NORDISK 2

BETÆNKNING

vedrørende

OPSPARING TIL BOLIGFORMÅL

BETÆNKNING NR. 361

1964

S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

INDHOLDSFORTEGNELSE

I Udvalgets nedsættelse og baggrunden herfor 5

II Oversigt over udvalgets undersøgelser og overvejelser 6

III Oversigt over boligbyggeriet og dets finansieringsforhold 7

IV Mulighederne for at opnå bolig i nybyggeriet 11

V Opsparingsordninger her i landet 13

VI Opsparingsordninger i Sverige og Norge 15

VII Kombination af opsparing og boligret 17

VIII Krav til opsparingen 21

IX Kanaliseringen af opsparingen 23

X Muligheder for at tilskynde til øget opsparing til boligformål ... 24

I. Udvalgets nedsættelse og baggrunden herfor.

1. I forbindelse med overvejelserne vedrørende byggeriets finansieringsforhold tilkendegav regeringen ved fremsættelse i folketinget den 7. november 1963 af forslag til ændring af lov om boligbyggeri af 27. december 1958 med senere ændringer, at der igennem et udvalgsarbejde skulle søges tilrettelagt en organiseret opsparing til boligformål. Boligministeriet havde således ved skrivelse af 5. november 1963 meddelt, at det agtede at nedsætte et udvalg med direktør, professor, dr. polit. Erik Hoffmeyer som formand til behandling af spørgsmålene om boligopsparing.

Udvalget skulle have til opgave at fremkomme med forslag til foranstaltninger til fremme af opsparingen til boligformål, specielt ungdommens opsparing. Udvalget skulle herunder undersøge mulighederne for at give personer, der har gennemført en regelmæssig opsparing, en egentlig ret eller en fortrinsret til en bolig i nybyggeriet. Endvidere skulle udvalget fremkomme med forslag til den praktiske tilrettelæggelse af en opsparingsordning, herunder om kravene til opsparingens størrelse, opsparingsperiodens længde m.v. Såfremt udvalget måtte finde det hensigtsmæssigt at gennemføre foranstaltninger, der forudsætter ændringer i bestående lovgivning eller ny lovgivning, påhvilede det tillige udvalget at udarbejde forslag hertil.

2. Ministeriet rettede samtidig anmodning til forskellige institutioner og organisationer om at ville udpege repræsentanter til at indtræde i udvalget.

Udvalget fik herefter følgende sammensætning:

direktør, professor, dr. polit. E. Hoffmeyer (udvalgets formand),
konsulent, dr. polit. H. Uldall-Hansen, finansministeriet,
kontorchef Th. Hjortkjær, økonomiministeriet,
ekspeditionssekretær Carl Steinø, handelsministeriet,
direktør Henning Bech, Danmarks Sparekasseforening,
direktør Arne Skjoldager, Danske Bankers Fællesrepræsentation,
landsretssagfører Gustav Larsen, Byggesocietetet i Danmark,
forretningsfører K. Hansen, Fællesorganisationen af almennyttige danske Boligselskaber,
kontorchef E. Engberg, boligministeriet,
fuldmægtig J. Brigsted, boligministeriet.

Som sekretærer har fungeret fuldmægtig J. Brigsted og fuldmægtig Lars Andersen, boligministeriet.

3. Det nævnte forslag til ændring af lov om boligbyggeri, der fremsattes den 7. november 1963, tog bl.a. sigte på at skabe mulighed for en omlægning af den i medfør af lovens § 2 gennemførte regulering af boligbyggeriet med henblik på i løbet af kortere tid at nå frem til reguleringens ophævelse og som en forudsætning herfor at gennemføre en vis stramning af finansieringsmulighederne.

Dette agtedes gennemført dels ved en ophævelse af finansieringsinstitutternes adgang til efter lovens § 6 at yde forhøjede lån mod anden sikkerhed end garanti fra stat eller kommune, dels ved en ændring af lovens § 53 om beregningen af grænserne for belåning af ejendomme.

Denne beregning var hidtil sket på grundlag af nettoprovenuet af de i ejendommen optagne lån. 1958-loven havde herved åbnet en almindelig adgang til fuldt ud at belåne kurstabet, således at kravet til egenkapitalen alene omfattede en procentdel af nettoanskaffelsessummen.

Under lovforslagets behandling i folketinget udgik imidlertid den foreslåede ændring af lovens § 6, hvorimod ændringen af § 53 ved lov nr. 43 af 20. februar 1964 blev gennemført således, at egenkapitalen herefter også omfatter en procentdel af kurstab m.v.

Ændringen af § 53 betyder kun en beskeden

skærpelse af kravet til egenkapital til nyt boligbyggeri. Den foreslåede ændring af lovens § 6 ville derimod have bevirket en væsentlig forøgelse af kravet til den enkelte bygherres eget indskud, men det er ikke muligt at vurdere, hvilken betydning den foreslåede regel ville have haft på efterspørgslen efter boliger. Der er imidlertid næppe tvivl om, at reglens gennemførelse i betydeligt omfang ville have gennemtvunget en privat opsparing til boligformål, og at der hermed ville være skabt et bedre grundlag for at etablere en opsparingsordning, der tog sigte på at opmuntre opsparing til egen bolig.

Selv om der således med de særdeles gunstige lånegrænser for boligbyggeriet i den aktuelle situation ikke vil være særlig stor tilskyndelse til at benytte en opsparingsordning, kan det overvejes, om man på længere sigt må finde det formålstjenligt at søge at opmuntre i særdeleshed ungdommen til at præstere en større opsparing til boligformål, hvorved bemærkes, at en eventuel fremtidig stramning af boligbyggeriets finansieringsvilkår vil kunne fremkalde en stigende interesse for at benytte opsparingsordningen.

Desuden kan ønsket om at skabe en sådan ordning begrundes med, at det er rimeligt, at unge, der ønsker en bolig, opfordres til at gøre en særlig indsats for at opnå dette gode.

Det er derimod tvivlsomt, jfr. nærmere herom side 11, om en sådan opsparingsordning vil kunne yde et væsentligt bidrag til dækning af det samlede finansieringsbehov for boligbyggeriet.

Dernæst må det fremhæves, at en opsparingsordning - selv kombineret med en ret eller fortrinsret til en bolig i nybyggeriet — ikke vil kunne løse det problem, at mange af de unge, navnlig de, der er under uddannelse, eller som har børn, ikke har råd til at bo i nybyggeriet (bortset fra kollegier og andet specielt byggeri). De ville økonomisk bedre kunne overkomme at bo i ældre, ikke så komfortabelt udstyrede lejligheder, som under frie markedsforhold ville blive lejet ud til en lavere leje end nybyggeriet. De herskende lejerestriktioner forhindrer imidlertid en sådan prisdannelse, og dette bevirker bl.a., at de unge ikke **frit** kan vælge, om de vil bo i en ny, men dyr lejlighed, eller i en ældre, men billig lejlighed.

En boligopsparingsordning for ungdommen må derfor ses i et mere alment perspektiv end de øjeblikkelige boligproblemer.

II. Oversigt over udvalgets undersøgelser og overvejelser.

I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget overvejet muligheden for at gennemføre foranstaltninger til fremme af opsparing til boligformål og undersøge mulighederne for at give personer, der har gennemført en regelmæssig opsparing, en egentlig ret eller fortrinsret til at få bolig i nybyggeriet.

Som baggrund herfor omtales i betænkningens kap. III omfanget af den årlige boligproduktion og dens finansiering. Der peges på, at et årligt nybyggeri på godt 33.000 lejligheder kræver en finansiering på godt 2 milliarder kr., hvoraf skønsmæssigt ca. 400 mill. kr. fremskaffes ad andre veje end gennem det organiserede kreditmarked, at en opsparingsordning kombineret med boligret næppe vil forøge det samlede behov for boliger, samt at en opsparingsordning under de nuværende finansieringsvilkår kun kan ventes at få forholdsvis begrænset betydning for dækning af det samlede finansieringsbehov til boligbyggeriet.

Dernæst redegøres i kap. IV for undersøgelser af unges mulighed for at skaffe sig bolig, herunder i nybyggeriet. Undersøgelserne, der navnlig vedrører Storkøbenhavn, viser, at næsten alle nygifte har skaffet sig bolig inden 3 år efter ægteskabets indgåelse, og at de nygiftes boligforhold er blevet forbedret i forhold til tidligere. Familier, der søger lejlighed i nybyggeri, må normalt vente 2-3 år på at få bolig. Undersøgelsernes resultater svækkes af, at det ikke kan vurderes, i hvilket omfang mangel på kendskab til mulighederne for at skaffe sig bolig bevirker, at lejlighedssøgende ikke melder sig, hvor lejlighederne kan stilles til rådighed.

De hidtidige opsparingsordninger i Danmark og svenske og norske opsparingsordninger omtales i kap. V og VI.

I kap. VII, der vedrører udvalgets overvejelser om etablering af en opsparingsordning, der medfører boligret, fastslås først, at det ikke er muligt at kombinere opsparing med fortrinsstilling i forbindelse med erhvervelse af egen bolig.

Derimod vil der kunne gives personer, der har gennemført en opsparing, fortrinsstilling til at opnå bolig i udlejningsbyggeriet - såvel det

sociale som det private - idet dog en boligopsparingsordning kombineret hermed kun kan antages at få betydning i områder, hvor boligmangelen er særlig følelig.

For at gøre en opsparingsordning så tiltrækkende som muligt bør den indeholde en klar boligret, ikke blot en fortrinsret.

Efter udvalgets opfattelse bør en sådan boligret være af det indhold, at den giver spareren, der i henhold til opsparingskontrakt har fuldført en opsparing, sikkerhed for i løbet af et halvt år derefter at få tilbudt en bolig af passende størrelse i forhold til hans husstand og til den på udlejningstidspunktet gældende leje i den kommune (byområde), hvor han ønsker at bo. Udvalget forudsætter herved, at den omstændighed, at en person har præsteret en forudgående opsparing, ikke kan give ham ret til at råde over større bolig end andre, der søger bolig i kommunen, samt at kommunalbestyrelsen ikke kan kræve, at spareren, der søger bolig, har haft en vis tids forudgående bopæl i kommunen.

I øvrigt forudsætter udvalget, at nærmere aftaler om byggeri til sparere må træffes mellem boligministeren og de sociale og private byggeforetagender enten generelt og landsomfattende, navnlig for så vidt angår det sociale byggeri, eller konkret og lokalt, for så vidt angår enkelte projekter, hvilket især vil være hensigtsmæssigt for det private byggeri. Det nærmere indhold af aftalerne må bero på disse forhandlinger.

I kap. VII drøftes de krav, der bør stilles til opsparingen. Udvalget finder, at en opsparing, der medfører boligret i udlejningsbyggeri, på den ene side bør være større end normalt indskud i socialt boligbyggeri og på den anden side mindre end det, der normalt kræves for at opnå eget hus. Man peger på, at det for personer med normal arbejdsindtægt vil være rimeligt at kræve en opsparing på det dobbelte af normalt indskud (ca. 4000 kr.), d.v.s. i alt ca. 8.000 kr. for en familiebolig af normal størrelse i provinsen. I hovedstadsområdet vil beløbet være noget højere.

Der foreslås endvidere visse nærmere regler for opsparingsperioden, der mindst bør være 2 år, og for størrelsen af den årlige opsparing.

Problemet vedrørende kanaliseringen af opsparingen omtales i kap. IX, hvori det anføres, at opsparingen af praktiske grunde som hovedregel må foregå gennem pengeinstitutterne. Hvor opsparingsordningen kombineres med en boligret til en udlejningslejlighed, kan der fra de sociale boligforetagender fremkomme ønsker om, at opsparingen skal kunne foregå direkte i vedkommende boligselskab.

Endelig drøftes i kap. X de forskellige muligheder for at tilskynde til øget opsparing til boligformål. Der har under udvalgets drøftelser ikke kunnet opnås enighed om at anbefale en bestemt af de private eller offentlige præmieringsordninger.

