er derfor en række bidrag til litteraturen, som argumenterer for, at udlejer med tiden kan opnå en vis markedsmagt i forbindelse med f.eks. en genforhandling af lejemålsbetingelser, jf. f.eks. Arnott (1995) og Basu og Emerson (2003).<sup>9</sup>

**... kan begrunde regulering af stigninger i huslejen**

Regulering af stigninger i huslejen kan modgå, at en udlejer udnytter sin markedsmagt efter lejeren er flyttet ind. I Danmark er der regler af denne art for alle typer af lejemåler, jf. afsnit IV.2.

---

9) Udlejer har ligeledes omkostninger fra et ledigt lejemål til f.eks. annoncering og fremvisninger, hvis en lejer fraflytter. Denne type af omkostninger for udlejer vil dog ikke afhænge af, hvor længe lejer har boet i boligen, og omkostningerne kan være begrænsede, hvis der er andre lejere, som er interesserede i boligen.

<b>En effektiv stigningstakt følger udvikling i markedsleje</b>	Hvis den fastlagte stigningstakt er mindre end udviklingen i en markedsbestemt husleje, vil lejen over tid blive lavere end markedslejen. På sigt indebærer det samme typer af effektivitetstab som regulering af niveauet for husleje ved indflytning kan medføre. Det kan således lede til f.eks. lav mobilitet, misallokering og kan potentielt også mindske udbuddet af lejeboliger, jf. ovenfor.
<b>En fast stigningstakt kan være forsikring</b>	En fastlagt regulering over tid for huslejer i bestående lejemål kan også opfattes som en forsikring, da en fast stigningstakt kan give lejere en sikkerhed om den fremtidige udvikling af deres boligudgifter, jf. Arnott (2003). På ejerboligmarkedet tegner ejere fastforrentede låneaftaler, der kan udglatte boligudgifter over tid. Lejere må forventes at have samme ønske for forsikring, men kan typisk ikke stille med sikkerhed. De er derfor lånebegrænsede på kreditmarkedet og kan ikke på samme måde udnytte mulighederne til at udjævne og forsikre deres fremtidige boligudgifter.
<b>Forsikring er ikke nødvendigvis et selvstændigt argument for fast stigningstakt</b>	Et ønske fra lejere om sikkerhed om fremtidige boligudgifter kan i princippet varetages i lejekontrakten. I en situation med fuld konkurrence og fuld forudseenhed er der ikke noget til hinder for, at en lejer og en udlejer tegner en langsigtet lejekontrakt, der fastlægger kriterier for årlige stigningstakter for huslejen. Den aftalte stigningstakt vil i princippet afspejle dels forventninger til den fremtidige udvikling af huslejer og dels den forsikringspræmie, som lejer er villig til at betale for en længere sikkerhed i huslejebetalingerne. <sup>10</sup>
<b>Fast stigningstakt som forbrugerbeskyttelse</b>	En fastlagt regulering af stigningstakten for huslejer i bestående lejemål kan imidlertid ses som forbrugerbeskyttelse, hvis lejerne ikke er forudseende og har tilstrækkelig information, når de indgår en ny lejekontrakt. Et stort antal studier har fundet, at mennesker ikke altid formår at indarbejde al tilgængelig information i en konsistent beslutning, jf. DellaVigna (2009). Eksempelvis peger analyser af blandt andet kreditkortaftaler på, at vi kan være overoptimistiske om vores fremtidige adfærd og derfor lægger mindre vægt på mulige negative konsekvenser i fremtiden, jf. Grubb (2015). Studier viser også, at mange personer er tilbøjelige til at acceptere aftaler, de præsenteres for, uden at

10) Isoleret set kan asymmetrisk information om lejers forventede adfærd forhindre langsigtede lejekontrakter, jf. Arnott (1995) og Hubert (1995). Udlejer kender ikke lejers forventede adfærd, men vil bl.a. ønske at tage højde for en forventet misligholdelse af lejeboligen i en aftale om huslejeudviklingen. Det vil dog indebære huslejestigninger, der er for høje for lejere med lav misligholdelse, og der ikke vil dække misligholdelsen af boligen fra lejere med høj misligholdelse. Dette kan forhindre et lejemarked for langsigtede kontrakter, da kontrakten ikke er attraktiv for "gode" lejere og udlejer står tilbage med "dårlige" lejere. I den danske lejelovgivning håndteres en mulig misligholdelse af lejeboliger typisk direkte via depositum og krav om istandsættelse ved fraflytning.

komme med ændringsforslag. Dette er observeret for f.eks. pensionsordninger, jf. Madrian og Shea (2001). Det kan være uhensigtsmæssigt for lejerne at acceptere standardkontrakter, hvis kontrakterne ikke indeholder fastlagte stigningstakter for huslejen. Sameksistensen af kreditmarkedsimperfektioner og begrænset rationalitet kan dermed betyde, at der er velfærdsgevinster ved regulering af huslejudviklingen efter indflytning ud fra et forsikringsargument.

## FORDELING OG HUSLEJEREGULERING

I det følgende gennemgås en række mulige omfordelingseffekter af huslejeregulering.

### Huslejeregulering indebærer overførsel fra udlejer til lejer

Huslejeregulering på det private lejeboligmarked indebærer en overførsel fra udlejere til lejere. På den ene side medfører huslejereguleringen et indkomsttab for udlejere, idet de ville kunne kræve en højere husleje uden regulering. På den anden side giver en husleje, der ligger under huslejeniveauet på et ureguleret marked, lejere en umiddelbar indkomstgevinst svarende til huslejebesparelsen. En regulering af lejeboligmarkedet indebærer derfor en overførsel fra udlejere til lejere i forhold til et ureguleret marked. Huslejebesparelsen for lejere i regulerede lejeboliger opgøres og analyseres nærmere i afsnit IV.5. Udlejers indkomsttab vil i betydelig grad blive kapitaliseret. Det betyder, at det primært er den udlejer, der ejer ejendommen, når reguleringen indføres eller ændres, der lider et tab svarende til nutidsværdien af de fremtidige indkomsttab. Omvendt vil en lempet huslejeregulering indebære værdistigninger for ejerne af de berørte udlejningsejendommene.<sup>11</sup>

### Huslejeregulering kan give bedre bolig

En bolig er i de fleste menneskers liv et centralt forbrugsgode, som har afgørende betydning for menneskers velfærd. En bolig af en vis kvalitet kan derfor opfattes som et såkaldt meritgode. Dette betegner et gode, for hvilket samfundet ønsker et sæt af minimumskriterier for alle borgere, jf. Musgrave (2008).<sup>12</sup> Huslejeregulering reducerer huslejerne, hvilket som udgangspunkt giver lejere mulighed for at bo i en bedre bolig end i et ureguleret boligmarked. Hvordan regulerede boliger fordeles (ventelister, kontakter mv.) bliver imidlertid afgørende for, i hvilken grad denne mulighed kan udnyttes.

11) Huslejeregulering i områder med mange regulerede lejeboliger kan lokalt reducere ejendomsværdierne for uregulerede udlejningsbygninger, hvis huslejeregulering via manglende vedligeholdelse gør et område mindre attraktivt, jf. Autor mfl. (2014).

12) Et meritgode betegner tilfælde, hvor fælles normer, etiske overvejelser, eller givers præferencer medfører at overordnede præferencer i samfundet sættes over individuelle valg. Et andet eksempel på et meritgode er borgernes uddannelsesniveau, hvor et samfund kan ønske at et vist niveau for alle borgere.

**Støtte sker på bekostning af fremtidige lejere**

Generelt er huslejeregulering en fordel for lejere i de regulerede boliger og en ulempe for fremtidige lejere, som ikke har fået en billigere reguleret lejebolig. Hvis alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering, opnår alle de nuværende lejere en gevinst, men udbuddet af lejeboliger falder, hvilket indebærer en vanskeligere adgang til lejeboliger for fremtidige lejere. I en situation, hvor der kun er regulering af dele af lejeboligerne, kan huslejen stige for de ikke-regulerede lejeboliger. Det vil sige, at lejerne her får en højere husleje. Huslejeregulering medfører dermed en omfordeling fra fremtidige, potentielle lejere til nuværende lejere, jf. Diamond mfl. (2019).

**Stigningstakt for leje er afvejning mellem effektivitet og fordeling**

Fastlæggelse af en stigningstakt for huslejer efter indflytning er en afvejning mellem en effektiv prissætning og fordelingspolitiske ønsker. En stigningstakt for huslejen i bestående lejemål, der følger den markedsbestemte leje, kan give en effektiv ressourceallokering, som diskuteres ovenfor. En fastlagt stigningstakt, der er lavere end udviklingen i en markedsbestemt husleje, vil indebære en overførsel fra udlejer til lejer. Således er nettoprisindekset, som huslejen i nyere private lejeboliger typisk reguleres med efter indflytning, siden 2010 steget betydeligt mindre end markedslejen, jf. afsnit IV.3.

**Huslejeregulering og blandet beboersammensætning**

**Ikke oplagt at huslejeregulering sikrer en mere blandet beboersammensætning**

Huslejeregulering af private lejeboliger bidrager ikke nødvendigvis til en mere blandet beboersammensætning, jf. Glaeser (2003). For det første kan fordelingen af regulerede ledige lejemål ske ud fra f.eks. kontakter og udlejers præferencer. Hvis f.eks. højindkomstgrupper har bedre netværk til udlejere af (attraktive) regulerede private lejeboliger, kan det risikere at lede til en mindre blandet beboersammensætning. For det andet får lejere af regulerede boliger et incitament til at blive boende længere. I et byområde i fremgang kan dette medføre en mere blandet beboersammensætning, hvis f.eks. husstande med højere indkomst flytter til, mens reguleringen giver lejere med lavere indkomster mulighed for at blive boende. I et område i tilbagegang kan reguleringen i stedet føre til en mindre blandet beboersammensætning, hvis reguleringsgevinsterne fastholder f.eks. husstande med lavere indkomster, jf. Glaeser (2003). For det tredje kan lejereguleringen give ejerne af lejeboliger et incitament til i stedet at bygge ejerboliger (eller konvertere lejeboliger til ejerboliger), som i højere grad end lejeboliger bebos af højindkomstgrupper, jf. Diamond mfl. (2019). Afhængig af lokalområdets udvikling kan dette enten lede til mere eller mindre blandet beboersammensætning. Samlet set vil det således afhænge af lokale forhold, om en generel huslejeregulering leder til en mere eller mindre blandet beboersammensætning i et område.

## EMPIRISKE STUDIER AF EFFEKTER AF HUSLEJUSTILREGULERING

### Empiriske studier bekræfter konsekvenser af huslejustilregulering

En række empiriske studier fra Danmark og sammenlignelige lande finder resultater, der bekræfter en lang række af de konsekvenser af huslejustilregulering, som er beskrevet ovenfor, jf. boks IV.6. Eksempelvis finder en langsigtet analyse af en udvidelse af lejestilreguleringen i San Francisco i 1994, at udbuddet af regulerede lejemøbler faldt med 15 pct., og at senere lejere derudover betalte højere huslejer, jf. Diamond mfl. (2019). Både et dansk studie og en række udenlandske studier har vist, at huslejustilregulering kan medføre misallokering af regulerede lejemøbler og lejere, jf. blandt andet Bloze og Skak (2013), Glaeser og Luttmer (2003) og Wang (2011). Empiriske studier fra blandt andet Danmark finder, at huslejustilregulering reducerer flyttemobiliteten for husstande, der bor i regulerede lejemøbler, og at dette kan medføre produktivitetstab på arbejdsmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Munch og Svarer (2002). Der er konsensus i den empiriske litteratur om, at en regulering af huslejer i en del af lejemøblermarkedet øger huslejerne i den uregulerede del af lejemøblermarkedet. Samtidig medfører huslejustilregulering en lavere ejendomsværdi for både udlejningsejendomme, der er omfattet af regulering, og nærliggende ejendomme, som ikke er omfattet af regulering, jf. Autor mfl. (2014).

**BOKS IV.6 EMPIRISKE STUDIER AF HUSLEJEREGULERING***Effekt af huslejeregulering på udbud af lejeboliger*

En udvidelse af lejereguleringen i San Francisco i 1994 medførte et fald i udbuddet af de nyregulerede lejeboliger i byen på 15 pct., jf. Diamond mfl. (2019). Det reducerede udbud af regulerede lejeboliger skyldtes især konvertering af lejeboliger til ejerlejligheder samt renoveringer, der medførte, at boligerne kunne undtages lejeregulering, jf. også Asquith (2019). Analogt er der undersøgelser, som viser, at afskaffelse af huslejeregulering kan øge udbuddet af lejeboliger. Eksempelvis førte en reform i Massachusetts, der afskaffede lejeregulering for de ca. 20 pct. af boligmassen, der var lejereguleret, til at ejerboliger i højere grad blev omlagt til lejeboliger, jf. Sims (2007).

*Misallokering af regulerede lejeboliger*

For Danmark har Bloze og Skak (2013) fundet, at husstande i private regulerede lejeboliger i gennemsnit har en bolig, der er ca. to pct. større, end hvis de ikke havde været underlagt lejeregulering. I en analyse af regulerede lejeboliger i New York finder Glaeser og Luttmer (2003), at knap 21 pct. af husstandene har flere eller færre værelser, end hvis de ikke havde været underlagt lejeregulering. Chapelle mfl. (2019) konkluderer, at husstandes geografiske misallokering og transportomkostninger øges, hvis en større andel af en by er underlagt huslejeregulering. Ved anvendelse af en markedsbestemt husleje som et mål for en boligs samlede bolig tjenester finder Wang (2011), at beboere i regulerede lejeboliger i Kina forbrugte 15 pct. færre bolig tjenester, end de ville have gjort, hvis de ikke havde været underlagt huslejeregulering.

*Lavere flyttemobilitet*

Tidligere danske studier finder, at lejere med en huslejesparelse som følge af huslejeregulering bliver boende længere i deres boliger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Munch og Svarer (2002). En analyse af en udvidelse af huslejeregulering i San Francisco i 1994 finder ligeledes, at lejere, som blev omfattet af ændringen, blev boede længere end sammenlignelige lejere, der ikke var omfattet, jf. Diamond mfl. (2019). En litteraturgennemgang finder en stor overvægt af studier, der opgør negative mobilitetseffekter af huslejeregulering, jf. Kholodilin (2022).

*Effekter på arbejdsmarkedet*

Et dansk studie finder, at husstande i boliger, hvor huslejen er betydeligt under den markedsbestemte husleje, har en lavere sandsynlighed for at finde et job uden for nærområdet, mens sandsynligheden er højere for at finde et job i nærområdet, jf. Svarer mfl. (2005). Et andet studie modellerer husstandes valg af boligområde samtidig med deres valg af job og lønforhandling ud fra data fra Paris. Dette studie finder analogt, at en øget grad af huslejeregulering sænker lønninger, jf. Chapelle mfl. (2019).

