

Fleksboliger og ophævelse af bopælspligt

Som instrument til branding og udvikling i landdistrikter



Nicolai Kristensen, Niels Jørgen Mau Pedersen & Christophe Kolodziejczyk

*Fleksboliger og ophævelse af bopælspligt – Som instrument til
branding og udvikling i landdistrikter*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-641-2

Arkivfoto: Sine Fiig

Projekt: 211293

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

I de senere år har der været stort fokus på fortsat øget urbanisering og affolkning af landområder i Danmark – en udvikling, der er pågået i over hundrede år både i Danmark og det meste af verdenen. Blandt de politiske tiltag, man kan bringe i spil, tæller ophævelse af bopælspligt og indførelse af fleksboligordning. Disse to tiltag er genstand for analyse i denne rapport.

Projektet, som har modtaget tilskud fra Erhvervsministeriets Landdistriktspulje, er udført af professor Nicolai Kristensen (projektleder), projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen og seniorforsker Christophe Kolodziejczyk. Vi takker to eksterne reviewere for gode kommentarer.

Hans Hummelgaard

Forsknings- og analysechef for VIVE Effektmåling
2019

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund og program.....	7
1.1 Baggrund for formål	7
1.2 Program	8
2 Flexboligordning og bopælspligt – regelsættet.....	9
2.1 Ophævelse af bopælspligt	9
2.2 Flexboliger.....	10
2.3 Sammenligning af de to ordninger.....	11
3 Overblik over ordningernes brug.....	13
3.1 Ophævet bopælspligt eller fravalg af BRL	13
3.2 Flexboligordningen.....	15
4 Analyse af effekterne af flexboligordningen.....	22
4.1 Registerdata og indsamlede flexboligoplysninger	22
4.2 Metode	22
4.3 Resultater	24
Litteratur	30
Bilag 1 Liste over uregulerede kommuner, hvor boligreguleringsloven ikke finder anvendelse	31

Sammenfatning

Landområderne længere væk fra de større byer oplever samlet set et fald i befolkningen, hvilket bl.a. har den direkte effekt, at huse står tomme og nogle steder forfalder. For at imødegå denne udvikling kan tiltag som ophævelse af bopælspligt og tilladelse til, at helårshuse anvendes som fleksbolig måske være med til at "brande" kommuner og mindre lokalsamfund. I denne rapport ser vi nærmere på brugen af ordningerne om ophævet bopælspligt hhv. fleksbolig, lovgrundlaget for ordningerne samt kommunernes motivation og erfaringer med disse ordninger. Derudover beskriver vi karakteristika ved fleksboligejerne og forsøger slutteligt at beregne effekten af fleksboligordningen på lokal omsætning og på boligmarkedet. Forventningen, jf. bemærkningerne til loven, var, at fleksboligordningen kunne øge omsætningen og mindske antallet af tomme huse.

I rapporten gennemgår vi baggrunden for de to ordninger, herunder lovbemærkningerne. Formålet med muligheden for ophævet bopælspligt er at sikre, at den boligmasse, som findes i en kommune, også udnyttes, mens formålet med fleksboligordningen bl.a. er at øge efterspørgslen i geografiske områder med affolkning, og hvor der er et overudbud af huse til helårsbeboelse med forhøjet risiko for at forfalde. De to ordninger ligner hinanden, og for den enkelte boligejer kan det være vanskeligt at skelne mellem dem.

Bopælspligt betyder, at ejeren af en bolig har pligt til at sørge for, at boligen er beboet, hvilket i praksis vil sige beboet i mindst halvdelen af året (minimum 180 dage om året), men kommunen kan ophæve denne bopælspligt – enten for hele kommunen eller dele af kommunen, men i sammenhængende områder.¹

Fleksboligordningen er derimod individuel, men betyder ligeledes, at bopælspligten er ophævet.² Ordningen blev som nævnt indført i 2013, og oprindeligt fulgte ordningen den enkelte ejer, men med virkning fra januar 2016 følger tilladelsen det enkelte hus. I praksis er der således ikke brug for en fleksboligtilladelse, hvis bopælspligten allerede er ophævet i samme område, som boligen ligger i. Man kan derfor have den hypotese, at brugen af begge virkemidler bunder i et ønske om at "brande" kommunen. Eksempelvis kunne man forestille sig, at en udbredt brug af fleksboliger vil åbne øjnene hos flere potentielle købere og dermed øge interessen for at købe hus i det pågældende lokalområde.