Udvalget anser det for hensigtsmæssigt, at en boligopsparingsordning i givet fald bliver generel i den forstand, at man i almindelighed opmuntrer ungdommen til at spare op til boligformål, hvad enten den pågældende sparer ønsker at bo i en ny eller gammel lejlighed eller i parcelhus.

Der har i udvalget været betydelig skepsis over for muligheden af ved en, inden for rimelige grænser holdt, kontant præmiering at fremkalde en væsentlig forøgelse af ungdommens opsparing til boligformål. Det er muligt, at en vis kontant præmiering er hensigtsmæssig, men det er sikkert vigtigere ved offentligt og privat oplysningsarbejde og påvirkning af de unge at fremhæve betydningen af at spare op i tide og klarlægge de ikke ubetydelige fordele, som de eksisterende ordninger indebærer.

III. Oversigt over boligbyggeriet og dets finansieringsforhold.

Som baggrund for drøftelsen af en organiseret opsparingsordning til boligformål skal i det følgende gives en oversigt over udviklingen i det samlede byggeri, dets andel i de samlede investeringer, sammensætningen af byggeriet, de gældende finansieringsvilkår samt en vurdering af størrelsesordenen af den opsparing, der kan fremkomme i forbindelse med en sådan ordning.

1. Som det fremgår af nedenstående tabel 1, udgør de samlede faste bruttoinvesteringer ca. 25 pct. af den samlede produktion (bruttonationalproduktet), og investeringerne i byggeri udgør ca. 30 pct. af de faste bruttoinvesteringer.

Tabel 1: Bruttonationalprodukt og bruttoinvesteringer 1958-1962.

Mill. kr.	Bruttonational-produkt i markedspriser	Faste brutto-investeringer i alt	Heraf brutto-investeringer i byggeri	Andre brutto-investeringer
Årets priser				
1958.....	37.125	8.775	2.950	5.825
1959.....	41.100	10.200	3.375	6.825
1960.....	44.450	11.350	3.775	7.575
1961.....	49.150	13.200	4.500	8.700
1962.....	55.175	14.825	5.025	9.800
1955-priser				
1958.....	34.400	8,075	2.750	5.325
1959.....	36.625	9.300	3.125	6.175
1960.....	38.975	10.025	3.375	6.650
1961.....	41.100	10.950	3.700	7.250
1962.....	43.150	11.750	3.900	7.850

2. Nybyggeriet er imidlertid kun en del af de samlede investeringer i byggeri, og nybyggeriet af boliger er kun en del af det samlede nybyggeri.

En nærmere undersøgelse af bruttoinvesteringerne i byggeriet viser, at det reale omfang af reparations- og vedligeholdelsesvirksomheden stort set har været konstant gennem hele perioden, jfr. tabel 2, - der knytter sig dog betydelig usikkerhed til beregningen af disse tal. Derimod viser opgørelsen næsten samme reale vækst i boligbyggeri og erhvervsbyggeri, medens væksten i det offentlige byggeri har været mindre.

Tabel 2: Bruttoinvesteringer i byggeri 1958–62.

Mill. kr.	Bolig-byggeri	Erhvervs-byggeri	Offentligt byggeri	Nybyggeri i alt	Reparationer og vedlige-holdelse	Bygge-virksomhed i alt
Årets priser						
1958.....	925	565	410	1.900	1.050	2.950
1959.....	1.220	715	440	2.375	1.000	3.375
1960.....	1.315	925	485	2.725	1.050	3.775
1961.....	1.650	1.070	630	3.350	1.150	4.500
1962.....	1.855	1.160	760	3.775	1.250	5.025
1955-priser						
1958.....	865	525	385	1.775	975	2.750
1959.....	1.120	660	415	2.195	930	3.125
1960.....	1.175	820	455	2.450	925	3.375
1961.....	1.370	875	515	2.760	940	3.700
1962.....	1.445	900	605	2.950	950	3.900

Af tabel 1 fremgår, at nybyggeriet af boliger andrager ca. 1850 mill. kr. i det sidste år, hvor der foreligger oplysninger om byggeinvesteringerne, hvilket er ca. 35 pct. af den samlede byggevirksomhed og ca. 12 pct. af de samlede bruttoinvesteringer, jfr. tabel 1.

3. Det fremgår af nedenstående tabel 3, at det fuldførte boligbyggeri steg fra ca. 21.000 lejligheder i 1958 til ca. 33.400 i 1963 eller med knapt 60 pct. Bortset fra 1963 har der hvert år været en betydelig stigning i det fuldførte byggeri.

Tabel 3: Boligbyggeriet i hele landet 1958–1963.

Antal lejligheder	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Påbegyndt	24.300	33.500	30.000	34.800	36.500	34.100
Fuldført	21.000	26.300	28.000	31.600	33.400	33.400
Under opførelse ved årets slutning	22.000	29.200	31.200	34.400	37.500	39.000

4. Siden 1958 er der sket en langt stærkere vækst i den årlige tilgang af lejligheder i en- og tofamiliehuse, der er næsten fordoblet, end i flerfamiliehuse, der i samme periode er steget med knapt 30 pct., jfr. tabel 4.

Tabel 4: Det fuldførte boligbyggeri fordelt efter ejendommens art.

Antal lejligheder	1958	1959	1960	1961	1962	1963
En- og to-familiehuse*)	10.300	14.000	16.200	18.300	19.700	20.200
Flerfamiliehuse	9.100	10.500	10.200	11.400	12.000	11.700
Øvrige ejendomme .	1.600	1.800	1.600	1.900	1.700	1.500
I alt.....	21.000	26.300	28.000	31.600	33 400	33.400

*) Herunder rækkehuse o. lign.

5. Som følge heraf er der også i perioden sket væsentlige forskydninger i byggeriets fordeling efter bygherreforhold. Privat byggeri uden offentlig støtte er steget fra ca. 4.600 lejligheder i 1958 til 21.900 i 1963, hvilket omtrent er en femdobling af dette byggeri, jfr. tabel 5.

Samtidig er det private byggeri med offentlig støtte i byer m.v. faldet fra 6.000 lejligheder i 1958 til ca. 800 i 1963. Støtten er indtil 1959 ydet i form af statslån, senere i form af statsgarantier.

Det sociale byggeri med offentlig støtte er efter et betydeligt fald på ny steget og var i 1963 med ca. 8.500 lejligheder lidt over niveauet i 1958.

Tabel 5: Det fuldførte boligbyggeri fordelt efter byggeherreforhold.

Antal lejligheder	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Offentligt byggeri[1])	1.100	1.200	1.300	1.100	900	700
Socialt byggeri med off. støtte i byer m. v.....	7.800	9.100	5.900	5.500	6.800	8.400
Privat byggeri med off. støtte i byer m. v.....	6.000	6.700	4.900	2.300	1.500	800
Støttet byggeri i øvrige landkommuner[2])	1.500	1.500	1.400	1.400	1.600	1.200
I alt byggeri med off. støtte.....	15.300	17.300	12.200	9.200	9.900	10.400
Privat byggeri uden off. støtte	4.600	7.800	14.300	21.100	22.100	21.900
Socialt byggeri uden off. støtte[3])	–	–	200	200	500	400
I alt byggeri uden off. støtte	4.600	7.800	14.500	21.300	22.600	22.300
Tilsammen	21.000	26.300	28.000	31.600	33.400	33.400

1) Herunder ikke-erhvervsejendomme i øvrige landkommuner.
2) Incl. landarbejderboliger.
3) Omfatter kun byer m. v.; i 1958 og 1959 foreligger ingen opgørelse.

6. Tilsagn om statsgaranti eller rent driftstilskud efter 1958-loven fremgår af nedenstående tabel 6.

Tabel 6: Tilsagn om statsgaranti eller rent driftstilskud efter 1958-loven (finansår).

Antal lejligheder	1960/61	1961,62	1962/63	1963/64
Socialt udlejningsbyggeri. ..	7.025	9.675	7.625	8.775
Privat byggeri .	25	275	500	" 1.025
Byggeri for mindrebemidlede	1.000	1.100	1.225	350
Institutionsbyggeri o. lign.	150	75	75	200
I **alt**	8.200	11.125	9.425	10,350

Det fremgår heraf, at den adgang til at yde støtte til 10.000 lejligheder årligt i socialt byggeri, der blev indført ved lovændringen i 1961, næsten er udnyttet fuldt ud, medens kvoten til støtte til privat byggeri, hvor der ligeledes kan ydes støtte til 10.000 lejligheder årligt, langt fra udnyttes.

7. Om de gældende muligheder for finansiering af nyt boligbyggeri bemærkes, at der ved gennemførelsen af lov nr. 356 af 27. december 1958 om boligbyggeri skabtes mulighed for at øge den organiserede realkredit gennem oprettelse af finansieringsinstitutter, der havde til formål at yde sekundære lån til boligbyggeri m.v.

Ifølge lovens § 6 skal de af institutterne ydede lån have sikkerhed inden for 75 pct. af, hvad der efter instituttets skøn er pantets værdi. Denne lånegrænse kan dog forhøjes i det omfang, staten eller en kommune yder garanti for et lån, eller der på anden måde stilles uomtvistelig god sikkerhed efter boligministerens nærmere bestemmelse inden for de i loven fastsatte lånegrænser.

For boligbyggeriet er lånegrænserne fastsat i lovens kap. III. Statsgaranti kan ydes til socialt byggeri inden for en lånegrænse på 94 pct. af værdien. Privat byggeri kan ifølge lovens § 12, stk. 1, opnå statsgaranti til lån inden for en lånegrænse på 85 pct. af værdien. Denne grænse forhøjes dog til 90 pct. ved lån til parcel- og rækkehuse af mindre størrelse og med beskedent udstyr til brug for mindrebemidlede ejere.

I henhold til lovens § 17 kan kommuner yde garanti for lån i tilsvarende omfang, ligesom der f.eks. gennem garantier fra forsikringsselskaber kan fremskaffes den i lovens § 6 omhandlede anden uomtvistelige sikkerhed, således at tilsvarende lånegrænser kan opnås.

Belåning på op til 85 pct. af værdien kan ligeledes opnås gennem sparekassernes finansieringsordninger, der til en vis grad er dækket ved forsikring.

Af de nævnte regler kan imidlertid ikke direkte aflæses, hvilke beløb beboerne i nybyggeriet må betale som eget indskud.

I byggeri med statsstøtte sker der en forudgående godkendelse af projektet og den kalkulerede anskaffelsessum og en efterfølgende kontrol med byggeriet og byggeregnskabet. På grundlag heraf udmåles det statsgaranterede lån i forhold til den godkendte anskaffelsessum, således at belåningen stort set sker fuldt ud efter de anførte procentsatser.

I andet byggeri sker finansieringen normalt på grundlag af vedkommende finansieringsinstituts efterfølgende vurdering af ejendommens værdi, således at der ikke i almindelighed ydes lån helt op til de beløb, som de faktiske byggeudgifter ville medføre.

Fuld belåning efter de anførte procentsatser forudsætter således, at ejendommens faktiske anskaffelsessum ikke er større end den værdi, der af långiveren lægges til grund ved belåningen. Der vil imidlertid normalt være en difference, der må fremskaffes som et tillæg til bygherrens eget indskud.

Hvor der er tale om privat udlejningsbyggeri i de områder af landet, hvor huslejereguleringen gælder, kan der uden huslejenævnets godkendelse kun opnås depositum m.v. fra beboerne svarende til 6 måneders leje, jfr. § 108 i lov om leje, således at en væsentlig del af eget indskud her må fremskaffes af udlejeren.

De gældende regler bevirker således, at man må regne med, at der skal fremskaffes følgende egenkapital i nybyggeriet:

I socialt byggeri er et beboerindskud på 6 pct. af ejendommens anskaffelsessum nødvendigt.

I privat udlejningsbyggeri må bygherren selv indskyde mindst 15 pct. i statsstøttet byggen og et noget højere beløb i byggeri med andet finansieringsgrundlag. Heraf kan han dog hos lejerne få et beløb svarende til ½ års leje dækket.

I privat parcelhusbyggeri vil et eget indskud på 15-25 pct. af anskaffelsessummen som hovedregel være nødvendigt. Dog kan mindrebemidlede ejere ved at opnå statsgaranti til beskedent byggeri nøjes med at indskyde 10 pct.