*Højere husleje for uregulerede boliger*

Mense mfl. (2023) finder, at en reform, som indførte et huslejeloft for dele af det tyske lejeboligmarked, medførte højere huslejer for uregulerede lejeboliger. En litteraturgennemgang finder, at hovedparten af studier af afledte effekter på huslejer for uregulerede boliger finder en positiv effekt af reguleringen på huslejer på det uregulerede delmarked, jf. Kholodilin (2022). *Fortsættes*

## BOKS IV.6 EMPIRISKE STUDIER AF HUSLEJEREGULERING, FORTSAT

### *Omfordeling fra fremtidige til nuværende ejere*

Et studie af en udvidelse af huslejereguleringen i San Francisco i 1994 finder, at de lejere, som blev omfattet af reformen ved dens indførelse, i højere grad kunne blive boende i deres bolig end husstande, der ikke var omfattet af den øgede huslejeregulering. Senere potentielle beboere bar omkostningerne af huslejeregulering i form af bl.a. et lavere udbud af lejeboliger og højere huslejer, jf. Diamond mfl. (2019).

### *Huslejeregulering som forsikring*

Forsikringsargumentet for huslejeregulering er grundigt analyseret i Favilukis mfl. (2023). De opstiller en model med risikoaverse individer, hvor huslejeregulering bl.a. kan tjene som forsikring mod indkomstchoks på arbejdsmarkedet. Studiet finder store nettogevinster ved at udvide adgangen til regulerede lejeboliger som en forsikring mod indkomstchok, også efter der tages højde for forvriddningseffekter af huslejeregulering.

### *Effekt på ejendomsværdier*

Et studie af en lokal afskaffelse af huslejeregulering i USA finder, at udlejningsejendomme med huslejekontrol inden reformen var værdisat op til 50 pct. lavere end tilsvarende ejendomme uden huslejeregulering, samt at ejendomspriserne for de afregulerede ejendomme steg med op til 25 pct. som følge af afreguleringen, jf. Autor mfl. (2014). Samtidig finder studiet, at også ejendomsværdier for uregulerede udlejningsbygninger i områder med mange regulerede lejeboliger var lavere værdisat som følge af huslejereguleringen. Dette tilskrives, at huslejeregulering via f.eks. manglende investeringer i bygninger kan gøre et område mindre attraktivt.

## OPSUMMERING

Afsnittet har diskuteret forventede konsekvenser af huslejeregulering, betydningen af markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet samt effekter af huslejeregulering for omfordeling i samfundet.

### **Huslejeregulering giver besparelse for lejere**

Huslejeregulering kan give lejere i regulerede boliger en økonomisk gevinst. Lejeres huslejesparelse opgøres og analyseres nærmere i afsnit IV.5.

### **Tab for udlejere og andre lejere**

En lejesparelse for nuværende lejere modsvarer af et indkomsttab for udlejere. Reguleringen af dele af lejeboligerne kan også indebære en højere husleje for de lejere, som bor i lejeboliger, der i mindre grad er reguleret.

### **Regulering kan skabe misallokering**

Huslejereguleringen kan føre til en misallokering af regulerede lejeboliger, i den forstand at boligerne ikke tilfalder de lejere, der har størst



glæde af dem. Graden af misallokering for private lejeboliger i Danmark undersøges nærmere i afsnit IV.6.

Regulering kan modgå mulig markedsmagt, men risiko for effektivitetstab

Boliger er sammensatte og heterogene goder. Dette kan i kombination med specifikke behov og ønsker fra lejere medføre et tyndt marked og en vis markedsmagt for udlejer. I princippet er dette et argument for en vis grad af regulering af prisniveauet på lejeboligmarkedet, men dette skal holdes op mod risikoen for, at en for skrap regulering kan indebære væsentlige effektivitetstab.

Fastlagt stignings-takt kan modgå markedsmagt

En fastlagt stigningstakt for huslejen i bestående lejemål kan modgå, at udlejer bruger sin markedsmagt til at sætte priserne op, efter lejer er flyttet ind. Markedsmagten afspejler, at lejere har omkostninger ved at flytte.

Højde på stignings-takt er afvejning mellem effektivitet og fordeling

En stigningstakt, der følger udviklingen i en markedsbestemt husleje, sikrer en effektiv allokering af lejeboliger. En lavere stigningstakt for huslejer i bestående lejemål vil indebære en overførsel fra udlejer til lejer, som stiger med lejemålets længde.

## IV.5

## HUSLEJEREGULERING OG FORDELING

Huslejeregulering giver lejerne en reguleringsgevinst i form af lavere leje, ...

Huslejereguleringen i Danmark sætter en række regler for, hvordan huslejen skal fastsættes, jf. afsnit IV.2. Formålet er at sænke huslejen i forhold til en husleje, der er sat på markedsvilkår. Huslejereguleringen indebærer således en økonomisk gevinst for de nuværende lejere. I dette afsnit betegnes denne gevinst som en *reguleringsgevinst*, der giver en indikation på i hvor høj grad, huslejereguleringen nedsætter huslejen i den regulerede bolig.

... men et tab for blandt andet udlejere

Reguleringsgevinsten er dog alene udtryk for en økonomisk gevinst for lejerne og ikke et udtryk for en samfundsmæssig gevinst ved husleje-regulering. Den økonomiske gevinst for lejerne modsvares af et økonomisk tab for udlejerne, idet de ville kunne kræve højere husleje, hvis lejeboligerne ikke var underlagt regulering. Derudover kan huslejereguleringen skabe en række effektivitetstab på lejeboligmarkedet blandt andet i form af misallokering, jf. afsnit IV.6

#### DEFINITION AF REGULERINGSGEVINSTEN

Reguleringsgevinsten er forskellen mellem den faktiske husleje under huslejeregulering og et mål for den markedsbestemte husleje, som tilnærmelsesvis er huslejen i fravær af huslejeregulering. Reguleringsgevinsten udtrykker herved, hvor meget huslejen forventes at stige, hvis den enkelte bolig overgår til fri lejefastsættelse, mens den øvrige huslejeregulering forbliver uændret.

**Undersøges, om huslejeregulering er til gavn for husstande med lav indkomst ...**

Huslejeregulering begrundes ofte med fordelingspolitiske hensyn. Reguleringen skal sænke huslejen blandt andet for at give bedre mulighed for, at alle typer af husstande kan bo i billigere boliger, særligt i de største byer. I dette afsnit undersøges det, om gevinsten ved lavere husleje tilfalder husstande med lav indkomst. Der fokuseres på, om reguleringsgevinsten er højere for husstande med lav indkomst, og om husstande med samme indkomst har samme gevinst. Herved undersøges, om alle lejere med relativt lave indkomster får glæde af de lavere huslejer, og om gevinsterne er ligeligt fordelt mellem lejere med samme indkomst.

**... ved at se på forskelle i gevinster indenfor og på tværs af indkomstgrupper**

Konkret undersøges fordelingen af reguleringsgevinsterne på tværs af og indenfor indkomstgrupper for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991), som er underlagt regulering af niveauet for husleje. Tidligere studier har også analyseret reguleringsgevinsterne på tværs af indkomstgrupper, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Kristensen (2012). Hvorvidt der er forskelle i gevinsterne for husstande med samme indkomst, er dog ikke tidligere blevet undersøgt. Nærværende analyse viser, at huslejeregulering ikke synes at være målrettet husstande med lav indkomst, og at der er store forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande med samme indkomst.

**Afsnittets indhold**

Resten af dette afsnit vil først beskrive, hvordan reguleringsgevinsten beregnes. Herefter analyseres fordelingen af reguleringsgevinsterne for husstande, som bor i ældre lejeboliger. Hovedfokus er på fordelingen på tværs af og indenfor indkomstgrupper, hvor fordelingen i ældre lejeboliger sammenlignes med fordelingen i almene boliger og fordelingen af boligstøtte. Afslutningsvist undersøges, om huslejereguleringen for private lejeboliger påvirker den samlede ulighed i den disponible indkomst for alle husstande i Danmark.

## BEREGNING AF REGULERINGSGEVINSTER

<b>Reguleringsgevinst beregnes ...</b>	Reguleringsgevinsten observeres ikke direkte, men skal beregnes. Denne beregning kræver oplysninger om den faktiske husleje og den markedsbestemte husleje i fravær af regulering.
<b>... ud fra den faktiske husleje ...</b>	Oplysninger om den faktiske husleje er tilgængelige for lejeboliger, hvor husstanden modtager boligstøtte, og for visse private lejeboliger, hvor udlejer har indberettet huslejen til EjendomDanmark. For de resterende husstande er den faktiske husleje imputeret blandt andet ud fra huslejen i lejligheder i samme opgang, hvor der foreligger oplysninger om huslejen, jf. boks IV.7.
<b>... og den markedsbestemte husleje</b>	Den markedsbestemte husleje kan ikke observeres for husstandene i de regulerede lejeboliger, fordi huslejen netop er reguleret og ikke bestemmes på det frie marked. Derfor estimeres den markedsbestemte husleje. Det gøres ved at bruge huslejen i sammenlignelige nyudlejede boliger opført efter 1991. I disse lejeboliger kan lejer og udlejer frit aftale huslejen og er derfor det tætteste, man kan komme på den markedsbestemte husleje. Konkret bruger vi en <i>machine learning</i> metode til at estimere den markedsbestemte husleje, jf. boks IV.7. Den markedsbestemte husleje estimeres ud fra oplysninger om en boligs fysiske karakteristika og beliggenhed.
<b>Reguleringsgevinst er forventet huslejestigning, hvis én bolig afreguleres</b>	Den beregnede reguleringsgevinst er ikke den samme som forskellen mellem den faktiske leje og den markedsbestemte leje i det tilfælde, hvor huslejen for alle lejeboliger blev fastsat på markedsvilkår. I stedet skal gevinsten tolkes som den forventede huslejestigning, hvis én enkelt lejebolig overgik til fri lejefastsættelse. Huslejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 kan nemlig adskille sig fra den markedsbestemte husleje i fravær af nogen form for huslejeregulering af to årsager, jf. afsnit IV.4. For det første kan misallokering give højere husleje i nyere lejeboliger. Misallokering indebærer, at husstande, der efterspørger nyere lejeboliger, har en højere betalingsvilje. Det får huslejen til at blive højere end den markedsbestemte husleje. For det andet kan lejer være villig til at acceptere en forøget startleje, hvis den forventede stigningstakst for huslejen reduceres på grund af huslejereguleringen.

**BOKS IV.7    DATABESKRIVELSE OG METODE***Databeskrivelse*

Analysen bygger på registerdata fra Danmarks Statistik i perioden 2010-21. Der fokuseres på husstande boende i private lejeboliger, der er defineret som boliger beboet af en *lejer* og ejet af privatpersoner eller selskaber.<sup>a)</sup> Kollegier og offentligt ejede lejeboliger indgår ikke i analysen, da disse boliger er atypiske i forhold til det generelle lejemarked. Det er ikke muligt ud fra data fra Danmarks Statistik at identificere, hvilke boliger som er udlejet i perioden 2019-21. Det antages derfor, at en bolig er en lejebolig i 2019-21, hvis den var en lejebolig i 2016-18. Alle monetære størrelser, dvs. husleje, indkomst og reguleringsgevinster, er deflateret med forbrugerpriserne med 2020 som base.

Huslejeoplysningerne stammer fra tre kilder. Huslejen for private lejeboliger i perioden 2010-21 og almene boliger før 2013 bygger primært på boligstøttereget. Boligstøttereget bygger på data fra Udbetaling Danmark, og datakvaliteten for huslejeoplysningerne vurderes derfor til at være høj. Huslejeoplysningerne for private lejeboliger i årene 2014-21 suppleres med data fra EjendomDanmark, som har indsamlet huslejen for et større udsnit af deres medlemsorganisationer. For almene boliger efter 2012 stammer huslejeoplysningerne fra registret om almene boliger. Ud fra disse oplysninger kendes huslejen for ca. 40 pct. af alle private lejeboliger og ca. 65 pct. af alle lejeboliger inkl. almene boliger i perioden 2010-21. Huslejen kendes for en lidt større andel af lejeboligerne i de seneste år.

Huslejerne i de resterende 35 pct. af lejeboligerne imputeres med samme metode som i Kristensen (2012). Imputationen har to dele. For husstande i lejeboliger, som bor i en bygning, hvor mindst én anden husstand modtager boligstøtte, beregnes den gennemsnitlige husleje pr. kvadratmeter for de husstande, som modtager boligstøtte. Herved beregnes huslejen for ca. 30 pct. af alle husstande i private lejeboliger. For de resterende 30 pct. af husstandene, som bor i bygninger uden andre boligstøttemodtagere, beregnes huslejen i to trin ved hjælp af Heckmans selektionsmodel (Heckman (1979)). I første trin estimerer modellen sandsynligheden for, at en husstand modtager boligstøtte. I andet trin indgår denne sandsynlighed som en forklaringsfaktor i en OLS-regression, der estimerer huslejen ud fra en række karakteristika om boligen og dens beliggenhed. Modellen estimerer et middelret skøn for den faktiske husleje, idet modellen tager højde for sandsynligheden for at modtage boligstøtte. Metoden til at imputere huslejen er nærmere beskrevet i analysens baggrundsnotat.

a) Husstande er defineret som personer med samme bopælsadresse.

**BOKS IV.7 DATABESKRIVELSE OG METODE, FORTSAT***Metode til beregning af reguleringsgevinsten*

Reguleringsgevinsten ( $RG$ ) beregnes som forskellen mellem den estimerede markedsbestemte husleje ( $hl^{mb}$ ) og den faktiske husleje ( $hl$ ):

$$RG = hl^{mb} - hl$$

Den faktiske husleje observeres eller imputeres, jf. ovenfor. Den markedsbestemte husleje estimeres på baggrund af nyudlejede boliger opført efter 1991. En bolig er nyudlejet, hvis husstanden har boet i boligen i højst to år. Der bruges en såkaldt *random forest*-model, der er en *machine learning*-algoritme, som egner sig godt til prædiktions af eksempelvis huslejen, jf. Mullainathan og Spies (2017). Modellen bruger information om boligernes fysiske og geografiske karakteristika til at prædiktere den markedsbestemte husleje. Disse karakteristika er blandt andet boligens størrelse, antal værelser, geografisk placering defineret ud fra postnumre og miljøfaktorer som støj, luftforurening samt nærhed til natur. Disse karakteristika repræsenterer de faktorer, som anses for de vigtigste determinanter af en boligs værdi, jf. Freeman (1993) og Sopranzetti (2015).

En ulempe ved at estimere den markedsbestemte husleje på baggrund af huslejen i nyudlejede boliger er, at disse lejeboliger er opført efter 1991, mens de regulerede lejeboliger primært er opført frem til 1991. Herved kan boligens opførelsesår ikke medtages i de boligkarakteristika, som bruges til at estimere den markedsbestemte husleje. Ældre boliger kan være af dårligere kvalitet, og derfor kan reguleringsgevinsten blive overvurderet, hvis der ikke tages højde for, hvornår boligen er opført. I beregningen af den markedsbestemte husleje tages der højde for dette ved at beregne en *opførelsesårseffekt* på værdien af ejerboliger. Denne effekt konverteres til en effekt på huslejen for lejeboliger, så den markedsbestemte husleje og derved reguleringsgevinsten kan korrigeres for, hvornår boligen er opført. Beregningen vurderes at indebære en usikkerhed i selve *niveauet* af reguleringsgevinsten, men ikke i *fordelingen* af reguleringsgevinsten mellem husstande med forskellig indkomst, jf. baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

**STØRRELSEN PÅ REGULERINGSGEVINSTERNE****Reguleringsgevinst  
ca. 17.000 kr. i ældre  
lejeboliger**

Den gennemsnitlige årlige reguleringsgevinst er opgjort til ca. 17.000 kr. for ældre lejeboliger, jf. tabel IV.4. Det svarer til 30 pct. af den gennemsnitlige husleje. Reguleringsgevinsten udgør i gennemsnit ca. 7 pct. af husstandenes disponible indkomst for husstande i ældre lejeboliger. For almene boliger er den årlige reguleringsgevinst lidt højere og ligger på ca. 22.000 kr. svarende til 37 pct. af huslejen. Alle almene boliger har således omkostningsbestemt husleje, hvor kapitalomkostninger er offentligt subsidieret, jf. afsnit IV.2. Disse regler synes at medføre en mere restriktiv huslejeregulering end i private ældre lejeboliger.

**TABEL IV.4 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ  
REGULERINGSTYPER, 2021**

Reguleringsgevinsten er ca. 17.000 kr. om året i ældre lejeboliger svarende til 30 pct. af huslejen.

	Årlig gevinst	Gevinst ift. husleje	Gevinst ift. disp. indkomst
	2020-kr.	----- Pct. -----	
Ældre lejeboliger	17.000	30	7
Almene boliger	21.900	37	10
Ikke-nyudlejede boliger	4.200	6	2

Anm.: Tabellen viser de gennemsnitlige reguleringsgevinster. Observationer med årlig husleje under 1.000 kr. er fjernet i anden søjle, der opgør reguleringsgevinsten ift. huslejen. Det gøres, da meget få husstande har en urealistisk lav husleje, hvilket trækker gennemsnittet af gevinsten ift. huslejen op. På samme måde er observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. fjernet i tredje søjle, hvor gevinsten opgøres ift. indkomsten. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Ikke-nyudlejede boliger omfatter private lejeboliger opført efter 1991, hvor beboerne har boet i mindst to år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendoms-Danmark.

#### Resultater i overensstemmelse med andre studier

Reguleringsgevinsten i denne analyse er på nogenlunde samme niveau som i to tidligere danske studier. Et studie finder en gennemsnitlig reguleringsgevinst på ca. 35 pct. af huslejen i ældre lejeboliger,<sup>13</sup> jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*, mens Bloze og Skak (2013) finder, at reguleringsgevinsten udgør knap 25 pct. En tredje dansk undersøgelse finder dog en noget højere reguleringsgevinst på ca. 60 pct. af huslejen for ældre lejeboliger i 2010, jf. Kristensen (2012). Det vurderes, at en del af den store forskel kan skyldes forskellige metoder til at beregne den markedsbestemte husleje.<sup>14</sup>

13) Denne beregning fremgår af baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk), jf. Jespersen og Munch (2001).

14) Kristensen (2012) beregner den markedsbestemte husleje med udgangspunkt i salgspriser for ejerboliger, mens nærværende analyse anvender huslejen for nyudlejede boliger opført efter 1991.

**Dynamisk  
reguleringsgevinst  
for nyere lejeboliger,  
...**

Stigningstakten for huslejen for nyere lejeboliger er reguleret, idet den højest må stige med nettoprisindekset, efter lejemålet er indgået. Det giver en gennemsnitlig reguleringsgevinst på ca. 4.200 kr. for husstande i ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991 svarende til 6 pct. af huslejen, jf. tabel IV.4. Huslejen for nyere lejeboliger aftales frit mellem lejer og udlejer ved indflytning. Den positive reguleringsgevinst er derfor et udtryk for en *dynamisk reguleringsgevinst*, som opstår i løbet af lejemålet, fordi den markedsbestemte husleje stiger mere end nettoprisindekset, jf. afsnit IV.3. Man må derfor forvente, at reguleringsgevinsten for nyere lejeboliger i gennemsnit er højere for husstande, som har boet længe i boligen.

**... der stiger, jo  
længere husstanden  
har boet i boligen**

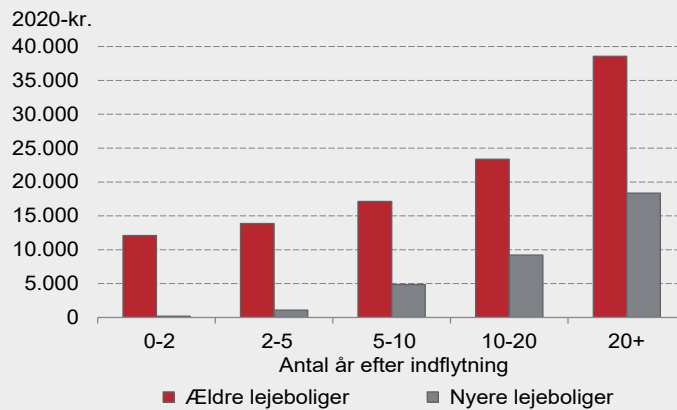
Analysen understøtter eksistensen af en dynamisk reguleringsgevinst for boliger med aftalt leje. Reguleringsgevinsten stiger for husstande i nyere lejeboliger jo længere, man har boet i husstanden, jf. figur IV.10.<sup>15</sup> Reguleringsgevinsten er ca. 1.000 kr. om året for husstande, der har boet 2-5 år i boligen, mens den vokser til henholdsvis 5.000 og 9.000 kr., hvis man har boet 5-10 eller 10-20 år i boligen. For husstande, som har boet mere end 20 år i en nyere lejebolig, er reguleringsgevinsten ca. 18.000 kr. Det er dog stadig kun halvdelen af reguleringsgevinsten for husstande i ældre lejeboliger, som også har boet mere end 20 år i deres bolig. Gevinsten i ældre lejeboliger er nemlig høj ved indflytning, men er også højere for husstande, der har boet længe i boligen.<sup>16</sup>

15) En regressionsanalyse leder til samme konklusion angående den dynamiske reguleringsgevinst, jf. baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk). Analysen ser på ændringerne i reguleringsgevinsten i samme bolig, når én husstand flytter ud af boligen og en ny flytter ind. Herved kan reguleringsgevinsten i samme bolig sammenlignes ved indflytning og efter en husstand har boet i boligen i længere tid.

16) De højere reguleringsgevinster for husstande, som har boet længe i boligen, kan være et udtryk for, at husstande med meget attraktive boliger er tilbøjelige til at blive boende i lang tid, jf. Munch og Svarer (2002). Det kan også skyldes, at husstande, der lige er flyttet ind, i højere grad bor i boliger, hvor lejen fastsættes ud fra det lejedes værdi.

**FIGUR IV.10 REGULERINGSGEVINST FOR NYERE LEJEBOLIGER, 2021**

Årlig reguleringsgevinst i nyere lejeboliger er højere i boliger, hvor beboerne har boet mange år i boligen.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtipe og antal år efter indflytning. Ældre (nyere) lejeboliger er private lejeboliger opført frem til (efter) 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

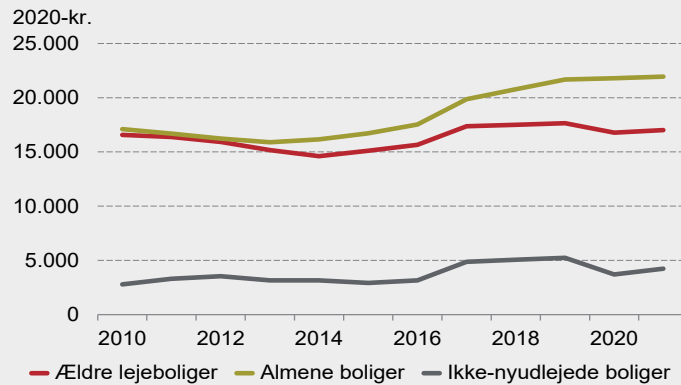
**Reguleringsgevinst i ældre lejeboliger uændret siden 2010, ...**

Den gennemsnitlige reguleringsgevinst i ældre lejeboliger har stort set ikke ændret sig i perioden 2010-21 og var ca. 17.000 kr. i både 2010 og 2021. Der var et mindre fald fra 2010-14, hvorefter reguleringsgevinsten steg igen indtil 2017, jf. figur IV.11. Til sammenligning er reguleringsgevinsten i almene boliger steget fra 17.000 kr. i 2010 til 22.000 kr. i 2021. De to boligtyper havde altså samme niveau i 2010, men efterfølgende er reguleringsgevinsten steget mere i almene boliger end i private ældre boliger.



**FIGUR IV.11 REGULERINGSGEVINST OVER TID**

Reguleringsgevinsten er omtrent uændret for ældre lejeboliger i perioden 2010-21.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og år. Tallene for 2018 er baseret på en lineær interpolation mellem 2017 og 2019, jf. boks IV.7. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Ikke-nyudlejede boliger omfatter private lejeboliger opført efter 1991, hvor beboerne har boet i mindst to år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

... hvilket formentlig skyldes, at flere boliger er overgået til det lejedes værdi

Forskellen i udviklingen mellem de to boligtyper kan skyldes, at en del ældre lejeboliger er overgået fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi som følge af en gennemgribende renovering.<sup>17</sup> Det vil føre til en stigning i den faktiske husleje i ældre lejeboliger, fordi husleje-fastsættelse efter det lejedes værdi er en mere lempelig reguleringsform, jf. afsnit IV.2. En anden mulig forklaring er, at almene boliger i højere grad ligger i københavnsområdet, hvor den markedsbestemte husleje er steget mest siden 2010, jf. afsnit IV.3.

17) En analyse baseret på en spørgeskemaundersøgelse sendt til udlejere af private lejeboliger viser, at knap 3.000 ældre lejeboliger hvert år i perioden 2006-18 er overgået fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi, jf. Transport- og Boligministeriet (2019). Samme analyse viser, at huslejen er væsentlig højere, hvis huslejen fastsættes efter lejedes værdi.

**Reguleringsgevinst  
størst i København  
og resten af  
hovedstadsområdet**

Der er betydelige forskelle i reguleringsgevinsten på tværs af landet, jf. tabel IV.5. Gevinsten er størst i København samt resten af hovedstadsområdet og er generelt lavere i mindre byer. For ældre lejeboliger er den gennemsnitlige reguleringsgevinst ca. 37.000 kr. i København, hvilket er mere end tre gange så stort som i de restende dele af landet.

**TABEL IV.5 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ  
BYSTØRRELSE, 2021**

Reguleringsgevinsten er størst i København og hovedstadsområdet.

	<b>Ældre lejeboliger</b>	<b>Almene boliger</b>
	----- 2020-kr. -----	
København	37.100	41.000
Resten af Hovedstadsområdet	32.000	30.500
Aarhus	14.400	30.600
Odense, Aalborg, Esbjerg	9.400	19.400
6.-10. største byer	11.900	16.000
11.-20. største byer	12.100	16.200
Resten af landet	12.800	12.400

Anm.: Tabellen viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og byområde. København omfatter både Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. De resterende kommuner grupperes efter bystørrelse, således at "6.-10. største byer" eksempelvis betegner de kommuner, der rummer de 6.-10. største byer. De 6.-10. største kommuner er: Randers, Horsens, Kolding, Vejle og Roskilde. De 11.-20. største kommuner er: Herning, Silkeborg, Hørsholm, Helsingør, Næstved, Viborg, Fredericia, Køge, Holstebro, Taastrup. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomsDanmark.

**Lav gevinst for  
ældre lejeboliger i  
Aarhus ift. almene  
boliger**

I Aarhus er reguleringsgevinsten i private ældre lejeboliger betydeligt lavere end gevinsten i almene boliger. Årsagen er, at den faktiske husleje pr. kvadratmeter for ældre lejeboliger er meget høj i Aarhus sammenlignet med resten af landet. Det kan skyldes, at væsentligt flere ældre lejeboliger i Aarhus er overgået til lejedes værdi, som en spørgeskemaundersøgelse fra Transport- og Boligministeriet (2019) viser. Herved er reguleringsgevinsten forholdsvis lav på trods af, at den markedsbestemte husleje er høj i Aarhus.

## FORDELING AF REGULERINGSGEVINSTER PÅ TVÆRS AF OG INDENFOR INDKOMSTGRUPPER

**Reguleringsgevinst undersøges på tværs af og indenfor indkomstgrupper**

Huslejereguleringen gælder for alle private ældre lejeboliger, men der kan være store forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande i disse boliger. Reguleringen af disse boliger indebærer, at der er for mange, som ønsker at bo i de billigere regulerede lejeboliger i forhold til udbuddet af boliger. Det betyder, at de ældre lejeboliger fordeles ud fra eksempelvis ventelister, netværk eller udlejernes præferencer. Det tilsiger, at det til en vis grad kan være tilfældigheder, som afgør, om en husstand får tilbudt en billigere lejebolig. I dette delafsnit undersøges fordelingen af de ækvivalerede reguleringsgevinster for husstande i ældre lejeboliger på tværs af og indenfor indkomstgrupperne. Ved at ækvivalere reguleringsgevinsten bliver den sammenlignelig på tværs af husstande med forskellige størrelser, og der tages samtidig højde for stordriftsfordele ved at bo flere personer i samme husstand.<sup>18</sup>

**Reguleringsgevinst undersøges på tværs af og indenfor indkomstgrupper**

Husstandene inddeles i ti grupper ud fra deres placering i fordelingen af den ækvivalerede disponible indkomst for alle husstande i Danmark.<sup>19</sup> Herved vil den laveste indkomstgruppe bestå af de husstande, som har den laveste ækvivalerede disponible indkomst blandt alle husstande i Danmark, og den højeste indkomstgruppe bestå af husstande med de højeste indkomster. Ved at inddele husstandene i ældre lejeboliger på baggrund af indkomsten for alle husstande sikres det, at indkomstgrupperne afspejler indkomstfordelingen for alle husstande, også ejerboligindehavere.