Lånemulighederne efter de nye prioriteringsordninger udnyttes i stor udstrækning. Det kan

således oplyses, at der gennem 3. prioritetsinstitutterne og sparekasserne i 1962 er ydet lån eller forhåndstilsagn om lån til opførelse af 27.987 lejligheder, heraf 13.324 lejligheder i en- og tofamiliehuse og 14.663 lejligheder i etagehuse.

8. Opførelse af boliger skønnes inklusive grundudgiften at kræve en årlig finansiering på godt 2 milliarder kr.

Heraf kan man regne med, at der ved låntagning gennem realkreditinstitutter m.v. fremskaffes omkring 1,6 milliarder kr. Den stedfundne ændring af lovens § 53, hvorefter bygherren selv må bære en del af kurstabet, skønnes for boligbyggeriet under ét at medføre, at denne långivning reduceres med ca. et par procent af den samlede anskaffelsessum, der således må fremskaffes på anden måde.

Etablering af en ordning, der efter en årrækkes opsparing giver unge en ret eller fortrinsret til en lejlighed i nybyggeriet, vil næppe bevirke en forøgelse af det samlede behov for boliger. De unge skal på en eller anden måde have tag over hovedet, og unge, der er i stand til at spare et ikke ubetydeligt beløb op, må antages under alle omstændigheder at ville optræde som lejlighedssøgende.

Den økonomiske betydning af en opsparingsordning vil bero på, om ordningen medfører en forøgelse af den samlede opsparing. Til belysning af størrelsesordenen af en sådan opsparing kan anføres følgende regneeksempel. Hvis det antages, at der hvert år er 5.000 unge par eller enlige, der beslutter sig til at foretage en opsparing til boligformål, og at de over en vis årrække præsterer en opsparing, der dækker 5 pct. mere af anskaffelsesværdien end hidtil, vil den samlede forøgelse af den årlige opsparing andrage 15-20 mill. kr. Dette må ses i forhold til de godt 2 milliarder kr., der udgør det samlede finansieringsbehov for det årlige boligbyggeri.

IV. Mulighederne for at opnå bolig i nybyggeriet.

Da boligmangelen vil være den væsentlige tilskyndelse for de boligsøgende til at indtræde i en opsparingsordning, der giver dem sikkerhed for at kunne få en bolig efter en vis opsparing, er det af stor betydning for overvejelserne om etablering af en sådan ordning at danne sig et skøn over den udækkede efterspørgsel efter lejligheder i nybyggeriet.

1. Der har i de senere år været foretaget adskillige undersøgelser over boligmangelens størrelse under forskellige forudsætninger om ydre og indre vandringer, de enkelte civilstandsgruppers efterspørgsel efter selvstændig lejlighed m.v.

Det er imidlertid uhyre vanskeligt at nå til en nogenlunde realistisk vurdering af størrelsen af den udækkede efterspørgsel efter boliger i almindelighed. Hovedårsagen er, at det lave lejeniveau i den ældre boligmasse har bevirket en særlig stor efterspørgsel efter lejlighederne i det ældre byggeri, hvorfor det ikke er muligt at finde et entydigt udtryk for den udækkede boligefterspørgsel. Det kan således nævnes, at der for tiden i adskillige byer findes ledige lejligheder og parcelhuse i det nyopførte byggeri, samtidig med at der i de samme byer er en udækket efterspørgsel efter lejligheder til en lavere pris.

2. Til belysning af vilkårene for de unge kan anføres følgende resultater fra en undersøgelse, der er foretaget i hovedstadsområdet af Københavns Statistiske Kontor og offentliggjort i Statistisk Månedsskrift nr. 8, 1963.

Tabel 7: Nygiftes boligforhold i hovedstadsområdet.

	Ægteskaber, indgået i 1954-58	Ægteskaber, indgået i 1948-53
	Ægtepar med egen lejlighed pct.	
Ægtepar med børn		
3 mdr. efter ægteskabets indgåelse	76	63
1 1/4 år efter	84	76
2 1/4 » »	91	89
3 1/4 » »	95	94
Ægtepar uden børn		
3 mdr. efter ægteskabets indgåelse	52	36
1 1/4 år efter	81	69
2 1/4 » »	89	81
3 1/4 » »	94	87

Undersøgelsen omfatter et repræsentativt udsnit omfattende 3V2 pct. af de i hovedstadsområdet i årene 1954—58 indgåede ægteskaber, der er sammenholdt med en tidligere afholdt undersøgelse af tilsvarende karakter vedrørende ægteskaber indgået i årene 1948-53. Efter udeladelse af opløste ægteskaber, udflyttere m.v. omfatter undersøgelsen 1.534 ægtepar.

Der er i undersøgelsen bl.a. foretaget en opdeling efter hustruens alder ved ægteskabets indgåelse. Det fremgår heraf, at der er forholdsvis mange - især blandt de unge — der ikke har egen lejlighed ved ægteskabets indgåelse, men i løbet af de her betragtede 3 år skaffer de fleste sig en lejlighed. Forholdene for de nygifte synes at have forbedret sig væsentligt siden den tilsvarende tidligere foretagne undersøgelse.

Undersøgelsen har også omfattet kvaliteten af de lejligheder, som de pågældende ægtepar har fået, og sammenholdt med den tidligere undersøgelse kan det konstateres, at ægteparrene i større udstrækning overtager lejligheder i nybyggeriet, jfr. nedenstående oversigt.

Tabel 8: Lejlighedernes fordeling efter kvalitet 3 år efter ægteskabets indgåelse.

Lejlighedens kvalitet	Ægteskaber indgået i 1954-58 pct.	Ægteskaber indgået i 1948-53 pct.
Ringe kvalitet	9	13
Kakkelovn, billig	25	39
Centralvarme, billig	35	33
Moderne, dyr	31	15
I alt	100	100

Det kan endelig om 1954-58 undersøgelsen oplyses, at af de pågældende ægtepar havde 50 pct. lejlighed på 1-2 værelser, 24 pct. lejlighed på 3 værelser og 26 pct. lejlighed på 4 værelser og derover.

3. Til supplering af denne undersøgelse har udvalget gennem en rundspørge til de største sociale boligforetagender søgt oplysning om den aktuelle ventetid for at komme i betragtning ved besættelse af ledige lejligheder i det sociale nybyggeri i hovedstadsområdet. Det er herved oplyst, at ventetiden i øjeblikket udgør 2 à 3 år for familieboliger af normal størrelse. Der kan dog være tale om betydelige variationer, men det anføres, at folk, der for tiden opnår lejlighed i nybyggeriet, som regel har ventet i et par år.

Ventelisten er meget lang, men en stor del af dem, der er skrevet op, ønsker ikke at leje i nybyggeriet, og ventetiden til de ældre ejendomme med en lavere leje pr. m^2 er meget betydelig.

Udvalget har endvidere foretaget en undersøgelse af, hvor længe medlemmer i andelsboligforeninger har måttet vente på at få bolig i foreningernes byggeri fuldført i 1963/64. Undersøgelsen heraf omfatter tre projekter, nemlig Arbejdernes Andels-Boligforening Københavns bebyggelse på Baltorpvej, Ballerup, Odense Andels-Boligforenings bebyggelse, Ejersløkke II og Arbejdernes Andelsboligforening i Århus med en blok på Langenæs i Århus.

I alle tre bebyggelser findes både større og mindre lejligheder. Ved undersøgelsen er bortset fra lejligheder, der er besat med mindstbemidlede, folkepensionister m.v., uafhængigt af medlemsrækkefølgen.

Undersøgelsen viser, at medlemmer har kunnet opnå lejlighed i almindelige familieboliger i sagen fra København samt lejlighed af alle typer i sagerne fra Århus og Odense efter en ventetid på mindre end 2 år efter indmeldelsen i vedkommende forening. Ventetiden for at opnå en mindre lejlighed i sagen fra København er derimod betydeligt længere, idet 7-9 års forudgående medlemskab i almindelighed har været nødvendig for at komme i betragtning [1]).

[1]) Indflytningerne i 1963/64 fordeler sig således efter indmeldelsesår:

Indmeldelsesår	København lejlighedstyper: 79-91 m²	33-66 m²	Århus	Odense
1942–44	2	2	–	–
1945–47	1	3	1	–
1948–50	2	4	3	1
1951–53	25	42	2	2
1954–56	29	45	5	3
1957–59	14	3	2	17
1960	8	–	–	16
1961	5	1	7	11
1962	7	–	8	46
1963	41	–	25	48
1964	2	–	–	3
I alt	136	100	53	147

At en række medlemmer med lang anciennitet først flytter ind i 1963/64 kan skyldes personlige forhold hos de pågældende, der f. eks. på grund af alder, bortrejse eller af økonomiske grunde først nu melder sig som boligsøgende. At ganske enkelte med lavere anvere anciennitet end 7-9 år har overtaget en mindre lejlighed, kan skyldes, at de pågældende har opnået en af disse lejligheder mod at fraflytte deres hidtidige lejlighed i foreningen.

4. Den umiddelbare konklusion synes at være, at en stor del af de unge ægtepar - omkring to tredjedele - opnår lejlighed i det ældre, billige byggeri, og at det - bortset fra mindre lejligheder i hovedstadsområdet — ikke er så vanskeligt at skaffe sig bolig i nybyggeriet som almindelig antaget. Det er dog vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang ukendskab til mulighederne for at få lejlighed i nyt socialt byggeri bevirker, at de boligsøgende ikke lader sig skrive op, således at et mere udbredt kendskab hertil kunne medføre en forøget tilmelding og deraf følgende forlængelse af ventetiden.

Det må endvidere erindres, at de sociale boligforetagender ikke på grundlag af de foreliggende erfaringer kan garantere de boligsøgende, at ventetiden for at få bolig ikke ændres for dem, der i dag står på ventelisten. Ændringer af ventetiden vil bl.a. afhænge af nybyggeriets omfang og af udviklingen i huslejeniveauet.

V. Opsparingsordninger her i landet.

Man har her i landet på forskellig måde søgt at fremme opsparing til boligformål:

1. Ved gennemførelsen af boligloven af 27. december 1958 etablerede sparekasseforeningen en tredjeprioritetsordning for parcelhusbyggeriet, der anvendes af de større sparekasser i provinsen. Sparekasserne i hovedstadsområdet etablerede egne ordninger, der i princippet svarer til den af sparekasseforeningen etablerede låneordning.

Ordningen omfatter parcel- og rækkehuse, der agtes beboet af låntagerne. Etagearealet må normalt ikke overstige 130 m^2 for enfamiliehuse og 230 m^2 for tofamiliehuse. Husene skal være rationelt og tidssvarende indrettet samt fremtræde i en velbygget udførelse og må ikke i væsentlig grad være indrettet til erhverv. Med henblik på at sikre, at de huse, hvortil der ydes tredjeprioritetslån, er forsvarligt udført, og at anskaffelsessummen er rimelig, antager de enkelte sparekasser en byggesagkyndig, som skal bistå sparekasserne med at kontrollere byggeriets kvalitet og pris.

Et grundtræk i sparekassernes tredjeprioritetsordning er, at låntagerne inddeles i to grupper, som med hensyn til lånevilkår og eventuelt lånegrænser får en forskellig behandling.

Ved byggesparere forstås lånsøgere, som ved en regelmæssig opsparing i en sparekasse i en periode på ikke under 3 år har opsparet mindst 15 pct. af anskaffelsessummen.

Ved andre lånsøgere forstås personer, som er i besiddelse af som hovedregel mindst 20 pct. af anskaffelsessummen, og som sparekassen anser for kreditværdige.

Byggeopsparingen hviler efter landsordningen ikke på en kontraktmæssig opsparing, idet byggesparevilkår kan opnås, når sparerne kan dokumentere, at de opfylder opsparingsbetingelserne. Det er sparekassernes erfaring, at en fri formålsopsparing har en væsentlig bredere og stærkere appel end en kontraktmæssig opsparing til boligformål, idet mange af psykologiske grunde viger tilbage for at binde sig til et specifikt sparemål med en på forhånd aftalt periodisk opsparing.