**Høj absolut reguleringsgevinst for husstande med høj indkomst**

Den gennemsnitlige absolutte reguleringsgevinst er størst i den højeste indkomstgruppe for husstande i ældre lejeboliger, jf. figur IV.12.<sup>20</sup> Reguleringsgevinsten er ca. 12.000 kr. i den laveste indkomstgruppe, hvilket er 35 pct. lavere end gevinsten i næsthøjeste indkomstgruppe og ca. halvt så meget som reguleringsgevinsten i den højeste indkomstgruppe. Det afspejler, at de attraktive ældre lejeboliger med lavere husleje ofte tilfalder husstande med høj indkomst, blandt andet fordi disse husstande i højere grad bor i københavnsområdet. Samme billede gælder også i almene boliger, hvor reguleringsgevinsten også er større for husstande med høje indkomster. Det kan skyldes, at reglerne for tildelingen af almene boliger heller ikke sikrer, at det i højere

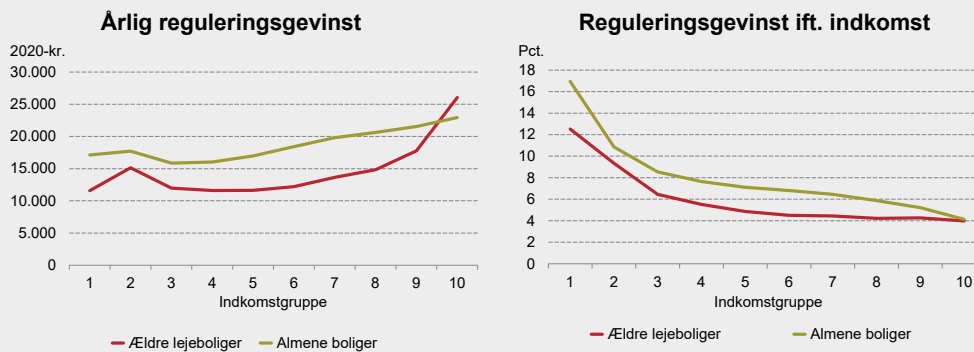
18) Størrelsen på reguleringsgevinsten i dette delafsnit kan ikke direkte sammenlignes med gevinsten i forrige delafsnit, idet gevinsten her er ækvivaleret.

19) Analysens konklusioner ændres ikke, hvis der bruges 100 grupper i stedet for 10.

20) Fordelingen af reguleringsgevinsten ift. huslejen viser ca. samme resultater, idet den også er høj for husstandene i de øverste indkomstgrupper. Den er dog også forholdsvis høj for husstandene i de laveste grupper, idet de har en lav husleje.

**FIGUR IV.12 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER, 2021**

Den absolutte reguleringsgevinst er størst for husstande med høj indkomst, mens reguleringsgevinsten relativt til indkomsten er lavest for disse husstande.



Anm.: Figurene viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og indkomstgruppe. Reguleringsgevinsten og den disponible indkomst er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i lejeboliger, er inkluderet i figuren. Observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. er fjernet. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

grad er husstande med lave indkomster, som får de attraktive, billigere almene boliger. *Dansk Økonomi, forår 2001* og Kristensen (2012) fandt ligeledes, at de højeste indkomstgrupper har de største reguleringsgevinster.

#### Reguleringsgevinst ift. indkomst falder med indkomsten

Reguleringsgevinsten relativ til husstandenes disponible indkomst er dog størst for husstande med lave indkomster. I gennemsnit er gevinsten i ældre lejeboliger omkring 12 pct. af indkomsten i den laveste indkomstgruppe og ca. 4 pct. af indkomsten i den højeste gruppe. Det betyder, at reguleringsgevinsten udgør en mindre del af husstandenes indkomst, jo højere indkomsten er.

#### Forskelle indenfor indkomstgrupper undersøges ...

Indtil nu har fokus været på fordelingen af reguleringsgevinster på tværs af indkomstgrupper, men i det følgende ses på fordelingen indenfor de enkelte grupper. Ved at sammenligne fordelingen af reguleringsgevinsten indenfor indkomstgrupperne kan det belyses, i hvor høj grad for eksempel alle husstande med lave indkomster får lige store reguleringsgevinster.

**... ud fra Lorenz-kurver**

Forskelle i reguleringsgevinsterne indenfor indkomstgrupperne kan illustreres ved de såkaldte Lorenz-kurver. En Lorenz-kurve viser, hvor store forskelle, der er i fordelingen af reguleringsgevinster indenfor en indkomstgruppe i forhold til, hvis gevinsterne var helt lige fordelt. Hvis gevinsterne var helt lige fordelt, ville 20 pct. af husstandene have 20 pct. af gevinsterne, 40 pct. af husstandene have 40 pct. af gevinsterne osv. 45-graderslinjen viser derfor den helt lige fordeling. Jo større forskelle i reguleringsgevinsterne, des lavere hænger Lorenz-kurven under 45-graderslinjen.

**Store forskelle i reguleringsgevinster for husstande med lave indkomster**

Der er store forskelle i reguleringsgevinsterne blandt husstande i ældre lejeboliger med samme indkomst, jf. figur IV.13.<sup>21,22</sup> Det kan ses ved, at Lorenz-kurverne for anden og niende indkomstgruppe hænger lavt under 45-graderslinjen. Eksempelvis har de 10 pct. af husstandene med de største gevinster i anden indkomstgruppe ca. 40 pct. af de samlede gevinster for alle husstande i anden indkomstgruppe. Til sammenligning er der knap 20 pct. af husstandene i anden indkomstgruppe, som ikke har en reguleringsgevinst. Det understreger, at der er store forskelle i gevinsterne blandt husstande med samme lave indkomster. Det samme billede gør sig også gældende for husstande med høje indkomster (niende indkomstgruppe).

**Gini-koefficient på 0,7 for husstande i samme indkomstgruppe**

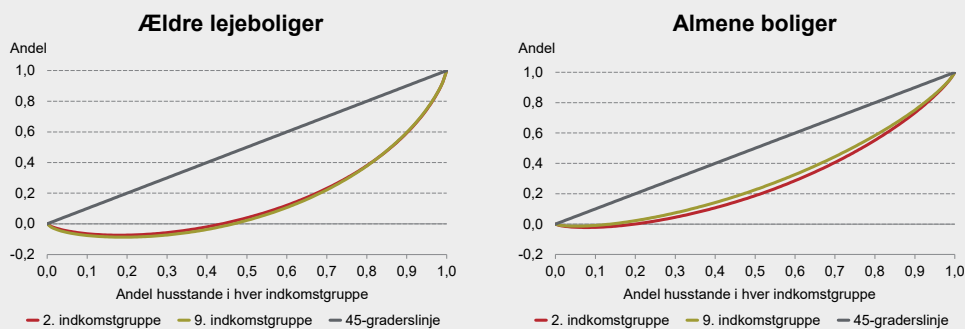
Man kan på baggrund af Lorenz-kurverne beregne en Gini-koefficient. Gini-koefficienten er et summarisk mål for graden af ulighed i fordelingen og udregnes som arealet mellem Lorenz-kurven og 45-graderslinjen relativt til arealet under 45-graderslinjen. Gini-koefficienten for fordelingen af reguleringsgevinster er ca. 0,7 for både anden og niende indkomstgruppe. Det kan tolkes som, at den forventede forskel i gevinsterne for to vilkårlige husstande i samme indkomstgruppe er ca. 140 pct., jf. Atkinson (1975).

21) Figuren viser to udvalgte indkomstgrupper, men billedet er det samme i de resterende otte indkomstgrupper.

22) Forskellene i reguleringsgevinsterne er ca. lige så store, hvis man bruger 100 indkomstgrupper i stedet for ti.

**FIGUR IV.13 FORSKELLE I REGULERINGSGEVINSTER INDENFOR INDKOMSTGRUPPER, 2021**

De 10 pct. af husstandene med de største gevinster i anden indkomstgruppe har ca. 60 pct. af de samlede gevinster i anden indkomstgruppe. Modsat har 20 pct. af husstandene ingen gevinster.



Anm.: Figurene viser Lorenz-kurver for fordelingen af ækvivalerede reguleringsgevinster. Lorenz-kurven opgøres ved at opstille alle husstande i lejeboliger efter størrelsen på reguleringsgevinster. Derefter beregnes den andel af den samlede sum af reguleringsgevinsterne, som en husstand og alle husstande med lavere reguleringsgevinster tilsammen har. Et punkt (x,y) på Lorenz-kurven viser, hvor stor en andel (y pct.) af de samlede reguleringsgevinster, der haves af husstandene med de x pct. laveste reguleringsgevinster. Visse husstande har en negativ reguleringsgevinst, hvilket ses ved, at Lorenz-kurven i starten er under nul. De negative gevinster skyldes usikkerhed i estimerne og tolkes som ingen gevinst, da beboerne i givet fald vil foretrække en bolig til markedsleje. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

**Forskelle i gevinster kan dekomponeres**

De samlede forskelle i reguleringsgevinsterne for alle husstande i ældre lejeboliger, både på tværs af og indenfor indkomstgrupperne, kan dekomponeres ved brug af det såkaldte Theil-indeks. Herved kan det undersøges, hvor stor en del af forskellene, som skyldes henholdsvis forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne, jf. boks IV.8.<sup>23</sup>

23) Tidligere studier (f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2016* og *Økonomi og Miljø 2019*) har også brugt Theil-indeks til at dekomponere ulighed i hhv. indkomst og miljøgoder på tværs af og indenfor grupper.

**BOKS IV.8 DEKOMPONERING AF FORSKELLE I REGULERINGSGEVINSTER**

Theil-indekset ( $T$ ) er, ligesom Gini-koefficienten, et summarisk mål for ulighed, der måler, hvor stor afvigelsen er mellem den faktiske fordeling og den helt lige fordeling. Hvis alle har samme reguleringsgevinst, vil Theil-indekset være 0, og en større værdi betyder større forskelle i reguleringsgevinsterne. Værdien af Theil-indekset kan ikke sammenlignes med størrelsen af Gini-koefficienten.

Theil-indekset kan, i modsætning til Gini-koefficienten, dekomponeres, så det er muligt at belyse, hvor stor en del af den samlede ulighed, der skyldes forskelle henholdsvis på tværs af og indenfor grupper, jf. Theil (1967):

$$T = \underbrace{\sum_{k=1}^K s_k \ln\left(\frac{S_k}{p_k}\right)}_{\text{Ulighed på tværs}} + \underbrace{\sum_{k=1}^K s_k T_k}_{\text{Ulighed indenfor}}$$

hvor  $s_k$  er indkomstgruppe  $k$ 's andel af reguleringsgevinsterne,  $p_k$  er antallet af husstande i indkomstgruppe  $k$  som andel af det samlede antal husstande, og  $T_k$  er Theil-indekset for indkomstgruppe  $k$ . Det første led viser, hvor stor en del af uligheden i reguleringsgevinsterne, der skyldes forskelle på tværs af indkomstgrupperne. Dette led opfanger, om husstande i hver indkomstgruppe får en større eller mindre andel af de samlede reguleringsgevinster, end de ville få, hvis gevinsterne var lige fordelt. Det andet led viser den del af uligheden, som skyldes forskelle indenfor hver indkomstgruppe. Det består af Theil-indekset beregnet indenfor hver gruppe.

For en mere detaljeret beskrivelse af Theil-indekset henvises til baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

**97 pct. af forskellene skyldes forskelle indenfor indkomstgrupper**

I ældre lejeboliger afspejler ca. 97 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne forskelle indenfor indkomstgrupperne, jf. tabel IV.6. Forskellen i reguleringsgevinsterne kan altså næsten udelukkende tilskrives forskelle blandt husstande med samme indkomst.<sup>24</sup> Det samme er gældende i almene boliger, hvor ca. 99 pct. af forskellene i gevinsterne skyldes forskelle indenfor indkomstgrupperne. Det underbygger, at huslejereguleringen ikke tilgodeser alle husstande med lav indkomst, idet nogle lavindkomsthusholdninger får en meget lav gevinst, mens andre får en høj gevinst.

24) Ca. 95 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne skyldes stadig forskelle indenfor indkomstgrupperne, selvom husstandene opdeles i 100 grupper i stedet for ti.

**TABEL IV.6 DEKOMPONERING AF FORSKELLE I ÅRLIG REGULERINGSGEVINSTER**

Ca. 97 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne for husstande i ældre lejeboliger skyldes forskelle indenfor indkomstgrupper.

	Ældre lejebolig	Almen bolig
	----- pct. -----	
Forskel på tværs af indkomstgrupper	2,6	0,8
Forskel indenfor indkomstgrupper	97,4	99,2

Anm.: Tabellen viser, hvor stor en del af de samlede forskelle i reguleringsgevinsterne, som skyldes forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne. Reguleringsgevinster under 0 er sat til laveste værdi over nul for at de kan medtages i Theil-indekset. Reguleringsgevinsten er ækvivaleret. Indkomstdecilerne er beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendoms-Danmark.

#### Også store forskelle indenfor indkomstgrupper i København

Geografiske forskelle i reguleringsgevinsterne er en mulig forklaring på de store forskelle i gevinsterne for husstande med samme indkomst.<sup>25</sup> Forskelle i reguleringsgevinsterne på tværs af landet forklarer dog ikke umiddelbart de store forskelle i gevinsterne indenfor indkomstgrupperne. Således skyldes ca. 98 pct. af forskellene i gevinsterne i København forskelle indenfor indkomstgrupperne.

25) Hvis hensigten med huslejeregulering er at sikre boliger af en vis størrelse og kvalitet til husstande med lav indkomst, er det ikke sikkert, at forskelle i gevinsterne for lavindkomsthusholdninger er problematiske. Der kan eksempelvis være et mål om, at alle familier skal have råd til at bo i en 70 kvadratmeter stor bolig. Det mål kan godt indfris samtidig med, at der er geografiske forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande med samme indkomst.



**Sammenhænge mellem gevinster og karakteristika ved husstande**

En anden måde at opnå indblik i hvilke grupper, der får gavn af reguleringsgevinsterne, er ved hjælp af en regressionsanalyse, der undersøger sammenhængen mellem reguleringsgevinsterne og en række husstandskarakteristika. På den måde kan det undersøges, om nogle typer af husstande har en systematisk højere gevinst.<sup>26</sup>

**Høje gevinster i hovedstadsområdet, for ældre personer og højtuddannede**

Den årlige reguleringsgevinst er knap 18.000 kr. større for husstandene, der bor i hovedstadsområdet end for husstandene i resten af landet, jf. tabel IV.7. Det afspejler, at hovedstadsområdet er et attraktivt område med høj markedsbestemt husleje. Ligeledes er gevinsten høj for husstande med ældre personer og lavere for husstande med flere voksne og børn. Endelig har husstande med en lang videregående uddannelse en lidt højere reguleringsgevinst, også efter at der er taget højde for forskelle i indkomst. Disse sammenhænge er i overensstemmelse med en tilsvarende analyse i *Dansk Økonomi, forår 2001*, der blandt andet fandt høje reguleringsgevinster for højtuddannede og i overvejende grad lave gevinster for husstande med yngre personer.

---

26) Man kan dog ikke bruge analysen til at sige hvilke faktorer, som forårsager hhv. høje og lave reguleringsgevinster.

**TABEL IV.7 HUSSTANDSKARAKTERISTIKA SAMMENHÆNG MED  
REGULERINGSGEVINSTER I ÆLDRE LEJEBOLIGER, 2021**

Reguleringsgevinsterne er høje for husstande, som er ældre, har en lang videregående uddannelse og som bor i hovedstadsområdet.

	<b>Estimater</b>		<b>Estimater</b>
	Tusind 2020-kr.		Tusind 2020-kr.
<i>Ældste pers. i husstand:</i>		<i>Uddannelse:</i>	
18-30 år	<b>-2,1</b>	Ufaglært (ref. gr)	•
31-45 år (ref. gr)	•	Erhvervsfaglig	<b>0,7</b>
46-60 år	<b>2,7</b>	KVU	<b>0,4</b>
61-70 år	<b>5,3</b>	MVU	<b>0,3</b>
71+ år	<b>10,2</b>	LVU	<b>0,9</b>
<i>Antal voksne:</i>		<i>Indkomstgruppe:</i>	
1	<b>3,4</b>	1. (ref. gr)	•
2 (ref. gr)	•	2.	<b>0,9</b>
3+	<b>-2,3</b>	3.	<b>-2,6</b>
<i>Antal børn:</i>		4.	<b>-1,8</b>
0 (ref. gr)	•	5.	<b>-1,3</b>
1	<b>-1,0</b>	6.	<b>-0,8</b>
2	<b>-1,6</b>	7.	-0,6
3+	<b>-1,9</b>	8.	0,2
<i>Herkomst:</i>		9.	<b>1,3</b>
Dansk (ref. gr)	•	10.	<b>6,5</b>
Vestlig	-0,0	<i>Bystørrelse:</i>	
Ikke-vestlig	<b>1,9</b>	Hovedstadsområdet	<b>17,6</b>
<i>Arbejdsmarkedsstatus:</i>		2.-5. største byer	<b>0,8</b>
I arbejde (ref. gr)	•	Resten af landet (ref. gr)	•
Ledig	-0,2	<i>Kommunetype:</i>	
Uden for arbejdsmarkedet	<b>0,5</b>	Lejedes værdi	0,2
		Omk. bestemt (ref. gr)	•

Anm.: Estimationen bygger ca. 315.000 husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991), og den afhængige variabel er den ækvivalerede reguleringsgevinst. Estimater skrevet med fed er signifikante på et 5-pct. niveau. Der er brugt robuste standardfejl. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecielerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. 2.-5. største byer omfatter Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

### Fordeling af reguleringsgevinster og boligstøtte

**Fordeling af hhv. reguleringsgevinster og boligstøtte sammenlignes**

Boligstøtte er en ydelse målrettet husstande, der bor til leje. Til forskel fra huslejereguleringen afhænger størrelsen af boligstøtten pr. lovgivning af blandt andet husstandens indkomst. Som udgangspunkt må det derfor forventes, at boligstøtte i højere grad tilfalder husstande med lav indkomst, og at lejere med samme indkomst i højere grad opnår samme boligstøtte. Der kan dog stadig være betydelige forskelle i boligstøtten for husstande med samme indkomst, idet boligstøtten også bestemmes af eksempelvis niveauet af huslejen, boligens størrelse, antal børn, og om der er folkepensionister i husstanden, jf. afsnit IV.2.

**Høj boligstøtte til husstande med lav indkomst ...**

Den gennemsnitlige boligstøtte i ældre lejeboliger er generelt højest for husstande med lav indkomst, jf. figur IV.14.<sup>27</sup> Det gælder både den absolutte boligstøtte og boligstøtten relativt til indkomsten. Derudover fremgår det, at husstande med høje indkomster ikke kan modtage boligstøtte. Det viser, at boligstøtten i højere grad tilfalder husstande med lav indkomst sammenlignet med gevinsterne ved huslejeregulering.

**... og mindre forskelle i støtten for husstande med samme indkomst**

Derudover får husstande med samme indkomst i højere grad samme boligstøtte. Forskellene i boligstøtten kan dekomponeres i forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne på samme vis som dekomponeringen af reguleringsgevinsterne ovenfor. Godt 70 pct. af de samlede forskelle i boligstøtten skyldes forskelle indenfor indkomstgrupperne. Det er 25 pct. mindre end ved reguleringsgevinsterne. Størstedelen af forskellene i boligstøtten skyldes dog forskelle indenfor indkomstgrupperne, og det afspejler, at boligstøtten afhænger af flere andre faktorer end blot husstandsindkomsten, jf. ovenfor.<sup>28</sup>

**Huslejereguleringen mindre målrettet end boligstøtten**

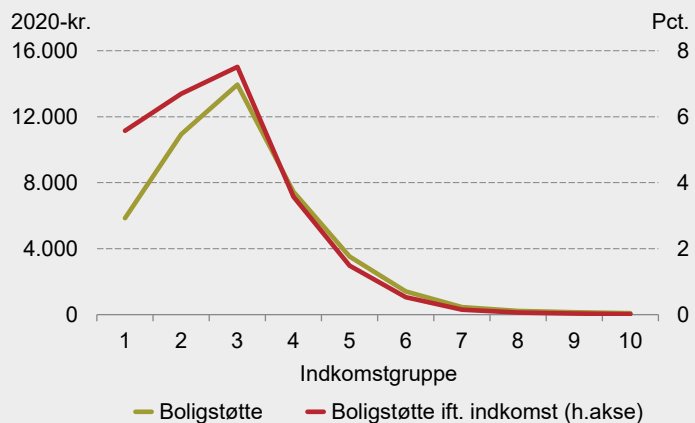
Resultaterne viser samlet set, at sammenlignet med boligstøtten er huslejereguleringen i mindre grad målrettet lavindkomstgrupperne, og der er større tilfældighed i hvilke lejere med lav indkomst, der har gavn af huslejereguleringen.

27) Den lave boligstøtte til husstande i de to laveste indkomstgrupper skyldes bl.a. lav husleje for disse grupper, og at der er mange folkepensionister i tredje indkomstgruppe. Boligstøtten er nemlig højere ved høj husleje og for folkepensionister.

28) Samme konklusion nås ved at bruge 100 indkomstgrupper i stedet for ti.

**FIGUR IV.14 BOLIGSTØTTE FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER**

Boligstøtten er høj for husstande med lave indkomster og lav for husstande med høje indkomster. Næsten ingen husstande med høje indkomster modtager boligstøtte.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige boligstøtte indenfor hver indkomstgruppe for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Boligstøtten og den disponible indkomst er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i ældre lejeboliger, er inkluderet i figuren. Observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. er fjernet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

### HUSLEJEREGULERING OG DEN SAMLEDE FORDELING AF INDKOMSTER

**Omfordeling blandt hele befolkningen sfa. regulering af husleje undersøges**

I det foregående har fokus været på fordelingen af reguleringsgevinsterne blandt husstande, som bor til leje. Dette underafsnit fokuserer på, hvor omfordelende huslejereguleringen er, når der tages højde for, at lejere generelt set har lavere indkomst end den samlede befolkning, jf. figur IV.8 i afsnit IV.3.<sup>29</sup>

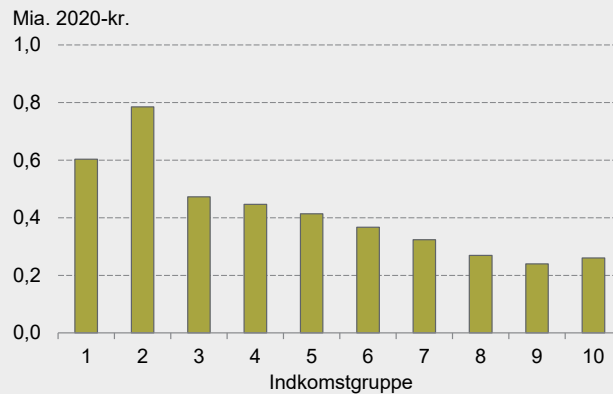
29) Der gives også indirekte økonomisk støtte til ejerboligindehavere i form af rentefradrag og et lavt niveau af ejendomsværdiskatten. Der ses bort fra denne støtte, da fokus alene er på effekten af huslejeregulering. Derudover ses der bort fra udlejers indkomstab grundet lavere husleje og skattefinansieringen ved boligstøtte.

**Samlet værdi af  
reguleringsgevinster  
tilfalder især  
husstande med lav  
indkomst**

Den samlede gevinst af huslejereguleringen er størst for husstandene i de laveste indkomstgrupper, når reguleringsgevinsterne lægges sammen for alle husstande i ældre lejeboliger, jf. figur IV.15. Det afspejler, at der er flere lejere blandt husstande med lave indkomster. Der kan på den baggrund argumenteres for, at huslejereguleringen tilgodeser husstande med lav indkomst.

**FIGUR IV.15 SAMLET VÆRDI AF REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER, 2021**

Den samlede værdi af reguleringsgevinsterne er størst for husstande med lav indkomst, da de fleste lejere har en forholdsvis lav indkomst.



Anm.: Figuren viser den samlede værdi af reguleringsgevinsterne i hver indkomstgruppe for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Dvs. summen af gevinsterne for alle husstande i hver gruppe. Reguleringsgevinsten er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i ældre lejeboliger, er inkluderet i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Huslejeregulering  
kan påvirke  
fordeling af  
indkomst, ...**

En anden og mere fyldestgørende måde at belyse den omfordelende virkning af huslejeregulering er at tilføje reguleringsgevinsterne for husstande i private ældre lejeboliger til den disponible indkomst. Herved kan man vurdere, i hvor høj grad huslejereguleringen mindsker uligheden i den disponible indkomst for alle husstande i Danmark, når der tages højde for, at de fleste lejere har en forholdsvis lav indkomst.

**... men mindsker næsten ikke uligheden i disponibel indkomst**

Indkomstuligheden i hele befolkningen mindskes kun lidt ved at tilføje reguleringsgevinsten for husstande i ældre lejeboliger, idet Gini-koefficienten kun falder fra 0,301 til 0,299, jf. tabel IV.8.<sup>30</sup> Denne begrænsede effekt kan dels afspejle, at ikke alle husstande med lav indkomst har en reguleringsgevinst, dels at summen af reguleringsgevinsterne for husstande i ældre lejeboliger kun er på ca. 4,2 mia. kr.<sup>31</sup> Det er en meget lille andel af den samlede sum af den disponibel indkomst på ca. 850 mia. kr.

**Boligstøtte mere effektiv til at mindske ulighed i indkomst**

Til sammenligning falder Gini-koefficienten fra 0,304 til 0,301, når man tager højde for boligstøttens andel af den disponible indkomst. Det er også en forholdsvis lille ændring i Gini-koefficienten, men den samlede sum af boligstøtte for husstande i ældre lejeboliger er kun 2,1 mia. kr. Således fås en større reduktion i indkomstuligheden ved boligstøtte end ved huslejeregulering, selvom den samlede udbetalte boligstøtte er mindre end de samlede reguleringsgevinster.<sup>32</sup> Det illustrerer, at huslejereguleringen ikke er den mest effektive måde at tilgodese lejere med lav indkomst.

---

30) Definitionen af husstande og populationsafgrænsningen i denne analyse kan adskille sig fra andre studier, som opgør indkomstuligheden. Gini-koefficienten kan derfor være forskellig fra andre opgørelser.

31) Den beregnede reguleringsgevinst overvurderer højst sandsynlig den faktiske huslejestigning, hvis alle regulerede lejeboliger overgår til fri lejefastsættelse, jf. tidligere i afsnittet. Den samlede sum af reguleringsgevinster på 4,2 mia. kr. er derfor højst sandsynligt et overkantsskøn og overvurderer lejernes samlede gevinst af huslejeregulering.

32) Denne konklusion er uændret, hvis man tilføjer effekten af hhv. huslejeregulering og boligstøtte for husstande i almene boliger.

**TABEL IV.8 HUSLEJEREGULERINGS EFFEKT PÅ INDKOMSTMULIGHEDEN, 2021**

Indkomstuligheden for alle husstande i Danmark er næsten uændret ved at tilføje lejernes reguleringsgevinst til deres disponible indkomst.

	Gini-koefficient	Samlet sum af boligstøtte/ reg.gevinst	Mia. kr. pr. Gini-point <sup>a)</sup>
Disponibel indkomst ekskl. boligstøtte	0,304	•	•
Disponibel indkomst (inkl. boligstøtte)	0,301	2,1	6,8
Disp. indkomst inkl. reguleringsgevinster	0,299	4,2	20,2

a) Denne beregning er et regneeksempel for at illustrere, hvor effektiv huslejeregulering hhv. boligstøtte er til at mindske indkomstuligheden. Således kan den ikke bruges til at vurdere effekten på indkomstuligheden ved at øge eller mindske graden af huslejeregulering hhv. boligstøtten.

Anm.: Tabellen viser ændringen i indkomstuligheden, når reguleringsgevinsten hhv. boligstøtten tillægges den disponible indkomst for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Den disponible indkomst er defineret, så boligstøtte indgår i dette indkomstbegreb. Forskellen mellem første og anden række viser derfor effekten af boligstøtte på indkomstuligheden. Indkomst, reguleringsgevinst og boligstøtte er ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

## SAMMENFATNING

Huslejeregulering giver lejere årlig gevinst på ca. 17.000 kr., ...

Analysen i dette afsnit undersøger effekten af huslejeregulering på huslejen og kaster lys over, hvem som har glæde af den lavere leje. Den årlige gevinst for lejerne, den såkaldte reguleringsgevinst, er ca. 17.000 kr. i private ældre lejeboliger og tilfalder i højere grad ældre, højtuddannede lejere med høje indkomster. Reguleringsgevinsten er størst i hovedstadsområdet, og gevinsten i nyere lejeboliger er højest for lejere, som har boet længe i boligen.

... men synes ikke at være målrettet husstande med lav indkomst

Analysen viser, at huslejereguleringen ikke synes at være målrettet husstande med lav indkomst. For det første er den årlige reguleringsgevinst i ældre lejeboliger højere for husstande med høje indkomster. For det andet er der store forskelle i gevinsten for husstande med omtrent samme indkomst. Det betyder, at nogle lavindkomsthushold har en meget stor gevinst, mens andre har en meget lille gevinst. Forskellene indenfor indkomstgrupperne udgør således godt 95 pct. af de samlede forskelle i reguleringsgevinsterne blandt husstande i ældre lejeboliger. For det tredje reducerer huslejereguleringen indkomsthusholdenes mindre end boligstøtten, selvom summen af de samlede reguleringsgevinster er større end den udbetalte boligstøtte.

## IV.6

## HUSLEJEREGULERING OG MISALLOKERING

Afsnit undersøger ændret boligvalg som følge af huslejeregulering

Dette afsnit undersøger betydningen af huslejeregulering for, hvordan boliger fordeles blandt lejere. Konkret undersøges, om lejere i de regulerede private ældre lejeboliger (opført frem til 1991) bor i en anden størrelse bolig, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Analysen viser, at ca. 15 pct. af lejere i ældre lejeboliger bor i boliger, der er enten mindre eller større, end de ville have i fravær af regulering. Hvis der ses på et bredere mål for boligens karakteristika end boligens størrelse, er det ca. 35 pct. af lejerne, som bor i en anden bolig, end de ville i fravær af huslejeregulering.