Når opsparingskravet for byggesparere, respektive kravet til egenkapitalen for andre lånsøgere, er opfyldt, kan der ydes byggesparerne en finansiering på op til 85 henholdsvis 80 pct. af en af sparekassen godkendt anskaffelsessum.

De fleste sparekasser i provinsen yder normalt ikke 1. prioritetslån og ofte heller ikke 2. prioritetslån til parcelhusbyggeriet, men overlader disse prioriteter til kredit- og hypotekforeningerne.

Lånene afvikles over en periode på højst 30 år, normalt 25 år, og i øvrigt varierer rente- og afdragsvilkårene fra sparekasse til sparekasse.

Sparekasserne søger på forskellig måde at honorere opsparingen, hvorfor der gives byggesparere gunstigere finansieringsvilkår end andre låntagere. Egenkapitalen for byggesparere er normalt 15 pct. af anskaffelsessummen, medens den for andre låntagere som hovedregel er 20 pct. Endvidere yder de fleste sparekasser byggesparere tredjeprioriteten som annuitetslån, hvorimod andre låntagere som regel vil få lånene som serielån. Endelig betaler sparekassen kautionsforsikringspræmien, der udgør ca. $^3/_4$ pct. p.a. af restgælden i 10 år for byggesparere, medens andre låntagere selv må afholde denne udgift.

Ordningen i de tre største sparekasser adskiller sig fra landsordningen derved, at disse sparekasser i nogen udstrækning yder både 1., 2. og

3. prioritetslån til parcelhusbyggeriet, samt ved at én af disse kræver en kontraktmæssig opsparing for byggesparere.

2. De sociale boligforetagender har ifølge vedtægterne pligt til fortrinsvis at overdrage ledige lejligheder til medlemmer eller lejere, der kan betale boligandel eller boligindskud kontant. For andelsboligforeningerne gælder endvidere, at der er vedtægtsmæssig adgang til at åbne opsparingskonti for medlemmerne med henblik på opsparing af boligandel, men denne adgang har hidtil ikke været benyttet. I praksis betaler de boligsøgende boligandel eller boligindskud kontant ved indflytningen. Ofte er disse beløb dog fremskaffet ved lån, jfr. nedenfor under 4.

3. Ved gennemførelse i 1958 af lov om boligbyggeri indførtes en fortrinsret til ledige lejligheder i andelsboligforeningernes nybyggeri for personer, der forud for lejlighedens overtagelse havde opsparet boligandel.

Ordningen var tænkt som et led i bestræbelserne for at fremme den private opsparing. Den var ikke blot gældende for personer, der sparede op i henhold til lov nr. 168 af 7. juni 1958 om en opsparingsordning for unge ikke-forsørgere, men åbnede også mulighed for, at andre gennem andelsboligforeningernes opsparingskonti eller på anden måde kunne spare op for at sikre sig fortrinsret til en andelsbolig.

Fortrinsretten kunne udøves både af personer, der allerede ved boligoverenskomstens indgåelse havde foretaget den fornødne opsparing, og af personer, der indvilligede i at fuldføre sådan opsparing, forudsat at den fulde boligandel var opsparet senest ved indflytningen.

For at undgå, at ordningen skulle medvirke til et for stort boligforbrug for enlige ægtepar og for enligstillede og dermed til en formindskelse af større familiers muligheder for at opnå en passende bolig, fastsattes det, at lejligheden måtte være af passende størrelse i forhold til husstanden, og at lejligheder, der var forbeholdt særlige befolkningsgrupper, f.eks. børnerige familier, fortrinsvis skulle besættes med personer tilhørende gruppen, således at opsparere, der ønskede en sådan lejlighed, måtte vige for en børnerig familie, såfremt de ikke selv var børnerige.

Bestemmelsen fik ingen reel betydning. Andelsboligforeningerne var modstandere af ordningen på grund af den forringelse, som ordningen indebar for andelsboligforeningernes øvrige medlemmer, der uanset lavere medlemsnummer måtte *vige* for personer, der havde gennemført opsparing af boligandel, hvorved bemærkes, at der ikke krævedes større indskud af sparere end af andre boligsøgende. Når dette var tilfældet, måtte det for de øvrige medlemmer i hvert fald være en forudsætning, at fortrinsretten kun kunne udøves på grundlag af en reel opsparing, og en af svaghederne ved ordningen var netop, at en kontrol med, at en angiven opsparing virkelig fandt sted, var meget vanskelig.

Bestemmelsen ophævedes ved lov nr. 155 af 31. maj 1961, efter at den opsparingsordning for unge ikke-forsørgere, der gav anledning til indførelse af bestemmelsen, var ophævet ved lov nr. 78 af 25. marts 1961.

4. I § 73 i lov om boligbyggeri er det fastsat, at kommunerne for mindrebemidlede personer med to eller flere hjemmeværende børn enten kan betale, yde lån eller garantere for lån til betaling af boligandel eller boligindskud i socialt byggeri. Er der ydet lån, skal disse tilbagebetales i løbet af højst 6 år. Også til andre mindrebemidlede kan kommunerne yde lån eller garanti for lån til boligindskud eller boligandel, dog kun i det omfang, indskuddet eller andelen overstiger 7 kr. pr. m^2 bruttoetageareal.

Også sparekasserne yder lån til betaling af boligindskud. I hovedstadsområdet gælder en speciel ordning, hvorefter sparekasserne yder lån til boligindskud til personer, der har foretaget en regelmæssig opsparing i sparekassen, normalt igennem mindst 2 år. Lånet må ikke overstige det dobbelte af opsparingen og kan udgøre 4.000-5.000 kr. Sparekassen indbetaler lånet og det opsparede beløb direkte til udlejeren. Lånet afdrages og forrentes med lige store månedlige ydelser over 3, 4 eller 5 år. Låntageren betaler ved lånets stiftelse præmie for en af sparekassen tegnet kautionsforsikring med 3 pct. af 3-årige lån, 4 pct. af 4-årige lån og 5 pct. af 5-årige lån. Visse provinssparekasser har indført tilsvarende regler, medens andre har aftaler med kommunerne om ydelse af disse lån mod kommunegaranti. Endelig yder mange sparekasser lån til boligindskud på almindelige vilkår - i nogle sparekasser betinget af forudgående opsparing, i andre ikke.

Sparekasserne yder endvidere bosætningslån til unge par og enlige under 35 år, som har foretaget en regelmæssig opsparing i en sparekasse igennem mindst 1 år. Bosætningslånet kan udgøre 3 gange det opsparede beløb, dog ikke

over 7.500 kr., og lånet kan foruden til køb af bosætningsudstyr også anvendes til betaling af boligindskud. Lånet ydes til variabel rente og mod provision til dækning af kautionsforsikringspræmie. Afdragstiden er fra 3 til 5 år.

Bankerne har ingen standardordninger med hensyn til udlån til boligformål, men bankerne yder i vidt omfang mere individuelle lån, og her lægges naturligvis vægt på, om lånsøgeren har vist forudgående opsparingsevne og -vilje. Enkelte banker har etableret mere faste ordninger; således yder nogle banker præmie ved selv at garantere over for 3. prioritetsinstitutterne i stedet for at henvise kunden til at tegne forsikringsgaranti; én bank yder lån til betaling af boligindskud til personer, der i banken har foretaget opsparing gennem regelmæssige indbetalinger i mindst 2 år. Lånet kan ikke overstige 2.000 kr. og kan ikke være større end det dobbelte af det opsparede beløb. Lånet tilbagebetales over højst 4 år.

5. Ved lov nr. 372 af 1. december 1962 indførtes adgang til at opnå skattelettelse på 21 pct. af indskud på konto for skattelettelse.

Skattelettelse kan opnås for årlige indskud på højst 1500 kr. for forsørgere og 1000 kr. for ikke-forsørgere.

Såfremt der inden 5 år efter indskudsårets udløb hæves af de på en konto for skattelettelse indskudte beløb, skal kontohaveren svare en afgift til statskassen på 15 pct. af det hævede beløb, jfr. lovens § 5.

Afgiften skal dog ikke svares af indskud, der hæves senere end 2 år efter indskudsårets udløb, forudsat at den skattepligtige anvender et beløb af mindst samme størrelse som det hævede til køb af fast ejendom til egen beboelse eller erhverv eller til betaling for aktie- eller andelsbevis, der er nødvendigt for at opnå et lejemål, eller indskud eller forudbetaling i forbindelse med oprettelse af et lejemål til bolig eller erhverv for den pågældende, jfr. lovens § 6.

VI. Opsparingsordninger i Sverige og Norge.

1. I *Sverige* har man gennem en årrække haft forskellige former for opsparing til boligformål.

a. H.S.B. (Hyregästernas Sparkasse- och Byggnadsföreningars Riksförbund) har de to formål: at spare og at bygge. Opsparingen er anset for afgørende, både for medlemmernes tilvejebringelse af eget indskud og for at skaffe organisationen midler at arbejde med. Ordningen er etableret i 1933.

Til 126 af de 190 H.S.B.-foreninger er pr. 1. januar 1963 knyttet en sparekasseafdeling, som foreningens bestyrelse leder. Så snart en boligsøgende indmelder sig i en H.S.B-forening, lægges der en spareplan for ham, og der fastsættes regelmæssige indbetalinger. Denne spareplan skal være opfyldt, for at en lejlighed i kooperativt byggeri kan blive tildelt medlemmet. Har han opfyldt den krævede mindste-opsparing (500 kr. pr. år), tildeles han lejlighed efter anciennitet (større opsparing end det krævede giver således ikke ekstra fortrin). På de beløb, der indsættes på sparekontoen, ydes en særlig præmie på 1 pct ud over almindelig sparekasserente. Denne præmie udbetales ikke, men godskrives til sin tid indskuddet. Hæves pengene forinden — hvad de godt kan — fortabes præmien. Hvis man ønsker at spare mere, end spareplanen forudsætter, kan man købe særlige H.S.B.-byggefondsbeviser, hvorved pengene bindes, men mod en højere rente. Disse beviser kan også købes af ikke-medlemmer.

Pr. 1. januar 1963 deltog 25.000 medlemmer i den regelmæssige boligopsparing, og de har opsparet ca. 33,5 millioner kr. Opsparingen er i første række en formålsopsparing for boligsøgende til egen lejlighed. Men også de, der har fået en lejlighed, kan fortsætte opsparingen, enten som en ikke-formålsbestemt opsparing eller som opsparing til eget hus eller til sommerhus o.lign. Hovedparten af sparerne er dog boligsøgende, og stadig flere unge deltager i opsparingen. Den er blevet fordoblet i de senere år.

Incitamentet til opsparingen er — ved siden af et almindeligt ønske om at sikre sin tilværelse - naturligvis først og fremmest kravet om opfyldelse af spareplanen for at få en lejlighed. I samme retning virker den nævnte særlige rentepræmie. Endelig opfylder disse spareordninger med formålsopsparing de krav der af staten stilles for at deltage i den almindelige præmieopsparing, hvis deltagere er med i et lotteri, hvor staten blandt sparerne udlodder et beløb svarende til V2 pct. af årets opsparede beløb, med første præmie på 25.000 kr.

For at lette den regelmæssige indbetaling af sparebeløbene er det ordnet således, at de kan

indbetales på giro sammen med huslejen for den hidtidige lejlighed. Undertiden er der truffet ordninger, hvorefter arbejdsgiverne fradrager sparebeløbene ved lønudbetalingerne.

Efter reglerne om statslån til kooperativt byggeri skal beboerne selv indskyde 5 pct. (lånegrænse 95 pct.). Da der imidlertid ofte bygges til højere udgifter end svarende til statens belåningsværdi, udgør indskuddene i reglen mellem 7 og 12 pct.

Der udfoldes en betydelig propagandavirksomhed af H.S.B. for at fremme opsparingen. Denne propaganda er af stærkt differentieret art. Der sættes specielt ind på skolerne, og der er indledt et samarbejde med forældreforeningernes rigsforbund. Endvidere samarbejdes med L.O. og med tjenestemands- og akademikerorganisationerne. Der er endvidere udarbejdet mødeprogrammer med foredrag, film og lydbånd om sparevirksomheden, og der afholdes boligudstillinger. Boligforeningernes opsparing er blevet accepteret som en neutral, tværpolitisk faktor.

b. Også det andet store boligselskab Svenska Riksbyggen har en organiseret boligopsparing, hvorved der lægges spareplaner med de enkelte boligsøgende for at sikre tilvejebringelsen af det nødvendige boligindskud. Dette selskab har dog ikke egne sparekasser, men ordningen er tilvejebragt i samarbejde med de almindelige sparekasser. Der er heller ikke her tale om, at spareren binder sine midler, men den, som deltager i spareordningen, kan låne halvdelen af boligindskuddet i sparekassen.

c. De almindelige sparekasser har især lagt vægt på at fremme opsparingen til »egnahem« - privatejede parcelhuse. Stockholms Sparbank indførte således i 1956 en speciel opsparingsform, »egnahemssparande«, med den kontante udbetaling ved køb af eget hus som sparemål. Sparerne har fortrinsret til de huse, som sælges af en af sparekassen oprettet stiftelse, Ekkronan, og de, som har afsluttet 30 måneders regelmæssig opsparing med mindst 50 kr. pr. måned, har en særlig fortrinsret. De indsatte beløb, der forrentes på almindelig måde, kan frit hæves. Ekkronan optrådte i starten selv som bygherre, men er nu gået over til et samarbejde med kommuner og byggende, således at Ekkronan især medvirker ved finansiering og salg af de færdige huse. Länssparbanken Stockholm modtager på særlige konti opsparing til boligformål, enten eget hus eller lejlighed. For opsparingen gælder ingen særlige vilkår om minimumsbeløb eller opsparingsperiode. Til dem, som opsparer på denne måde, stiller sparekassen i udsigt en bolig i de boligområder — i hovedsagen på grunde i kommunalt eje - som sparekassen finansierer. Sparerne får endvidere løfte om et tillægslån, hvis størrelse står i forhold til det opsparede beløb; i almindelighed vil ca. halvdelen af den kontante indsats, som ligger over statslånet til eget hus, kunne garanteres gennem tillægslån i sparekassen.

2. I henhold til stortingsvedtagelse af 21. maj 1960 indførtes i *Norge* regler om præmiering af opsparing for ungdommen. Sparekonti kan åbnes i Norges Postsparebank og de sparekasser og banker, der deltager i ordningen, samt i sociale boligforetagender, der underkaster sig særlige bestemmelser, fastsat af ministeriet.

Efter reglerne ydes der - ud over sædvanlig rente — fra statens side en sparepræmie, der udgør 11 pct af det opsparede beløb efter 3 års sparetid, stigende til 15 pct. af beløbet efter 7 års sparetid eller mere, på betingelse af at beløbet anvendes til boligformål. Herved forstås køb af byggegrund, opførelse af eget hus, ombygning, betaling af indskud eller boligandel, køb af landejendom med bolig. Præmien er til fri disposition og beskattes ikke som indkomst. Opsparingen, der skal være regelmæssig og mindst udgøre 200 kr. årlig, skal foregå af arbejdsindtægt og må højst udgøre 40 pct. af denne, hvorom tro- og love-erklæring kan fordres. Opsparingen skal være påbegyndt inden det fyldte 30. år. Vedkommende pengeinstitut skal sikre sig, at beløbet anvendes til boligformål.

Ifølge oplysning fra Norske Boligbyggelags Landsforbund har der i de forløbne 2 år, siden ordningen trådte i kraft, kun meldt sig 10 sparere i de sociale boligforetagender ud af et samlet antal boligsøgende medlemmer på 100.000. Gennem de øvrige spareinstitutioner har der meldt sig 10.000 sparere, der hidtil har opsparet 7-10 mill. kr.

For at forbedre dette resultat er der i henhold til stortingsvedtagelse af 10. juni 1963 af finansdepartementet fastsat nye regler den 19. september 1963. De stedfundne ændringer går i det væsentlige ud på,

at aldersgrænsen for sparere er forhøjet fra 30 til 35 år,

at maksimumsbeløbsgrænsen for det årlige opsparingsbeløb er forhøjet fra 1000 til 2000 kroner,

at det højeste total-sparebeløb er forhøjet fra 10.000 til 15.000 kr., samt

at det tillades en ægtefælle uden egen indtægt at opspare af den anden ægtefælles indtægt.

De ændrede regler har kun været gældende så kort tid, at der endnu ikke haves erfaring for, om de har stimuleret interessen for ordningen.

VIL Kombination af opsparing og boligret.

1. Indledningsvis bemærkes, at det i almindelighed vil være en forudsætning for at etablere en fortrinsret til at opnå bolig eller en boligret, at efterspørgslen efter boliger er større end udbuddet. Ved overdragelse af parcelhuse og byggegrunde er prisdannelsen som hovedregel fri, d.v.s. udbud og efterspørgsel reguleres af prisfastsættelsen, og der er derfor intet grundlag for at etablere en boligret.

I det omfang, byggerestriktioner er gældende, kunne opsparing ganske vist tænkes kombineret med en garanti for, at restriktionerne ikke vil være til hinder for gennemførelse af sparernes byggeri, eller ligefrem gjort til vilkår for at opnå igangsætningstilladelse. Da restriktionerne imidlertid agtes lempet, og da det i det store og hele har været således, at en parcelhusbygherre højst har skullet vente ét år på igangsætningstilladelse, er der næppe noget praktisk grundlag for en ordning, så længe ventetiden på igangsætningstilladelser holdes på dette niveau.

Derimod vil der på privat basis kunne etableres opsparingsordninger til erhvervelse af egne boliger. Visse opsparingsordninger, gennemført af sparekasser i Danmark og Sverige, tager direkte sigte på opsparing til opførelse af eget hus enten på sparerens egen grund eller på en grund, der købes af spareorganisationen, således at sparemålet er helt konkret. Sådanne huse vil eventuelt kunne gøres prisbillige ved samlet køb af større grundareal, opnåelse af besparelser i håndværkerudgift ved samlet opførelse af huse i serier og salg af husene til opsparerne uden fortjeneste. Såvel sparekasserne i samarbejde med private bygherrer som de sociale boligforetagender vil kunne forestå sådant byggeri — sparekasserne gennem en landsomfattende udbygning af byggespareordningen. Det vil kunne gennemføres enten som parcel- og rækkehuse eller som ejerlejligheder i den ene eller den anden form i etagebyggeri.

2. I udlejningsbyggeriet er forudsætningerne derimod til stede for at yde fortrinsret for sparere ved besættelse af ledige lejligheder. Udlejning sker i socialt byggeri til kostprisen og i privat statsstøttet byggeri på grundlag af budget over ejendommens udgifter. I de områder af landet, hvor huslejerestriktionerne gælder, er lejen i privat ustøttet udlejningsbyggeri undergivet huslejenævnenes kontrol, idet lejeaftalen skal anmeldes til huslejenævnet, der i tilfælde af, at nævnets medlemmer ikke enstemmigt kan tiltræde lejens rimelighed, må lade sagen prøve ved boligretten. Lejen i nybyggeriet er således i højere grad fastsat på grundlag af anskaffelsessummen, end den er bestemt af forholdet mellem udbud og efterspørgsel. Fortrin for sparere fremfor andre boligsøgende vil derfor kunne være en realitet i udlejningsbyggeri. Det er imidlertid som omtalt en forudsætning for at etablere en opsparing med dette sigte, at efterspørgslen efter de pågældende lejligheder på indflytningstidspunktet er større end udbuddet, og en fortrinsstilling for sparere kan således kun få betydning, for så vidt og så længe der er boligmangel på det sted, hvor lejligheden søges, jfr. bemærkningerne herom i afsnit IV.

Udvalget har overvejet, om man ved indførelse af en opsparingsordning kunne nøjes med at give sparerne en fortrinsstilling, eller om man skulle søge etableret en egentlig boligret. For at gøre opsparingsordningen så tiltrækkende som muligt, mener udvalget dog, at den bør indeholde en klar boligret.

I det følgende vil der blive foretaget en nærmere gennemgang af, hvilken boligret der kan tilsikres en sparer, og hvilke foranstaltninger der må anses for nødvendige, for at en sådan boligret kan tilvejebringes.

3. Hvad angår boligrettens nærmere indhold, må det for det første præciseres, at der ikke ved opsparingsperiodens påbegyndelse vil kunne indgås en egentlig lejeaftale. Det er ved opsparingsperiodens påbegyndelse ikke muligt at fastsætte, hvilken leje der skal betales for den bolig, der ønskes opnået ved opsparingsperiodens udløb. Mange faktorer bevirker, at lejens størrelse ikke lader sig forudberegne med tilnærmelsesvis nøjagtighed, såsom grundudgiftens størrelse, bevægelser i løn- og materialepriser, den effektive forrentning af de lån, der til sin tid optages i ejendommen m.m. Lejen må bero på

forholdene, når ejendommen er fuldført, og det må gøres spareren klart, at han må betale den leje, som til den tid er nødvendig for at dække udgifterne ved lejlighedens drift. På den anden side har han da heller ikke nogen forpligtelse til at overtage lejligheden, når denne er opført.

Det må endvidere på forhånd (d.v.s. en passende tid før opsparingsperiodens afslutning) angives, i hvilken by eller byområde spareren ønsker at bo. Det vil ikke være muligt at gennemføre en ordning, der giver en sparer frihed til på et senere tidspunkt at vælge, hvor han ønsker at bo, idet der i god tid må tages hensyn til antallet af sparere ved byggeriets planlægning. Det sociale byggeri vil vel ofte have mulighed for at kunne stille en lejlighed til rådighed i en anden by end den oprindeligt valgte, men sikkerhed herfor kan der ikke gives.

Af hensyn til projekteringen vil det ligeledes være nødvendigt, at der på forhånd tages stilling til, hvilken lejlighedsstørrelse opsparingen vedrører, hvorved bemærkes, at lejligheden må være af passende størrelse i forhold til sparerens husstand, jfr. nærmere nedenfor under punkt 4.

Der vil ikke kunne tilbydes en lejlighed til et bestemt tidspunkt, men derimod kun inden for et nærmere angivet tidsinterval, idet det ikke flere år før færdiggørelsen vil være muligt at fastsætte den nøjagtige indflytningstermin.

Under henvisning til det anførte vil det, der kan tilbydes en sparer, der har ønsket at foretage opsparing til en bolig i udlejningsbyggeriet, være sikkerhed for i løbet af et halvt år efter en i henhold til opsparingskontrakt fuldført opsparing at få tilbudt bolig af aftalt størrelse i en angivet by (byområde) til den på udlejningstidspunktet gældende leje.

4. Efter lejeloven er det overladt til de lokale boliganvisningsudvalg at fastsætte regler for, hvilke krav der i den pågældende kommune skal stilles med hensyn til husstandens størrelse og sammensætning, for at en boligsøgende kan godkendes som lejer af en lejlighed af en bestemt størrelse. Det er endvidere fastsat, at enlige, der ikke tidligere har haft selvstændig lejlighed på 2 værelser og derover, ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke kan leje en sådan lejlighed, jfr. lejelovens § 155. Efter boliganvisningsreglerne, der gælder i størsteparten af landet, skal udlejeren anmelde den ledige lejlighed til boliganvisningsudvalget og indstille den ønskede lejlighedssøgende til godkendelse. Foreslår en udlejer, at en lejlighed udlejes til en lejlighedssøgende, som opfylder de betingelser med hensyn til husstandens størrelse og sammensætning, der af vedkommende boligudvalg sædvanligt stilles for godkendelse af en lejlighedssøgende til en lejlighed af den omhandlede størrelse, skal forslaget godkendes, jfr. lejelovens § 140, stk. 1.

Boliganvisningsudvalget er således alene berettiget til ved sin afgørelse at tage hensyn til husstandens størrelse og sammensætning og kan ikke betinge sin godkendelse af en vis tids forudgående bopæl i kommunen, idet retten til at stille denne betingelse ophørte med udgangen af marts måned 1962.