På et ureguleret lejemarked får alle en bolig, hvis de vil betale huslejen, ...

På et frit lejemarked vil huslejen ligge på et niveau, hvor boligudbuddet svarer til efterspørgslen. Det betyder, at alle, der er villige til at betale den markedsbestemte husleje, får en bolig. Under fuldkommen konkurrence vil denne allokering af boligerne være samfundsøkonomisk optimal.

... men det sker ikke på et reguleret lejemarked

Det er ikke tilfældet med huslejeregulering, da efterspørgslen er større end udbuddet. Det skyldes, at lejere, der er villige til at betale den regulerede husleje, men ikke den markedsbestemte leje, nu ønsker en reguleret lejebolig. Derfor fordeles de regulerede boliger ud fra andre kriterier, såsom hvor gode forbindelserne er til udlejer eller placeringen på en venteliste. Derudover kan lejere vælge at blive boende i en bolig, til trods for at den ikke længere er optimal i forhold til f.eks. husstandens størrelse. Det er dermed ikke nødvendigvis de hushold, som har størst nytte ved at bo en given reguleret bolig, der får boligen.



Denne såkaldte misallokering giver et velfærdstab, da en ændret fordeling af lejeboligerne ville kunne øge husstandenes samlede tilfredshed med deres valg af bolig, jf. afsnit IV.4.

**Misallokering kan være husstande, som bor for småt eller stort**

Misallokering kan komme til udtryk på mange måder. Det kan være en ældre enlig, som bor i en (for) stor, men billig bolig, efter børnene er flyttet og partneren gået bort. Det kan også være en stor familie, som bor i en for lille bolig, fordi den på grund af huslejereguleringen er meget billig. Huslejereguleringen kan således indebære, at nogle husstande i regulerede lejeboliger bor i større boliger, mens andre husstand bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering.

**Analysen opgør misallokering ift. boligstørrelse og andre karakteristika**

I det følgende præsenteres en analyse, der giver et bud på graden af misallokering af private ældre lejeboliger opgjort ud fra boligernes størrelse. Med andre ord undersøges, om husstandene i regulerede lejeboliger bor i større eller mindre boliger, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Opgørelsen af misallokering ud fra boligstørrelse gør resultaterne forholdsvis nemme at fortolke. Der er imidlertid andet end boligstørrelse, som har betydning for, hvor attraktiv en bolig er. Det gælder f.eks. vedligeholdelsesstand, og om lejlighed ligger i stuen eller på øverste etage med en altan. En supplerende analyse beregner graden af misallokering opgjort ud fra boligens markedsbestemte husleje, som er et summarisk mål for boligens karakteristika og kvalitet. Dette mål tager i højere grad højde for andre aspekter end boligens størrelse, omend metoden er forbundet med større analytiske usikkerheder.

**Afsnittets indhold**

Resten af afsnittet beskriver først metoden til opgørelse af misallokering, efterfulgt af en gennemgang og tolkning af resultaterne. Metode og resultater uddybes i et baggrundsnotat.

## **METODE TIL OPGØRELSE AF MISALLOKERING**

**Efterspørgsel efter boligstørrelse uden huslejeregulering**

Graden af misallokering for regulerede lejeboliger opgøres ideelt set ved at sammenholde den faktiske boligstørrelse for husstande i de regulerede ældre lejeboliger med den boligstørrelse, som de ville vælge i en situation uden huslejeregulering. Det er imidlertid ikke muligt direkte at observere, hvor stor en lejebolig husstande, som bor i en ældre lejebolig, ville vælge i fravær af huslejeregulering. I stedet beregnes den ønskede boligstørrelse ud fra en efterspørgselsmodel, der estimeres for husstande i uregulerede lejeboliger, jf. boks IV.9. Uregulerede lejeboliger betegnes som nyudlejede boliger opført efter 1991, hvor lejerne har boet i maksimalt to år. For denne gruppe af boliger kan lejere og udlejere frit aftale huslejen ved indflytning, hvorfor huslejen fastsættes på markedsvilkår, jf. afsnit IV.2.

**BOKS IV.9 OPGØRELSE AF MISALLOKERING**

Misallokering for husstande i huslejeregulerede ældre boliger opgøres i to overordnede trin; (1) Estimation af efterspørgslen efter boligstørrelse uden huslejeregulering, og (2) Sammenligning af den faktiske boligstørrelse med den prædikterede boligstørrelse i fravær af regulering.

*Efterspørgsel efter boligstørrelse*

Efterspørgslen efter boligstørrelse i fravær af huslejeregulering estimeres ved brug af en log-lineær efterspørgselsmodel, jf. bl.a. Zabel (2004), Wang (2011) og Bloze og Skak (2013):

$$\ln(H_i) = \beta_0 + \beta_1 Z_i + \beta_2 Y_i + \beta_3 UDD_i + \pi_t + \epsilon_i$$

hvor  $H_i$  er boligens størrelse, der modelleres som en funktion af husstandssammensætning,  $Z_i$ , dummyer for husstandens ækvivalerede disponible indkomst,  $Y_i$ , dummyer for højest fuldførte uddannelsesniveau i husstanden,  $UDD_i$ , samt en fixed-effects for kalenderår,  $\pi_t$ .

Modellen estimeres på baggrund af husstande i uregulerede lejeboliger i perioden fra 2010-21. Disse husstande udvælges, så de er sammenlignelige med husstande i ældre lejeboliger ud fra bl.a. indkomst, husstandssammensætning og uddannelse. En korrekt opgørelse af bolig efterspørgslen uden huslejeregulering beror på, at husstandene i de ældre lejeboliger har samme præferencer for boligstørrelsen som husstande i uregulerede lejeboliger, når der er taget højde for faktorerne i efterspørgselsmodellen. Det sandsynliggøres ved at vælge en sammenlignelig gruppe af husstande.

Den prædikterede efterspørgsel efter boligstørrelse i fravær af huslejeregulering vil ikke nødvendigvis fuldt ud afspejle en situation, hvor alle lejeboliger er uregulerede. Den eksisterende lejeregulering kan have afledte effekter på de uregulerede boliger, jf. afsnit IV.4. Samtidig vil prisbevægelser ved en fuld afregulering påvirke efterspørgslen og udbuddet af lejeboligerne.

*Opgørelse af misallokering*

For at vurdere, om en husstand er misallokeret, sammenlignes størrelsen på den faktiske bolig med størrelsen på den bolig, som husstanden forventes at ville bo i uden huslejeregulering, i to deltrin.

- En bolig betegnes som for stor eller for lille, hvis den faktiske boligstørrelse er mindst 25 pct. større eller mindre end den boligstørrelse, som husstanden vurderes at ville efterspørge på et ureguleret lejeboligmarked. Grænsen på 25 pct. svarer til den grænse, som er anvendt i et tidligere studie af misallokering, jf. Glaeser og Luttmer (2003)
- Første deltrin vil overvurdere graden af misallokering, idet der kan være statistisk usikkerhed i forbindelse med efterspørgselsmodellen og trægheder i boligvalget. I andet deltrin fratrækkes denne usikkerhed estimeret ud fra den statistiske usikkerhed i uregulerede lejeboliger. Den statistiske usikkerhed i disse boliger medfører nemlig, at husstande tilsyneladende bor med en anden boligstørrelse, end de efterspørger.

For en mere detaljeret beskrivelse af metoden henvises til baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

**Boligefterspørgsel,  
hvis én bolig  
afreguleres**

Analysen tager ikke højde for, hvordan efterspørgslen og udbuddet af lejeboliger ændres, hvis alle regulerede lejeboliger overgår til fri leje-  
fastsættelse. Den estimerede efterspørgsel efter boligstørrelse afspej-  
ler derfor alene boligvalget, hvis én enkelt lejebolig overgår til fri leje-  
fastsættelse. Man kan ikke anvende analysen til at forudsige den ef-  
terspurte boligstørrelse i fravær af nogen form for huslejeregulering.

## RESULTATER

I det følgende vises først resultaterne for misallokering målt i forhold til  
boligstørrelse. Derefter beskrives resultaterne, når misallokeringen er  
opgjort ud fra andre karakteristika og kvalitet.

**15 pct. af ældre  
lejeboliger er  
misallokeret, ...**

Den samlede grad af misallokering ud fra boligstørrelse er opgjort til  
knap 15 pct., jf. figur IV.16. Trefjerdedele af misallokeringen skyldes,  
at husstande bor i mindre boliger, end de ville i fravær huslejeregule-  
ring, mens den sidste fjerdedel skyldes, at husstande bor i større boli-  
ger.<sup>33</sup> Det kan være attraktivt for en husstand at bo i en mindre, regu-  
leret bolig i stedet for at vælge en større, ureguleret lejebolig. Det kan  
give husstanden flere penge til andre formål, der også øger livskvalite-  
ten, eksempelvis ferier, restaurantbesøg eller køb af tøj. I fravær af  
reguleringen ville husstanden dog få større glæde af en større bolig.

**... hvilket er mindre  
end i almene boliger**

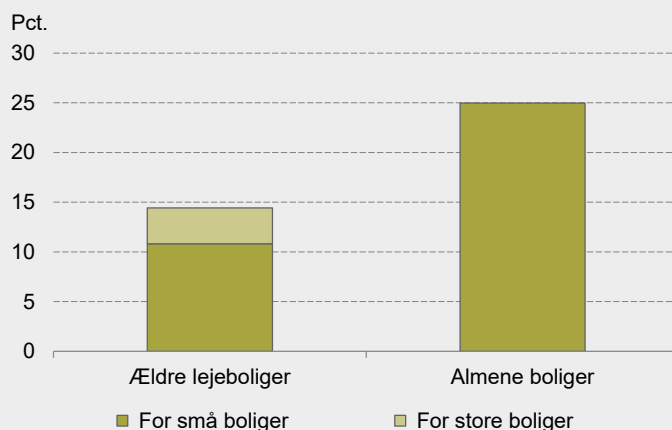
Der er færre husstande i private ældre lejeboliger, som er misallokeret,  
end i almene boliger, hvor ca. 25 pct. af husstandene bor i for store  
eller for små boliger. I almene boliger skyldes misallokeringen udeluk-  
kende, at husstandene bor i mindre boliger, end de ville efterspørge i  
fravær af huslejereguleringen.

---

33) Tidligere studier definerer det også som misallokering, hvis husstandene primært bor i  
mindre boliger, end de ville efterspørge i fravær af huslejeregulering, jf. Wang (2011)  
samt Bloze og Skak (2013).

**FIGUR IV.16 SAMLET GRAD AF MISALLOKERING**

Ca. 15 pct. af de ældre lejeboliger er misallokerede. Misallokering skyldes primært, at husstande bor i for små boliger.



Anm.: Graden af misallokering er opgjort ud fra boligstørrelsen. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**35 pct. af ældre lejeboliger misallokeret opgjort ud fra øvrige boligkarakteristika**

I stedet for boligstørrelse kan misallokeringen også opgøres ud fra den markedsbestemte husleje, der er et summarisk mål for boligens karakteristika og kvalitet. En sådan opgørelse finder, at graden af misallokering for private ældre lejeboliger er på ca. 35 pct., mens graden af misallokering i almene boliger ikke ændres, jf. baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk). Det indikerer, at den reelle misallokering, særligt for de ældre lejeboliger, er større, end hvad fremgår af analysen af boligstørrelse.<sup>34</sup>

**Resultater fra andre studier af misallokering**

**Studie af New York finder lignede grad af misallokering**

En analyse af New York, der metodemæssigt minder om den præsenterede analyse, finder for regulerede lejeboliger omkring år 1990, at godt 20 pct. af husstandene i regulerede lejeboliger bor i en større eller mindre bolig, end de ville vælge i fravær af lejeregulering, jf. Glaeser

34) Der kan være større usikkerhed knyttet til en beregning af misallokering opgjort ud boligens karakteristika og kvalitet, da der forventes at være knyttet en større statistisk usikkerhed til opgørelsen af markedsbestemte huslejer for regulerede lejeboliger end til opgørelsen af boligstørrelser i fravær af regulering. Dette uddybes i baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

og Luttmer (2003). Disse lejeboliger var underlagt 2. generationshuslejeregulering, og reguleringen kan derfor til en vis grad sammenlignes med reguleringen i ældre lejeboliger i Danmark.

#### Tidligere dansk studie fandt misallokering

Et tidligere studie opgør graden af misallokering i Danmark for regulerede lejeboliger omkring år 2000. Det finder, at husstande i ældre lejeboliger i gennemsnit bor i ca. 2 pct. mindre boliger, end de ville i fravær af regulering, jf. Bloze og Skak (2013). Studiet finder, ligesom indeværende analyse, at husstandene i ældre boliger primært bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering.<sup>35</sup>

#### Også misallokering i Tyskland og Frankrig

Nyere empiriske analyser fra Tyskland og Frankrig finder også tegn på, at huslejeregulering har ledt til misallokering, jf. Mense mfl. (2023) og Chapelle mfl. (2019). Disse studier opgør dog ikke egentlige mål for graden af misallokering. Et studie fra Kina opgør misallokering ud fra boligens karakteristika og kvalitet ligesom den ene analyse i dette afsnit. Det finder misallokering i den forstand, at husstande har et lavere boligforbrug, end de ville i uden huslejeregulering, jf. Wang (2019).

### Faktorer bag misallokering

#### Misallokering stiger i husstandens indkomst

Overordnet set stiger graden af misallokering af private ældre lejeboliger med husstandsindkomst, og graden af misallokering er ca. dobbelt så stor i de højeste indkomstgrupper som i de laveste, jf. den venstre del af figur IV.17. Den positive sammenhæng afspejler primært, at husstande med høj indkomst i højere grad bor i små boliger i forhold til deres forventede boligstørrelse uden huslejeregulering.

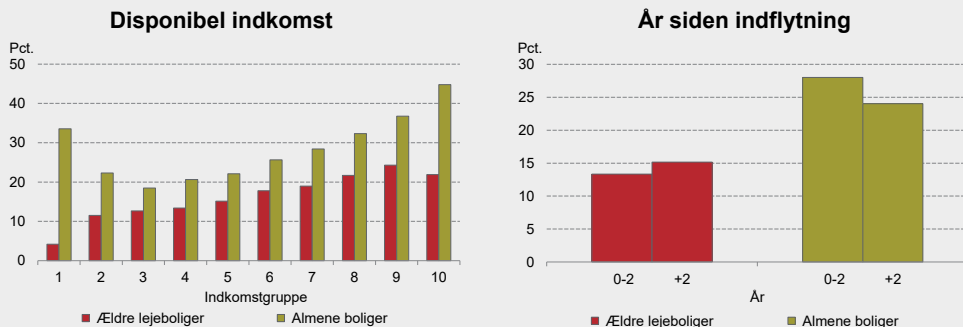
#### Misallokering skyldes især fordeling af ledige lejemål

En misallokering af regulerede lejeboliger kan overordnet set skyldes allokeringen af ledige lejemål eller manglende fraflytning, hvis husstandens boligbehov ændres, jf. afsnit IV.4. Supplerende analyser peger i retning af, at misallokeringen af ældre lejeboliger især afspejler fordelingen af husstande i ledige lejemål og i mindre grad en manglende fraflytning fra boligerne, når boligbehovet ændrer sig. En opgørelse af misallokering for husstande, der har boet i deres ældre lejebolig i op til to år, viser således, at ca. 13 pct. er misallokeret, jf. højre figur i figur IV.17. For husstande, der har boet i en ældre lejebolig i mere end to år, er graden af misallokering på ca. 15 pct. og dermed kun marginalt højere end for de nyligt indflyttede husstande. For almene boliger fås tilsvarende resultater, ligesom der findes et tilsvarende billede, når misallokeringen opgøres ud fra boligens karakteristika og kvalitet.