Såfremt et boliganvisningsudvalg nægter at godkende en indstillet lejlighedssøgende til en ledig lejlighed, skal udvalget anvise udlejeren en lejlighedssøgende, der af udvalget findes egnet som lejer af lejligheden. Udlejeren har i så fald adgang til over for udvalget at stille forslag om, at lejligheden skal udlejes til en anden bestemt angiven lejlighedssøgende. Nægter udvalget at godkende denne, er udlejeren pligtig at udleje til den af udvalget anviste lejlighedssøgende, jfr. lejelovens § 135. For lejligheder på 4 værelser og derover kan udlejning ske uden boliganvisningsudvalgets godkendelse til lejere, hvis husstand opfylder visse i lejelovens § 136 fastsatte betingelser med hensyn til størrelse og sammensætning. Disse regler administreres under hensyn til boligmangelen i den enkelte kommune.

De hensyn, der ligger bag disse regler, er efter udvalgets opfattelse så tungtvejende, at reglerne ikke kan tilsidesættes til fordel for personer, der har præsteret en forudgående opsparing.

5. Man kan rejse spørgsmålet, om der bør gennemføres et almindeligt lovbud om, at en vis opsparing giver fortrinsret ved besættelse af ledige lejligheder i nybyggeriet, eller at et almindeligt krav herom fastsættes som vilkår for opnåelse af statsstøtte eller igangsætningstilladelse, eventuelt begrænset til de områder af landet, hvor huslejereguleringen og boliganvisningsreglerne gælder.

De i lejeloven fastsatte begrænsninger i udlej ningsretten har imidlertid kun relation til lejlighedens størrelse i forhold til den lejlighedssøgendes husstands størrelse og sammensætning, og reglerne giver som omtalt også udlejeren mulighed for at fremsætte to forslag om besættelse af ledige lejligheder, før det offentlige kan foretage besættelsen. Reglerne i lejeloven tager således alene sigte på en rimelig benyttelse af

udlejningslejlighederne, men indeholder ikke bestemmelser om de lejlighedssøgendes økonomi.

Et lovbud om, at nye lejligheder fortrinsvis skal besættes med sparere, vil endvidere harmonere dårligt med lejelovens forbud mod at betinge lejemål af indskud, jfr. den nævnte bestemmelse i lejelovens § 108, og er desuden et vidtgående indgreb i udlejernes traditionelle adgang til inden for lejelovens rammer at bestemme, til hvem de ønsker at udleje. Dette indgreb vil være særligt føleligt i mindre ejendomme, hvor udlejeren selv ønsker at bebo en af lejlighederne, idet det her er af særlig betydning, at udlejeren kan bestemme, hvem der skal bo i ejendommen.

Imod en sådan almindelig regel må endelig anføres, at den vil forringe vilkårene for de økonomisk dårligere stillede, som ikke har haft mulighed for at foretage regelmæssig opsparing. En almindelig regel herom vil således have social slagside. Dette gælder ikke mindst for det sociale byggeri, der som nævnt har særlige forpligtelser at varetage med hensyn til at tilvejebringe boliger for mindstbemidlede, børnerige og udsanerede familier og til folke- og invalidepensionister.

Det vil derfor være af betydning, at en opsparingsordning ikke i for høj grad beskærer ikke-spareres mulighed for at få bolig.

6. Gennem vilkår i forbindelse med grundsalg eller kommunegaranti er det blevet almindeligt, at kommuner stiller krav om enten, at kommunen får hel eller delvis besættelsesret til ejendommens lejligheder, eller at lejlighederne kun må besættes med familier, der forud har haft bopæl en vis tid i vedkommende kommune. Sådanne krav er såvel i socialt som i privat byggeri gennem en årrække stillet i de indre hovedstadskommuner, og efterhånden som kommunerne er ved at være udbygget og derved får en lokal boligmangel, har flere og flere omegnskommuner søgt at gennemføre sådanne betingelser.

Det er vanskeligt at tilsidesætte sådanne krav, når de stilles i forbindelse med grundsalg, ydelse af kommunegaranti for lån, eller hvor de praktiseres i kraft af, at vedkommende kommune har flertallet i ledelsen af et socialt boligforetagende, men boligministeriet har nægtet at godkende vedtægtsændringer med henblik på gennemførelse af sådanne krav. Ministeriet har herved lagt vægt på, at adgangen til bolig i sociale boligforetagender normalt bør stå åben for den mindrebemidlede del af befolkningen i almindelighed, og at vedtægtsbestemmelser af den nævnte art kan modvirke de bestræbelser, der udfoldes med henblik på at fremme bevægeligheden på boligmarkedet, jfr. herved, at boliganvisningsudvalgenes adgang til at stille bopælskrav ophørte med udgangen af marts måned 1962. Ministeriet har endvidere taget i betragtning, at der ved de i I96I gennemførte ændringer i lov om boligbyggeri er givet kommunerne beføjelser med hensyn til udlejningen af lejligheder for mindstbemidlede, jfr. lovens § 105, og at kommunalbestyrelserne som følge heraf og i kraft af den indflydelse, de kan øve på udlejningen af boliger for folke-, invalide- og enkepensionister, vil have mulighed for at sikre boliger til persongrupper, for hvem særlige sociale hensyn gør sig gældende. Endvidere vil kommunalbestyrelserne ved forhandling med sociale boligforetagender kunne søge udvirket, at der i andre særlige tilfælde stilles lejligheder til rådighed f.eks. til udsanerede.

Sådanne kommunale regler med sigte på egne beboeres fortrinsret ved besættelse af ledige lejligheder bør ikke kunne forhindre en person fra en anden kommune i gennem en opsparing at sikre sig en bolig i den kommune, hvor han ønsker at bo. Det må sikres, at sådanne krav ikke kan gøres gældende, f. eks. ved at: boligministeriet nægter at godkende tilbudt kommunegaranti med vilkår herom, jfr. § 55 i lov om boligbyggeri, eller ved at det i tilsagnet stilles som udtrykkeligt vilkår for statens støtte, at kommunen ikke må modsætte sig de pågældendes boligret.

7. Lejelovens boliganvisningsregler gælder også for lejligheder i socialt byggeri, men herudover gælder en række særbestemmelser, der er begrundet i det almennyttige byggeris særlige, ved lovgivningen fastsatte forpligtelser. Således skal lejlighedssøgende, der er mindrebemidlede, altid komme i betragtning forud for andre. Endvidere er det normalt fastsat, at Vs af lejlighederne fortrinsvis skal søges udlejet til familier med 3 eller flere børn. I nyere socialt byggeri er der endvidere afsat et bestemt antal lejligheder til mindstbemidlede familier og til folke- og invalidepensionister. Endelig er det ved lov nr. 43 af 20. februar 1964 fastsat, at hver 10. lejlighed i det ældre sociale byggeri fortrinsvis skal udlejes til mindstbemidlede.

Inden for rammerne af disse regler er ledelsen af de sociale boligforetagender, der er organiseret som boligaktieselskaber og selvejende

byggevirksomheder, ikke bundet til nogen bestemt rækkefølge ved besættelse af ledige lejligheder. Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at lejligheder med kapitaltilskud til mindstbemidlede og lejligheder til folkepensionister m.v. skal besættes efter en af kommunen fastsat trangfølge.

I andelsboligforeningerne er der fastsat særlige anciennitetsregler for besættelse af ledige lejligheder, som flere medlemmer ønsker at overtage. Denne vedtægtsmæssige rettighed kan dog kun udøves under iagttagelse af boliganvisningsreglerne og de forannævnte regler for overdragelse af ledige lejligheder i socialt byggeri.

Man kan derfor rejse spørgsmålet, om en sparer, der ikke er mindrebemidlet, kan opnå boligret til en lejlighed i socialt byggeri, og om en sparer kan opnå bolig i en andelsboligforening forud for medlemmer med højere medlemsanciennitet.

Hvad angår spørgsmålet, om de gældende indkomstgrænser for opnåelse af bolig i socialt byggeri også skal gælde for sparere, bemærkes, at lejlighederne ifølge de sociale boligforetagenders vedtægter fortrinsvis skal overdrages til mindrebemidlede, d.v.s. familier, hvis skattepligtige husstandsindkomst ikke overstiger et beløb, der i 1964 udgør 19.055 kr. med tillæg af 1.225 kr. for hvert hjemmeværende barn, jfr. § 117 i lov om boligbyggeri. Det er ligeledes en betingelse for, at driftstilskud ydes, at husstandsindkomsten ikke overstiger nævnte grænse. Kun hvis ingen mindrebemidlet ønsker at overtage lejligheden, kan denne overdrages til en ikke-mindrebemidlet.

Selv om de fleste af sparerne utvivlsomt vil være mindrebemidlede i lovens forstand — ca. 85 pct. af skatteyderne opfylder dette vilkår - må man påregne, at en del merebemidlede vil ønske at deltage i opsparingsordningen, hvortil kommer, at nogle, der ved opsparingsperiodens begyndelse er mindrebemidlede, vil rykke op over indtægtsgrænsen i opsparingsperiodens løb. En ordning, hvorefter den boligret, der erhverves ved opsparing, i så fald skulle fortabes, ville sikkert af mange blive følt som værende af en så usikker værdi, at de ville undlade at tilmelde sig ordningen. Det må erindres, at ordningen kun tager sigte på lejligheder i nybyggeriet med de relativt høje huslejer, og at de sparere, der ikke er mindrebemidlede, må betale den fulde leje, medens mindrebemidlede lejere stadig vil have fordelen ved eventuelt at kunne modtage offentligt driftstilskud, der modregnes i lejen. Hvis det ønskes, at ordningen skal være generel, må der tilvejebringes vedtægtsmæssig hjemmel for, at medlemmer af opsparingsordningen kan overtage den lejlighed, hvortil de har sparet op, uanset at de ved indflytningen ikke er mindrebemidlede.

Hvad angår anciennitetsspørgsmålet, er det i afsnit IV anført, at man i almindelighed regner med en ventetid på ca. 2 år for at kunne flytte ind i familieboliger af normal størrelse i nyt socialt byggeri. Det kan dog ikke udelukkes, at den relativt korte ventetid skyldes manglende kendskab til, hvilke muligheder der er for at skaffe sig bolig, og at en gennemførelse af opsparingsordningen vil bevirke øget kendskab til mulighederne med det: resultat, at ventetiden for ikke-sparere bliver længere. Dette må navnlig gælde for enlige, idet den i afsnit IV omtalte undersøgelse har vist, at så godt som alle ægtepar sikrer sig egen lejlighed inden 3 år efter ægteskabets indgåelse.

Det er således tænkeligt, at ikke-sparende medlemmer af en andelsboligforening med flere års anciennitet melder sig som boligsøgende, hvorved sparerne under overholdelse af anciennitetsfølgen risikerer ikke at kunne besætte de lejligheder, hvortil de har sparet op.

En gennemførelse af opsparingsordningen nødvendiggør derfor, at der ved ændring i andelsboligforeningernes vedtægter hjemles personer, der har foretaget opsparing i henhold til opsparingskontrakt, fortrinsret til lejligheder fremfor tidligere indtegnede ikke-sparere.

Vedtægtsændringer i sociale boligforetagender kan gennemføres konkret med kommunalbestyrelsens og boligministeriets godkendelse efter vedtagelse i boligforetagendets kompetente forsamling. Endvidere kan boligministeren i medfør af § 104, stk. 5, i lov om boligbyggeri fastsætte nærmere, almindeligt gældende regler til afløsning eller supplering af vedtægtsbestemmelserne, såfremt ændrede forhold eller indvundne erfaringer medfører, at bestemmelser i allerede godkendte vedtægter må anses for utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige.

Det vil efter udvalgets opfattelse være naturligt, at vedtægtsændringer sigtende på boligret, betinget af opsparing, gennemføres frivilligt af de enkelte foretagender.

S. Efter at det foran er omtalt, hvilken boligret der kan tilbydes en sparer, der har gennemført en opsparing, vil der i det følgende blive gjort rede for bygherrernes medvirken til at sikre, at det fornødne antal lejligheder op-

føres i opsparingsperioden, således at de ved periodens afslutning står til rådighed for sparerne.

Det sociale byggeri har gennem sin landsomfattende organisation mulighed for at sikre dette. Det private boligbyggeri forestås af enkelte bygherrer, der ikke har mulighed for på landsomfattende basis at sikre, at der vil stå lejligheder til disposition for sparere ved opsparingsperiodens udløb, men vil kunne etablere mere lokalt betonede opsparingsordninger, der gennemføres i henhold til konkrete aftaler mellem pengeinstitutter, der forestår opsparingen, og bygherrer, der opfører lejlighederne.

I det private udlejningsbyggeri, der opføres, hvor huslejerestriktionerne gælder, sætter lejelovens § 108 snævre grænser for, hvor stort beboernes indskud ved indflytningen må være. Efter bestemmelsen, der kun kan fraviges med huslejenævnets samtykke, hvor særlige forhold taler herfor, må forudbetalt leje, depositum m.v. ikke overstige 6 måneders leje. I det omfang, beløbet overstiger 4 måneders leje, skal det forrentes. Forøgelse af indskud må således muliggøres ved huslejenævnenes dispensation fra lovreglen, ved ændring af loven eller ved gennemførelse af byggeriet under en af de anerkendte former for ejerlejligheder.

9. Sammenfattende må det under henvisning til det anførte fremhæves, at udvalget ikke mener at kunne anbefale et påbud til alle udlejere af nyt byggeri om, at sparere skal have fortrinsret.

Derimod vil man anbefale, at der indledes forhandlinger mellem boligministeriet og de sociale boligselskaber og de private bygherrer, der måtte ønske det, om gennemførelse af en ordning som foreslået i punkt 3, der sikrer sparere en egentlig boligret.

Såfremt det ønskes, at ordningen ikke skal bevirke en forringelse af de mindrebemidledes adgang til at få lejlighed i socialt byggeri, må der ske en passende justering af omfanget af det sociale byggeri under hensyn til den forøgede efterspørgsel efter lejligheder i socialt byggeri, som ordningen måtte medføre.

Udvalget kan dog ikke tage stilling til de boligpolitiske spørgsmål, der opstår i denne forbindelse.

VIII. Krav til opsparingen.

Det er nødvendigt at stille visse krav til en opsparing, der medfører boligret i udlejningsbyggeriet eller særlig favorable vilkår med hensyn til belåning af egen bolig og herudover eventuelt en statspræmie, jfr. herom nedenfor i afsnit X.

Kravene må være forskellige alt efter, om opsparingen retter sig mod egen bolig eller udlejningslejlighed, og kravene må i øvrigt bero på, hvilke yderligere fordele sparerne opnår.

1. I almindelighed vil der ikke kunne tilbydes nogen form for offentlig fortrinsret ved erhvervelse af egen bolig (parcelhus, ejerlejlighed etc.), og der er således ingen baggrund for at kræve opsparing i videre omfang end nødvendigt til boligens erhvervelse.

Udvalget foreslår derfor ikke krav om noget bestemt beløb, når der er tale om opsparing til egen bolig, idet det må bero på de enkelte pengeinstitutter, hvilke krav der må stilles. Hvis der skal ydes statspræmie til opsparingen, er det dog nødvendigt at fastsætte særlige vilkår.

2. Ved en opsparing, der medfører boligret i udlejningsbyggeri, kan man ikke uden videre nøjes med at kræve det normale indskud. De pågældende får gennem sikkerheden for at kunne leje en lejlighed i nybyggeriet en særlig fordel, og til gengæld herfor bør de præstere en ydelse, der ligger ud over det krav, der normalt stilles.

Vedrørende udlejningsbyggeri har det i udvalget været drøftet, om man kunne foreslå som vilkår for en fortrinsret at kræve en opsparing af samme størrelse, som normalt er nødvendigt til erhvervelse af egen bolig. Herved ville lejen kunne formindskes svarende til forrentning af egne midler, ligesom et betragteligt tillæg til det normale indskud ville bevirke, at finansieringen af ejendommen blev lettet.

Man kunne f.eks. søge gennemført en ordning, hvorefter huset opnår normal prioritering op til 75 pct. af anskaffelsessummen, og resten fremskaffes dels ved opsparing hos ejer og lejere, dels ved lån i de pengeinstitutter, der forestår opsparingen.

Udnyttelsen af de eksisterende muligheder for at opnå lån til indskud viser imidlertid, at mange boligsøgende ikke på forhånd har fore-

taget opsparing af det fulde indskud, før lejligheden overtages, men må låne en del heraf og tilbagebetale lånet i de første år, hvor lejligheden beboes.

Under hensyn hertil og til de forholdsvis begrænsede fordele, som opsparingsordningen indebærer, kan man næppe forvente, at ordningen vil animere et betragteligt antal personer til at foretage en opsparing på ca. 15.000 kr. (det normale minimumsbeløb til udbetalingen ved parcelhuskøb) i stedet for det normale indskud for lejere i det sociale byggeri på ca. 4.000 kr. ved familieboliger af normal størrelse i provinsen.

Udvalget vil derfor pege på, at det for personer med almindelig arbejdsindtægt vil være rimeligt at stille krav om en samlet opsparing på det dobbelte af det normale indskud i lejligheder af den pågældende størrelse ved opsparingsperiodens påbegyndelse, for at der kan gives spareren sikkerhed for at få tilbudt lejlighed efter opsparingsperiodens udløb. Det vil sige, at en sparer i alt skal præstere en opsparing på ca. 8.000 kr. for at få boligret til en familiebolig i provinsen. I hovedstadsområdet vil beløbet være noget højere.

Da der ikke er sikkerhed for, at sparerne overtager de lejligheder, de har tegnet sig for, bør kun et beløb heraf, svarende til almindeligt indskud, tages i betragtning ved ejendommens finansiering.

Når en sparer flytter ind, må det beløb, hvormed opsparingen overstiger normalt indskud, bindes, så længe spareren bor i lejligheden, således at lejen reduceres svarende til forrentningen, så længe han bebor lejligheden. Beløbet udbetales ved iraflytning. Der opstår muligvis visse særlige juridiske problemer i forbindelse med sikring af lejernes indskud. Dette må tages i betragtning ved ordningens nærmere udformning.

Man kan rejse spørgsmålet, om opsparingskravet kan gradueres i forhold til den enkeltes opsparingsevne forud for bosætningen, f.eks. således at det beløb, der i det enkelte år skal spares, udgør en vis andel af hans indkomst. Man ville herved give personer med lavere indtægter mulighed for på mere lige fod at deltage i ordningen.

Den omstændighed, at skolegangen er forlænget, og den derpå følgende faglige uddannelse også er blevet mere tidkrævende, bevirker, at man i mange tilfælde ret sent opnår en normal arbejdsindtægt og dermed opsparingsevne. Dette tidspunkt udskydes yderligere for mændenes vedkommende af militærtjeneste.

Udvalget må trods de nævnte vægtige hensyn fraråde at gennemføre sådanne regler, der ville kræve et betydeligt administrationsapparat, men man vil finde det naturligt, at krav til den løbende opsparing i opsparingsperioden suspenderes i tilfælde af langvarig sygdom, arbejdsløshed og lignende midlertidige forringelser af opsparingsevnen.

3. Adgangen til at deltage i opsparingsordningen med boligret til en udlejningslejlighed burde i princippet stå åben for alle. Dette måtte forudsætte, at der samtidig tilvejebragtes mulighed for at føre kontrol med, at de indbetalte beløb virkelig er udtryk for en samtidig opsparing. Erfaringen har vist, at sådan kontrol er meget vanskelig at gennemføre.

Under hensyn hertil, og da udvalgets kommissorium især peger på ungdommens opsparing, foreslås det kun at give yngre mennesker mulighed for at deltage i opsparingsordningen, således at det fastsættes, at opsparingen skal være tilendebragt inden det fyldte 35. år.

For at tilskynde deltagerne til at udrede indbetalingerne af samtidig opsparing foreslås det fastsat, at indbetalinger skal præsteres over mindst 2 år og med mindst 2.000 kr. om året. Af pædagogiske grunde vil det muligvis være hensigtsmæssigt ved opsparingsperiodens begyndelse at stipulere faste månedlige eller ugentlige indbetalinger. Kravet herom bør som nævnt kunne suspenderes under militærtjeneste, langvarig sygdom og lignende.

Udvalget har overvejet at foreslå krav om en længere indbetalingsperiode end 2 år for derved i højere grad at understrege ønsket om sideløbende opsparing.

Interesse for en opsparingsordning, der medfører boligret, vil imidlertid kun kunne forventes, dersom ordningen stiller deltagerne gunstigere end personer, som ikke påtager sig en særlig opsparingsbyrde. Om dette spørgsmål viser de foretagne undersøgelser, jfr. kapitel IV, at ventetiden for lejlighedssøgende i nybyggeriet i den senere tid gennemgående har ligget på 2—3 år, dog med en vis spredning til begge sider.

Det tillokkende ved en opsparingsordning som skitseret skulle da ligge i, at deltagere, der tegner sig for en 2-årig opsparingsperiode, opnår sikkerhed for, at de kort tid efter opfyldelse af indbetalingsforpligtelserne kan overtage de lejligheder, hvortil de har sparet op, medens andre boligsøgende risikerer at måtte vente i længere tid.

IX. Kanaliseringen af opsparingen.

Problemet vedrørende kanaliseringen af opsparingen består i det væsentlige i, om man skal anvende de eksisterende pengeinstitutter - banker og sparekasser — som opsparingssteder, eller om man skal udvide mulighederne til også at omfatte direkte opsparing hos udlejerne, hvilket i praksis formentlig vil sige de sociale boligselskaber.

1. Såfremt man bestemmer sig for at udforme en almindelig opsparingsordning, således at en opsparing til boligformål kan omfatte både køb af eget hus eller lejlighed, erhvervelse af aktier eller andele i boligselskaber, indskud vedrørende lejlighed i det private byggeri samt indskud i det sociale byggeri, vil det være naturligt, at opsparingen som hovedregel foregår gennem de eksisterende pengeinstitutter, som allerede har betydelig erfaring med organisering af en sådan opsparing, jfr. herved navnlig sparekassernes byggespareordninger.

2. Derimod kan der under overvejelserne om udformning af en opsparingsordning kombineret med fortrinsret til en lejlighed fremkomme ønsker fra de sociale boligselskaber om, i lighed med det svenske system, at den enkeltes opsparing skal kunne foregå direkte i boligselskabet. Herved kan selskabet straks få fordel af det opsparede beløb, idet den rente, der ydes på indskuddet, normalt vil være mindre end den, der måtte betales for byggelån. På den anden side vil en adgang til at opspare direkte i selskabet nødvendiggøre en øget administration og kontrol med forvaltningen af de indbetalte midler.

I det følgende skal kort gennemgås de administrative problemer i forbindelse med den del af opsparingsordningen, der foretages til sikring af en fortrinsstilling vedrørende erhvervelse af lejlighed i nybyggeriet.

3. Hvis ordningen tilrettelægges således, at man benytter de eksisterende pengeinstitutter ved kanaliseringen af opsparingen, kan administrationen lægges til rette på følgende måde: Sparerne henvender sig til et pengeinstitut, hvor der oprettes en konto for opsparing og indgås aftale om regelmæssig indbetaling af beløbene. Senest 2 år før opsparingsperiodens afslutning må spareren give oplysning om ønsker med hensyn til lejlighedens størrelse og beliggenhed, således at vedkommende bygherre — enten individuelt eller gennem en hovedorganisation — kan få meddelelse om antallet af byggesparere, der ønsker lejlighed i forskellige områder. Det vil derefter være naturligt, at de løbende indbetalinger på sådanne konti med visse mellemrum overføres til en konto i et pengeinstitut, som det pågældende boligforetagende anviser.

4. Hvis man vælger den mulighed, at opsparingen sker direkte i de sociale boligselskaber, der skal forestå byggeriet, opstår der visse problemer med hensyn dels til kontrollen med forvaltningen af denne opsparing, dels til reglerne om henvendelse til offentligheden om opsparing i de pågaddende institutioner.