<sup>35</sup>Bloze og Skak (2013) ser på den gennemsnitlige afvigelse af boligstørrelse med og uden huslejeregulering, men uden at opgøre andelen af boliger, hvor der er misallokering. Gøres det i indeværende analyse fås, at husstande i ældre lejeboliger i gennemsnit bor i ca. 1,5 pct. mindre boliger, end de ville i fravær af regulering.

**FIGUR IV.17 MISALLOKERING OPDELT PÅ HUSSTANDSKARAKTERISTIKA**

Graden af misallokering er størst i husstande med høj indkomst og stiger svagt ved større grad af huslejeregulering.



Anm.: Det vægtede gennemsnit af misallokeringen i hver gruppe svarer til den samlede misallokering i figur IV.5. Indkomstdecilene i venstre figur er beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Indkomsten er ækvivaleret. I højre figur er husstandene inddelt i grupper på baggrund af den årlige reguleringsgevinst pr. kvadratmeter. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Misallokering i figurene er baseret på boligstørrelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

### USIKKERHED OM NIVEAUET AF MISALLOKERING

#### Usikkerhed om omfang af misallokering

De præsenterede resultater viser tegn på misallokering i ældre lejeboliger. Størrelsen af den opgjorte misallokering er dog forbundet med en vis usikkerhed, idet tolkningen af resultaterne bygger på en række antagelser.

#### Den anvendte metode kan også undervurdere misallokeringen

I fastlæggelsen af misallokering er i et første indledende trin lagt til grund, at der er misallokering, hvis den faktiske boligstørrelse (eller øvrige boligkarakteristika) afviger med 25 pct. fra den efterspurgte boligstørrelse, jf. boks IV.9. Grænsen på 25 pct. er valgt for at være i overensstemmelse med et tidligere studie, men der er ikke nogen objektiv korrekt grænse. Anvendes i stedet en grænse på 10 pct., fås et højere niveau for misallokering.

#### Niveau kan være undervurderet på grund af flere former for misallokering

Der kan argumenteres for, at graden af misallokering kan være større end opgjort i dette afsnit. Personers værdisætning af boliger kan således variere mere end den estimerede efterspørgselsmodel viser. Det kan for eksempel være, at en husstand har fået tildelt en reguleret bolig,

som præcist har den størrelse, som husstanden ville vælge i fravær af regulering. Men den tildelte regulerede bolig kan ligge i et andet område end husstanden ville vælge på et frit marked. En sådan geografisk misallokering fanges ikke i analysen. Det trækker i retning af, at graden af misallokering er undervurderet.

#### Modelusikkerhed kan betyde under- eller overkantsskøn

Modellen, der bruges til at opgøre misallokeringen, bygger på en række antagelser. Graden af misallokering kan være over- eller undervurderet, hvis disse antagelser ikke er opfyldt. Eksempelvis vil det være et problem, hvis husstande i nyere lejeboliger har præferencer for at bo i større (mindre) boliger, og dette ikke opfanges af de karakteristika, der indgår i efterspørgselsmodellen. Det vil fejlagtigt trække i retning af en for høj (lav) grad af misallokering opgjort for boligstørrelse. En anden mulig usikkerhed ved analysen er potentielle markedsfejl på det uregulerede lejeboligmarked. I tilfælde af eksempelvis markedsmagt til udlejer vil huslejen være højere end huslejen under fuldkommen konkurrence, jf. afsnit IV.4. Isoleret set trækker det i retning af en undervurdering af misallokeringen sammenlignet med en situation, hvor analysen var lavet på baggrund af et ureguleret marked med fuldkommen konkurrence. Omvendt kan graden af misallokering være overvurderet. Det vil være tilfældet, hvis en husstand bor i en reguleret bolig, der opfylder dens ønsker om f.eks. størrelse og beliggenhed, men den estimerede model fejlagtigt vurderer, at husstanden burde bo i en anden bolig. I opgørelsen af misallokeringen er der dog delvist taget højde for dette ved at fratække den *statistiske usikkerhed*, jf. boks IV.9.

### OPSUMMERING

Huslejeregulering kan ændre på fordelingen af lejeboliger, idet prismetanismen, som normalt sørger for at fordele boligerne ud fra lejernes betalingsvillighed, ikke fungerer optimalt. I afsnittet rapporteres resultaterne af en analyse, der sammenligner boligstørrelsen for husstande i private ældre lejeboliger, med den boligstørrelse, som de ville vælge i en situation uden huslejeregulering.

#### Analysen finder misallokering af ældre lejeboliger

Analysen finder, at ca. 15 pct. af husstande i ældre lejeboliger bor i en større eller mindre bolig, end de ville i fravær af huslejeregulering. Denne misallokering skyldes primært, at husstandene bor i mindre boliger, end de ville uden regulering. Bruges i stedet flere boligkarakteristika og kvaliteten af boligen bor ca. 35 pct. af husstandene i en anden bolig, end de ville vælge i fravær af reguleringen.

**Misallokering opstår ved fordeling af husstande i de ledige boliger**

Der er tegn på, at misallokering sker allerede ved fordelingen af husstande i de ledige regulerede boliger. I princippet kan misallokering også opstå, hvis husstande ikke skifter bolig, når der sker ændringer i f.eks. husstandens størrelse eller indkomst, som påvirker boligbehovet. Analysen tyder imidlertid på, at denne fastholdelse har mindre betydning for misallokering.

## IV.7

## SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

**Lejeboliger er vigtige**

Boliger er vigtige for borgernes dagligdag og velfærd, og udgifter til boligen udgør med 25 pct. den største enkeltstående post i lejernes forbrug. I Danmark udgør lejeboliger ca. 40 pct. af alle boliger. Heraf er omkring halvdelen private lejeboliger, mens den anden halvdel er almene lejeboliger.

**Kapitlet har fokus på regulering af private lejeboliger**

En stor del af lejeboligerne er omfattet af en regulering af huslejen, som indebærer, at lejen er lavere end en markedsbestemt leje. Kapitlet fokuserer på konsekvenser af huslejeregulering for private lejeboliger.

**Regulering af niveauet for huslejen i de fleste private lejeboliger**

Reguleringen afhænger af, hvornår lejeboligen er opført. Således er *niveauet* for huslejen i private lejeboliger opført frem til 1991 reguleret, hvilket omfatter ca. 75 pct. af de private lejeboliger. For private lejeboliger opført efter 1991 kan størrelsen af huslejen aftales frit mellem lejer og udlejer, når lejemålet indgås.

**Regler for årlig stigning i husleje for alle lejeboliger**

Derudover er der for alle private lejeboliger regler for, hvor meget huslejen må *stige* fra år til år, efter at lejemålet er indgået. For boliger opført efter 1991 bliver den aftalte husleje således typisk reguleret med udviklingen i nettoprisindekset.

**Fordelingshensyn argument for regulering**

Der er tilsvarende regulering af lejen i flere andre lande. Et vigtigt argument for reguleringen er at sikre billigere boliger til husstande med relativt lave indkomster. Et særligt opmærksomhedspunkt de senere år har været stigende boligomkostninger i storbyer. Eksempelvis har der været en større stigning i huslejerne for uregulerede lejeboliger i og omkring København siden 2010 sammenlignet med andre dele af landet. En lignende udvikling ses i andre lande. Internationalt har det ledt til en fornyet debat om, hvorvidt huslejeregulering kan være et tiltag til at sikre boliger i storbyer, som er til at betale, så det ikke kun er personer med høje indkomster, der har råd til at bo i de store byer, jf. Metcalf (2018).



**Både effektivitets-  
gevinster og  
effektivitetstab ved  
huslejeregulering**

Traditionelt har økonomer haft fokus på, at der er en række negative effekter af huslejeregulering. Der er imidlertid også en række argumenter for, at nogen grad af regulering kan være fordelagtig, f.eks. kan det imødegå markedsmagt og beskytte forbrugerne. En for høj grad af regulering af huslejerne kan dog indebære effektivitetstab, som kan overskygge gevinsterne ved regulering.

Kapitlet analyserer fordelingsmæssige effekter og effektivitetseffekter af reguleringen af huslejer i private lejligheder.

### **HUSLEJEREGULERING OG FORDELING**

**Huslejeregulering  
giver lavere leje for  
nuværende lejere, ...**

Huslejeregulering er en fordel for de nuværende lejere i ældre private udlejningsboliger. Beregningerne i kapitlet viser, at huslejereguleringen sænker den årlige leje med i gennemsnit 17.000 kr. for ældre private udlejningsboliger i forhold til lejen på det uregulerede lejemarked, svarende til 30 pct. af lejen.<sup>36</sup>

**... men er en  
omkostning for  
nye lejere**

Huslejeregulering kan derimod være en ulempe for lejere, som flytter ind i nyere private lejligheder, da huslejen i disse kan være højere som følge af reguleringen af de ældre private lejligheder. Reguleringen medfører også, at lejere i ældre private boliger bliver boende, selvom deres boligbehov har ændret sig. Det gør det vanskeligere for nye lejere at få adgang til de ældre private lejligheder. Reguleringen er således en fordel for nogle lejere, men en ulempe for andre lejere.

**Huslejeregulering er  
ikke målrettet lejere  
med lav indkomst**

I kapitlet er foretaget en analyse af, om det blandt de nuværende lejere i ældre private lejligheder især er lavindkomstgrupper, som opnår besparelser i huslejen som følge af reguleringen. Analysen viser, at det ikke er lejere med lave indkomster, som gennemsnitligt set opnår den største besparelse. Samtidig er der store forskelle på besparelserne blandt lejere med relativt lave indkomster. Nogen opnår en høj besparelse, mens mange ikke får en besparelse.

**Besparelse større  
for lejere med høj  
indkomst, lang ud-  
dannelse og ældre**

Beregninger viser således, at den gennemsnitlige besparelse i huslejen stiger med indkomsten. Konkret er den gennemsnitlige årlige huslejesparelse ca. 12.000 kr. for lejere med lave indkomster og ca. 25.000 kr. for lejere med høje indkomster.<sup>37</sup> Samtidig er det i højere

---

36) Disse tal afspejler principielt set, hvor meget lejen ville stige, hvis ét lejemål overgik til det uregulerede lejemarked. Hvis lejen i alle ældre private udlejningsboliger blev afreguleret, ville forøgelsen i lejen være mindre, fordi lejen på det uregulerede marked i så fald måtte forventes at falde.

37) De her angivne tal er ækvivalerede ud fra antal personer i husstanden. Opgjort uden ækvivaleringen er besparelsen således større pr. husstand.

grad beboere i de større byer, ældre og højtuddannede, der opnår de største besparelser i huslejen.

**Besparelsen udgør en større andel af indkomst for lejere med lav indkomst**

Besparelsen er dog lavere for lejere med høj indkomst, hvis den ses i forhold til den disponible indkomst. For lejere med lav indkomst udgør besparelsen i gennemsnit ca. 12 pct. af indkomsten, mens den kun udgør ca. 4 pct. af indkomsten for lejere med høj indkomst.

**Store forskelle i besparelsen mellem lejere med samme indkomst**

Der er store forskelle på de gennemsnitlige årlige besparelser for lejere med samme indkomstniveau. Der er således knap 20 pct. af lejerne med lav indkomst, som ikke opnår nogen besparelse, mens ca. 8 pct. af lejerne med lav indkomst har en årlig besparelse på over 50.000 kr. Der er tilsvarende forskelle på besparelserne mellem lejere med henholdsvis mellemindkomster og høje indkomster. I forhold til at tilgodese lejere med lave indkomster rammer huslejereguleringen således langt fra præcist. Samlet set bidrager forskellene mellem lejere med samme indkomstniveau væsentligt mere til uligheden i fordelingen af huslejesparelser end forskellene mellem indkomstgrupper.

**Beskeden betydning for samlet ulighed målt ved Gini-koefficienten**

Personer med lave indkomster bor dog i højere grad i lejeboliger sammenlignet med personer med høje indkomster. Huslejeregulering tilgodeser derfor i højere grad personer, som har lavere indkomst. Således mindskes uligheden i hele befolkningen opgjort ud fra Gini-koefficienten, når huslejesparelsen indregnes i den disponible indkomst. Reduktionen er dog beskeden, idet Gini-koefficienten falder fra 0,301 til 0,299. Faldet i ulighed er mindre end den reduktion i uligheden, som kan tilskrives udbetaling af boligstøtte. Boligstøtte er således et mere målrettet værktøj end huslejeregulering, hvis der er et ønske om at tilgodese husstande med lave indkomster.

**Lejere får besparelse, hvis de bor længe i nyere private udlejningsboliger**

Det er ikke kun beboere i ældre private udlejningsboliger, der opnår en besparelse ved huslejeregulering. Beboere i nyere private udlejningsboliger opnår også en besparelse, hvis de bliver boende i boligen i en længere årrække. Det skyldes, at lejen alene må stige med udviklingen i nettoprisindekset. Den årlige stigning i den uregulerede leje er således større end stigningen i nettoprisindekset. I perioden 2010-21 er den uregulerede leje i gennemsnit steget med 2,4 pct. om året, mens nettoprisindekset er steget med 1 pct. Stigningen i den uregulerede leje har også været større end den gennemsnitlige stigning i timelønnen på 1,9 pct. om året.

## HUSLEJEREGULERING OG MARKEDSFEJL

På et ureguleret lejeboligmarkedet er der markedsfejl, som kan begrunde nogle former for huslejeregulering. I det følgende diskuteres først, om der er markedsfejl, som giver et rationale for en generel regulering af huslejeniveauet. Dernæst ses på, om der er markedsfejl, som kan begrunde reguleringen af udviklingen i huslejer over tid, efter der er tegnet en lejekontrakt.

### Argumenter for at udlejere har markedsmagt

Der er i dele af faglitteraturen argumenteret for, at udlejere i et vist omfang kan have markedsmagt, når en boligsøgende skal tegne en ny lejekontrakt. På den baggrund kan en mild grad af regulering af huslejen i princippet kan være hensigtsmæssig. En analyse fra Nationalbanken finder desuden, at der i nogle kommuner i Danmark er forholdsvis få private udlejere og en høj markedskoncentration, som kan have ført til en højere leje i de pågældende kommuner.