I henhold til § 1 i lov nr. 156 af 2. maj 1934 står foreninger og andre virksomheder, der modtager indskud og atter udlåner og anbringer de således modtagne sparemidler på anden måde end ved indsættelse i sparekasse eller bank, under kontrol af tilsynet med banker og sparekasser. Afgørelsen af, om de sociale boligforetagender, der indsamler opsparingsbeløb, skal underkastes sådan kontrol, beror således på, hvorledes midlerne placeres.

I de foreliggende konkrete afgørelser af, hvorvidt et foretagende omfattes af loven af 2. maj 1934, har handelsministeriet lagt vægt på, at en virksomhed for at være omfattet af loven må anbringe indskuddene på en sådan måde, at der tilsigtes en egentlig pengeomsætning af de modtagne midler ved udlån eller dermed ligestillet anbringelse af disse, f.eks. ved erhvervelse af gældsbreve, pantebreve eller obligationer. I overensstemmelse hermed er det antaget, at f.eks. brugsforeningernes indskudsafdelinger i deres oprindelige form ikke omfattes af loven, og det samme gælder andelsboligforeninger og andre boligbyggeforeninger i deres typiske form, hvor de indskudte midler alene anvendes til finansiering af de af foreningen byggede ejendomme.

Bankloven og sparekasseloven giver banker og sparekasser eneret til ved henvendelse til offentligheden at tilbyde sig som modtagere af indlån. Bestemmelsen kan formentlig ikke udelukke organisationer, der ikke omfattes af bank- eller sparekasseloven, fra ved annoncering o. lign. at foretage en almindelig agitation for tilgang til foreningen.

X. Muligheder for at tilskynde til øget opsparing til boligformål.

1. Det incitament, som en opsparingsordning i forbindelse med boligret indebærer, vil som omtalt være knyttet alene til nyt udlejningsbyggeri og vil kun få betydning i områder med en så udpræget boligmangel, at der gælder flere års ventetid for dem, der søger en nybygget lejlighed - det vil især sige hovedstadsområdet og visse større provinsbyer.

Udvalget har overvejet mulighederne for at give en opsparingsordning en mere generel karakter, således at den bliver landsomfattende og tillige kan inddrage de kredse af befolkningen, hvis boligefterspørgsel ikke retter sig mod nye udlejningslejligheder, men mod nye eller bestående parcelhuse, ejerlejligheder samt bestående udlejningslejligheder i etagehuse.

For at imødekomme disse grupper måtte der i givet fald skabes andre incitamenter til at deltage i opsparingsordningerne.

2. Med de høje lånegrænser, hvortil boligbyggeriet kan prioriteres på kapitalmarkedet, kan indførelse af særlige boligopsparingsformer ikke ventes at ville give deltagerne en væsentlig gunstigere stilling, end de kunne få ved at benytte de sædvanlige prioriteringsregler. Der synes dog at være visse muligheder for, at de private kreditinstitutter kan etablere eller udbygge ordninger, som indeholder opmuntring til større opsparing til boligformål.

3. Hidtil har kun sparekasserne etableret generelle opsparingsformer - omtalt i kap. V 1. og 4. - men bankerne arbejder med mere individuelle ordninger, som måske vil kunne udbygges i et mere generelt plan. Den vigtigste form for begunstigelse består i, at sparekassernes låneudmåling over for byggesparere går op til 85 pct. af anskaffelsessummen for et nyt parcelhus, mens andre kunder, der ønsker at bygge parcelhus, kun kan opnå lån indtil 80 pct. af anskaffelsessummen.

Med de nuværende høje lånegrænser vil en udbygning af byggespareordningen næppe kunne bevirke en væsentlig forøgelse af opsparingen til boligformål. Der kan i denne forbindelse peges på, at sparekassernes meget gunstige byggespareordning trods agitation kun benyttes i forholdsvis beskedent omfang.

Et forøget incitament til at deltage i boligopsparingsordningen kunne tilvejebringes, dersom sparekasserne - som et led i en generel skærpelse af lånegrænserne — gjorde afstanden mellem lån til sparere og ikke-sparere større ved at sænke udmålingen til 75 eller 70 pct. for ikkesparere. Herved ville maksimum for sådanne lån nærme sig til den almindelige lånegrænse for parcelhuse i tredjeprioritetsinstitutterne (75 pct. med fradrag af en andel af kurstabet på prioriteterne, i realiteten typisk ca. 70 pct.).

Adgangen til deltagelse i en opsparingsordning i et pengeinstitut, hvorved man kunne opnå lån svarende til op mod 85 pct. af anskaffelsessummen for et nyt parcelhus, mens man ellers intet sted på det organiserede kapitalmarked kunne opnå mere end 70-75 pct., ville utvivlsomt indebære et incitament til at gå i gang med en boligopsparing, da egenkapitalkravet formentlig for mange - ikke mindst de yngre - er ganske afgørende for, om de er i stand til at anskaffe et parcelhus.

For dem, der ønsker at købe bestående parcelhuse, vil en sådan ordning med indskud i pengeinstitutterne suppleret med en kreditydelse også indeholde et betydeligt incitament, da tredjeprioritetsinstitutterne ikke yder nye lån i sådanne ejendomme.

Ordningen kunne dog også - i stedet for en forøgelse af opsparingen - medføre en forøgelse af sælgerprioriteter og håndværkerprioriteter i de ejendomme, der erhverves af personer, der ikke kan præstere den krævede forøgede egenkapital.

4. Såfremt man måtte ønske, at der fra det offentliges side skal ydes en præmiering af opsparing til boligformål, kan der blive tale om forskellige muligheder for udformningen af præmieringen.

Opmærksomheden henledes dog på, at finansministeren i april 1964 har nedsat et udvalg til at overveje en simplificering af de skattebegunstigede opsparingsordninger. Man har anset det for rimeligt at undlade at stille konkrete forslag til en mere generel boligopsparingsordning for ikke at foregribe eller på anden måde komplicere dette udvalgsarbejde. Man skal derfor indskrænke sig til at pege på følgende i udvalget fremførte muligheder for etablering af en boligopsparingsordning:

a) *Skattefrihed.* Der findes allerede et større antal skattepræmierede opsparingsordninger. Disse ordninger er — bortset fra konto for skattelettelser - karakteriseret ved, at indskuddene i større eller mindre omfang er fradragsberettige-

de ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, og at der kræves en binding af beløbene i et kortere eller længere åremål som betingelse for at opnå skattefriheden.

Man kunne tænke sig etablering af yderligere en skattepræmieret ordning, betinget af binding i en kortere årrække, mens opsparingen står på, og af anvendelsen af det opsparede beløb til boligformål. Det vil også være muligt at indkoble en ordning i den eksisterende skattepræmierede kapitalbindingsordning (binding i 5 år efter indskud) på den måde, at frigivelse af de bundne beløb kan ske før den normale frist, dersom beløbet anvendes til boligformål.

Det offentliges præmie ved en sådan ordning vil afhænge af indkomstens størrelse, den vil blive mindre for de jævne indkomster i proportionalskatteintervallet end for de højere indkomster, hvis skattebesparelse som følge af den større marginale skatteprocent bliver langt højere. Mange enlige blandt de unge har så små indtægter (under 3.700 kr), at de ikke skal svare skat til staten, eller betaler kun en så lav marginal skat til staten som 10 pct. (3.700-6.000 kr. skalaindkomst), og for dem vil der praktisk talt ikke blive tale om præmiering på trods af, at en del af dem godt kan have evne til at spare op, f. eks. i kraft af at de bor billigt hjemme eller hos deres arbejdsgiver.

Det må dog fremhæves, at ordninger forbundet med fradragsret på selvangivelsen har haft en betydelig tiltrækningskraft hos publikum.

Hvis man med henblik på opsparing til boligformål vil tillade adgang til fradrag i videre omfang, end lovgivningen i øvrigt hjemler, hvad der på grund af beløbenes størrelse må anses for nødvendigt, opstår der den vanskelighed, at præmieringen er sket ved beløbets indsættelse, hvorfor det senere må kontrolleres, om beløbet også anvendes til boligformål, og det må afgøres, hvilke foranstaltninger undladelse af at anvende beløbet efter sit formål skal medføre, og hvornår sådanne foranstaltninger skal træde i funktion.

Det vil være vanskeligt for pengeinstitutterne at gennemføre en kontrol af, om beløbet faktisk anvendes til det nævnte formål, men man vil på den anden side ikke udelukke muligheden af, at en sådan kontrol i en vis udstrækning kan lade sig gennemføre.

Vanskelighederne formindskes, dersom præmiering kun ydes inden for de i almindelighed gældende rammer for indskud på kapitalbindingskonto og/eller konto for skattelettelse, suppleret med en adgang til uddrag efter 2 års binding, forudsat at det uddragne beløb anvendes til boligformål.

b) *Statspræmiering.* Man har i Norge et eksempel på en sådan ordning, idet indskud inden for visse grænser præmieres af staten ved anvendelse til boligformål af enhver art efter tre års forløb med 11 pct. af indskuddet, svagt stigende i tilfælde af længere indskudsperiode. Ved en sådan ordning er præmien den samme for de jævne indkomster som for de højere, og det er let for spareren at vurdere præmiens størrelse.

Der ligger endvidere en betydelig sikkerhed i, at præmien først udbetales, når det er dokumenteret, at det opsparede beløb anvendes til boligformål.

Beslutter man sig for en direkte præmieringsordning, må det afgøres, om præmien skal indkomstbeskattes.

c) *Statens overtagelse af en del af risikoen for stigninger i byggeomkostningerne.* Udsigt til stærke stigninger i byggeomkostningerne må antages at øve en hæmmende virkning på boligopsparingen på forskellige måder.

Dels vil nogle afholde sig fra at spare op, når den reelle værdi af de opsparede midler formindskes i opsparingsperiodens løb, dels vil omkostningsstigningen indeholde et incitament til, at boligerhvervelse og byggeri fremskyndes ved maksimal udnyttelse af lånemulighederne, i stedet for at de boligsøgende afventer et tidspunkt, hvor de har sparet en større egenkapital op.

For at stimulere boligopsparingen kunne man lade staten overtage en del af prisstigningsrisikoen på denne. For ikke at gøre ordningen for besværlig at administrere, bør man formentlig nøjes med at yde garanti over for stigninger i byggeomkostningerne, der overstiger en vis minimumsgræ:nse, f. eks. 2 pct. årligt. Garantien må knyttes til byggeomkostningsindekset.

Ligeledes for at opnå en forenkling vil det være hensigtsmæssigt, om prisstigningsgarantien træder i kraft, hver gang et beløb af en vis størrelse er indbetalt.

5. Der har under udvalgets drøftelser ikke kunnet opnås enighed om at anbefale en bestemt af de private eller offentlige præmieringsordninger, og man har derfor afstået fra i enkeltheder at analysere ordningernes virkninger og de sandsynlige omkostninger for staten. Nogle af udvalgets medlemmer har ytret principielle be-

tænkeligheder ved, at staten skulle yde støtte til bestemte sparemål, og nogle har fremhævet, at der ikke bør indføres nye præmieringsordninger - i særdeleshed ikke, når man netop har nedsat et udvalg med den opgave at søge gennemført en forenkling af de eksisterende ordninger.

Som nævnt i indledningen til dette kapitel anser udvalget det for hensigtsmæssigt, at en boligopsparingsordning i givet fald bliver generel i den forstand, at man i almindelighed opmuntrer ungdommen til at spare op til boligformål, hvad enten den pågældende sparer ønsker at bo i en ny eller gammel lejlighed, i ejet lejlighed under en eller anden form eller i eget parcelhus.

Der har i udvalget været betydelig skepsis over for muligheden af ved en, inden for rimelige grænser holdt, kontant præmiering at fremkalde en væsentlig forøgelse af ungdommens opsparing til boligformål. Det er muligt, at en vis kontant præmiering er hensigtsmæssig, men det er sikkert vigtigere ved offentligt og privat oplysningsarbejde og påvirkning af de unge at fremhæve betydningen af at spare op i tide og at henlede opmærksomheden på de ikke ubetydelige fordele, som de eksisterende ordninger indebærer.