### Markedsmagt efter indflytning taler for regler for stigningen i husleje over tid

Derimod kan markedsfejl tilsige regulering af udviklingen i huslejen over tid, efter der er indgået en lejekontrakt. Således kan udlejer have en fordelagtig forhandlingssituation, når lejer har boet i en bolig et stykke tid. En flytning indebærer faste omkostninger og besvær for lejeren, ligesom lejers tilknytning til lokalområdet kan forventes at stige med tiden. Regulering, der fastsætter en stigningstakt for huslejen i bestående lejemål, kan modvirke markedsmagt for udlejer efter indflytning.

### Forsikring og forbrugerbeskyttelse

Regulering af stigningstakten for huslejen indebærer også en form for forsikring for lejerne mod uventede stigninger i huslejen. Det kan give en velfærdsgevinst på grund af risikoaversion. Regulering af stigningstakten for huslejen kan således opfattes som en form for forbrugerbeskyttelse.

## EFFEKTIVITETSTAB VED HUSLEJEREGULERING

### Ventelister og kontakter til udlejere

På et reguleret lejemarked fungerer huslejen ikke som mekanisme for tildeling af boliger, da regulering sætter et loft over huslejerne. I stedet fordeles boligerne ved hjælp af eksempelvis ventelister, kontakter eller udlejernes præferencer.

### Dårligere match mellem boliger og lejere

En sådan fordeling af lejeboligerne kan medføre et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Det kan f.eks. være en bolig, som er mindre eller større end den bolig, lejerne ville vælge, hvis der ikke var huslejeregulering. En sådan misallokering indebærer et samfundsøkonomisk effektivitetstab.

**Betydelig del af private lejeboliger er misallokeret**

To analyser i kapitlet opgør graden af misallokering for ældre (regulerede) private lejeboliger i Danmark. Analyserne peger i retning af, at der er misallokering i en betydelig del af de regulerede lejeboliger. Således finder den ene analyse, at omkring 15 pct. af husstandene i ældre private lejeboliger bor i en bolig, som er mindre eller større end den bolig, de ville vælge i fravær af huslejeregulering. Den anden analyse bruger et bredere mål for ydelsen ved at bo i en bolig end blot størrelse. Ud fra denne analyse bor ca. 35 pct. i en anden type af bolig, end de ville i fravær af reguleringen.

**Huslejeregulering reducerer mobilitet**

Huslejeregulering kan have indvirkning på, hvor og hvor længe den enkelte husholdning vælger at bo i en reguleret bolig. Danske og udenlandske undersøgelser viser, at huslejeregulering resulterer i, at personer, der bor i en huslejereguleret bolig, flytter sjældnere, og at flytte-mobiliteten falder med størrelsen af lejernes huslejesbesparelse fra reguleringen.

**Huslejeregulering kan reducere arbejdsproduktivit**

En lavere mobilitet kan have betydning for arbejdsmarkedet. Et tidligere dansk studie finder, at husstande i boliger, hvor huslejen er betydeligt under den markedsbestemte husleje, har en lavere sandsynlighed for at finde et job udenfor nærområdet, mens sandsynligheden er højere for at finde et job i nærområdet. Det betyder, at personer, der bor i en huslejereguleret bolig, vil acceptere en lavere løn og dermed job med en lavere produktivitet for at undgå at flytte fra en lejebolig med stor besparelse i huslejen. Det medfører et samfundsøkonomisk effektivitetstab.

## **PERSPEKTIVERING**

**Gevinster ved huslejeregulering**

Samlet set vurderes det, at der er markedsfejl, som kan begrunde regulering af stigningen i huslejen over tid, når lejermålet er indgået. I dele af litteraturen er der også argumenteret for, at en mild grad af regulering af niveauet for husleje i forbindelse med indgåelse af lejermålet kan være hensigtsmæssigt, fordi det kan imødegå markedsmagt. Der er også i nogle kommuner i Danmark en høj markeds-koncentration, som kan have ført til en for høj leje i pågældende kommuner.

**Effektivitetstab ved for stram regulering**

En stram regulering af niveauet for huslejen, når lejermål indgås, indebærer betydelige effektivitetstab i form af f.eks. misallokering af de regulerede boliger og lavere mobilitet.

**Ikke præcis i forhold til at tilgodese lejere med lav indkomst**

Huslejeregulering indebærer også en række fordelings-effekter. Reguleringen er en gevinst for nuværende lejere i lejeboliger med lav husleje, men der er omkostninger for lejere i boliger, som ikke er reguleret.

	<p>Huslejeregulering rammer langt fra præcist i forhold til at tilgodese nuværende lejere med lav indkomst.</p>
<p><b>Andelen af ældre lejeboliger med stram regulering falder over tid</b></p>	<p>Der er relativ stram regulering af huslejen i ældre private lejeboliger opført frem til 1991, hvilket giver et betydeligt effektivitetstab. Dette effektivitetstab kunne reduceres ved f.eks. at lempe reguleringen for nye lejeaftaler. Det vil også have betydelige omfordelende effekter, herunder store kapitalgevinster til de nuværende lejere. Der er således en afvejning mellem fordeling og effektivitet. Over tid falder andelen af disse ældre private lejeboliger imidlertid, så der sker i realiteten en gradvis udfasning af den forholdsvis stramme regulering.</p>
<p><b>Nettoprisindeks er steget mindre end markedslejen</b></p>	<p>Stigningen i husleje på det uregulerede marked har været højere end stigningen i nettoprisindekset, som bruges til regulering af lejen over tid i bestående lejemål for private lejeboliger opført efter 1991. Det indebærer, at huslejen kommer under den markedsbestemte husleje for lejere, som bliver boende i en længere årrække. Det medfører stigende effektivitetstab over tid.</p>
<p><b>Regulering med lønudvikling kan mindske effektivitetstab</b></p>	<p>Det vil mindske effektivitetstabet, hvis stigningen i huslejerne over tid i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje. Dette indebærer en afvejning mellem effektivitetstab og fordeling. Hvis huslejen får lov at stige med markedslejen, kan det således udgøre en udfordring for husstande med relativt lave indkomster. Hvis stigningen højst må svare til lønudviklingen, vil det indebære et lavere effektivitetstab over tid, samtidig med at huslejen ikke kommer til at udgøre en stigende del af indkomsten for lønmodtagere og modtagere af indkomstoverførsler.</p>
<p><b>Stigninger i huslejer i store byer...</b></p>	<p>Stigninger i huslejerne i København og andre storbyer verden over har ledt til en fornyet debat om, hvorvidt der er behov for en øget grad af huslejeregulering, så storbyerne fremover ikke kun bliver hjemsted for højindkomstgrupper.</p>
<p><b>... skal ikke afhjælpes med strammere huslejeregulering</b></p>	<p>Det kan ikke anbefales at øge graden af huslejeregulering ud fra en målsætning om at sikre, at flere personer med lave indkomster får mulighed for at bo i de største byer i Danmark. Det skal ses i lyset af effektivitetstabene ved en højere grad af huslejeregulering, og at den nuværende huslejeregulering ikke i særlig høj grad tilgodeser lejere med lave indkomster.</p>
<p><b>Andre tiltag kan overvejes</b></p>	<p>Det kan være værd at overveje andre tiltag, hvis der er et ønske om, at lav- og mellemindkomstgrupper skal sikres mulighed for at bo i de store byer. Eksempelvis kan det mindske boligudgifterne, hvis udbudet af boliger i de store byer øges. Her kan der blandt andet ses på</p>

regler, der lægger begrænsninger på opførelse af nye boliger i de store byer. En ændret regulering af f.eks. arealanvendelse eller byggetæthed kan dog indebære omkostninger for de nuværende beboere. Der er i nærværende kapitel ikke foretaget en nærmere afvejning af gevinster og omkostninger ved tiltag af denne art, der kan modgå stigende boligudgifter i de større byer.

## LITTERATUR

Andersen, E. (1994): Historier om krig og boligmangel. *National Økonomisk Tidsskrift*, 132, s. 16-24.

Andersson, R. og B. Söderberg (2012): Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How? *Journal of Housing Research*, 21 (2), s. 159-181.

Arnott, R. (1989): Housing Vacancies, Thin Markets and Idiosyncratic Tastes. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2, s. 5-30.

Arnott, R. (1995): Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), s. 99-120.

Arnott, R. (2003): Tenancy Rent Control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 89-121.

Arnott, R. og M. Igarashi (2000): Rent control, mismatch costs and search efficiency. *Regional Science and Urban Economics*, 30, s. 249-288.

Asquith, B.J. (2019): Housing Supply Dynamics under Rent Control: What Can Evictions Tell Us? *AEA Papers and Proceedings*, 109, s. 393-396.

Atkinson, A.B. (1975): *The Economics of Inequality*. Oxford University Press.

Autor, D.H., C.J. Palmer og P.A. Pathak (2014): Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122 (3), s. 661-717.

Basu, K. og P.E. Emerson (2000): The Economics of Rent Control. *The Economic Journal*, 110, s. 939-962.

Bloze, G. og M. Skak (2013): Rent Control and Misallocation. *Urban Studies*, 50 (10), s. 1988-2005.

Bulow, J. og P. Klemperer (2012): Regulated Prices, Rent Seeking, and Consumer Surplus. *Journal of Political Economy*, 120 (1), s. 160-186.

Chapelle, G., E. Wasmer og P.H. Bono (2019): Spatial Misallocation and Rent Controls. *AEA Papers and Proceedings*, 109, s. 389-392.

DellaVigna, S. (2009): Psychology and Economics: Evidence from the Field. *Journal of Economic Literature*, 47 (2), s. 315-372.

Det Økonomiske Råds formandskab (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, forår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, efterår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Økonomi og Miljø 2019*.

Diamond, R., T. McQuade og F. Qian (2019): The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109 (9), s. 3365-3394.

EU-Kommissionen (2004): Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser. [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Favilukis, J., P. Mabile og S. van Nieuwerburgh (2023): Affordable Housing and City Welfare. *Review of Economic Studies*, 90, s. 293-330.

Freeman, A.M. (1993): Property value models. *The measurement of environmental and resource values*. Washington, Resources for the future.

Glaeser, E.L. (2003): Does rent control reduce segregation? *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 179-202.

Glaeser, E.L. og E.F.P. Luttmer (2003): The Misallocation of Housing under Rent Control. *The American Economic Review*, 93 (4), s. 1027-1046.

Grubb, M.D. (2015): Overconfident Consumers in the Marketplace. *The Journal of Economic Perspectives*, 29 (4), s. 9-35.

Hansen, J.F. (2022): Lovgivning i krigens skygge – dansk boligregulering fra 1939 til 1945. *Erhvervshistorisk Årbog*, 71 (2).



Hansen, M.F., J.Z. Hansen, T. Markeprand, A. Kargo og M. Sønderby (2021): Demografi, socioøkonomi og boligstruktur i danske kommuner. DREAM.

Hardman, A.M og Y.M. Ioannides (1999): Residential Mobility and the Housing Market in a Two-Sector Neoclassical Growth Model. *The Scandinavian Journal of Economics*, 101 (2), s. 315-335.

Heckman, J.J. (1979): Sample Selection as a Specification Error. *Econometrica*, 47, s. 153-161.

Hubert, F. (1993): The Impact of Rent Control on Rents in the Free Sector. *Urban Studies*, 30 (1), s. 51-61.

Hubert, F. (1995): Contracting with costly tenants. *Regional Science and Urban Economics*, 25, s. 631-654.

Häckner, J. og S. Nyberg (2000): Rent Control and Prices of Owner-Occupied Housing. *The Scandinavian Journal of Economics*, 102 (2), s. 311-324.

Jespersen, S.T. og J.R. Munch (2001): Hvem har glæde af huslejereguleringen? Arbejdsrapport fra Det Økonomiske Råds sekretariat, 2001:4.

Kholodilin, K.A. (2022): Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research. DIW Roundup 139. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2022.

Kristensen, J.B. (2012): Konsekvenser af huslejeregulering på det private udlejningsmarkedet – En mikroøkonomisk analyse af 2000'erne, DREAM arbejdsrapport.

Lejelovskommissionen (1997): Betænkning nr. 1331. Boligministeriet.

López-Rodriguez, D. og M. de los Llanos Matea (2020): Public Intervention in Rental Housing Market: A Review of International Experience. Documentos Ocasionales, no. 2002. Banco de España.

Malpezzi, S. (2017): *Rent Control*. Palgrave Dictionary of Economics.

Madrian, B.C. og D.F. Shea (2001): The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (4), s.1149-1187.

Mense, A., C. Michelsen og K.A. Kholodilin (2023): Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. *Journal of Urban Economics*, 134.

Metcalf, G. (2018): Sand Castles Before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities. *The Journal of Economic Perspectives*, 32 (1), s. 59-80.

Mullainathan, S. og J. Spiess (2017): Machine Learning: An Applied Econometric Approach. *Journal of Economic Perspectives*, 31 (2), s. 87-106.

Munch, J.R. og M. Svarer (2002): Rent Control and Tenancy Duration. *Journal of Urban Economics*, 52 (3), s. 542-560.

Musgrave, R.A. (2008): Merit Goods. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.

Nationalbanken (2022): Andersen, P., T. Krause og D. Gorea. Market concentration and the Danish rental market. Nationalbanken.

OECD (2021): OECD Housing Policy Toolkit – Synthesis REPORT.

OECD (2023): Affordable Housing Database, PH6.1 Rental Regulation.

Raess, P. og T. von Ungern-Sternberg (2002): A model of regulation in the rental housing market. *Regional Science and Urban Economics*, 32, s. 475–500.

Sims, D.P. (2007): Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics*, 61, s. 129-151.

Sopranzetti, B.J. (2015): Hedonic Regression Models I Lee, E. C.-F og J.C. Lee (red.): *Handbook of Financial Econometrics and Statistics*. Springer.

Svarer, M., M. Rosholm og J.R. Munch (2005): Rent Control and Employment Duration. *Journal of Public Economics*, 89 (11-12), s. 2165-2181.

Theil, H. (1967): *Economics and Information Theory*. North-Holland Publishing Company.

Transport- og Boligministeriet (2019): Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Wang, S.-Y. (2011): State Misallocation and Housing Prices: Theory and Evidence from China. *American Economic Review*, 101, s. 2081-2107.

Whitehead, C., S. Monk, K. Scanlon, S. Markkanen og C. Tang (2012): The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach. Boligøkonomisk Videncenter.

Whitehead, C. og P. Williams (2018): Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective. Housing Supply & Rents, Occasional Reports, Regulation & Enforcement Reports, Residential Landlords Association.

Ydelseskommisionen (2021): Analyse af kontanthjælpsgruppens boligudgifter. Bilag 8.2.

Zabel, J.E. (2004): The demand for housing services. *Journal of Housing Economics*, 13, s. 16-35.