I dette projekt har vi lavet to former for dataindsamling. For det første har vi udsendt et kort spørgeskema til 64 landkommuner og modtaget svar fra 41 (plus 2 delvist besvarede). Her spørger vi ind til brugen af ordningerne og motivation for og erfaringer med dem. Dertil kommer, at vi har indhentet adresselister fra 22 kommuner, som fra tidligere undersøgelser (Danmarks Radio, 2017) var kendt som kommuner, der anvendte fleksboligordningen – heraf er der 9 kommuner, som ikke er blandt de 41, der svarede på spørgeskemaundersøgelsen. Samlet kan vi således konstatere, at mindst 36 kommuner aktivt anvender fleksboligordningen. Tilsvarende finder vi, at 21 kommuner enten har ophævet bopælspligten fuldt ud eller helt fravalgt at bringe Boligreguleringsloven (BRL), der introducerer bopælspligt, i anvendelse, mens yderligere 7 kommuner har indført en delvis ophævelse – typisk i landområderne.

Da vi har indsamlet adressen for den enkelte fleksbolig, har det været muligt for os at knytte denne oplysning til registeroplysninger, og vi kan således analysere, hvor ejerne bor, hvornår fleksboligerne skifter ejer, til hvilke priser osv. Vi kan tillige lave en evaluering af effekten af fleksboligordningen.

¹ Som udgangspunkt sammenhængende områder – idet det ikke er udelukket at give et individuelt samtykke, hvis reglerne om ligebehandling af borgerne overholdes – fx weekendattester, som omtales senere i rapporten.

² De to ordninger er dog ikke ens. Indhold og forskelle uddybes i kapitel 2.

Vi finder, at fleksboligerne primært ligger i de kystnære områder, og at ejerne ofte kører mere end 100 km for at komme til deres fleksbolig. Ved at sammenligne med priserne på sommerhuse i samme landsdel konstaterer vi, at fleksboligerne er et billigt alternativ til sommerhuse – i nogle landsdele er de næsten 50 % billigere (når man sammenligner medianpriserne i landsdelene i 2016).

Effektanalyserne beror på et såkaldt Difference-in-Difference design – en tilgang, der er velbeskrevet og hyppigt anvendt i forskningsøjemed (Imbens & Wooldridge, 2009). Med denne tilgang får man renset for den selektion, der ligger i, at det ikke er tilfældigt, hvilke områder der indfører fleksbolig, og hvilke der ikke gør. Men da ophævet bopælspligt kan influere på resultaterne og gøre det vanskeligt at fortolke dem, fokuserer vi i denne del af rapporten på 3 af de kommuner, der på den ene side har mange fleksboliger og på den anden side har opretholdt bopælspligt i hele kommunen (Vordingborg, Guldborgssund og Faaborg-Midtfyn) – og så sammenligner vi sognene inden for disse 3 kommuner, idet 91 sogne efter 2013 har huse med fleksboligstatus, og 22 sogne ikke har et eneste hus med fleksboligstatus.

De udfaldsvariable, der måles effekt på, er 1) den månedlige omsætning for virksomhederne i sognet; 2) huspriserne; og 3) andelen af huse, der sælges, set i forhold til sognets samlede boligmasse.

Analysen viser:

1. at der er en lille, men dog statistisk signifikant effekt af fleksboliger på omsætningen. Én ekstra fleksbolig medfører *en stigning i den månedlige omsætning* i sognet på 1.161 kr. For et sogn med 25 fleksboliger svarer dette til ca. 350.000 kr. om året i øget omsætning i sognet.
2. at der er et meget lille, men statistisk signifikant *fald i husprisen* i de sogne, der anvender fleksboliger. Én ekstra fleksbolig medfører et fald i husprisen på 879 kr. Husomsætningen er generelt lav i områder, der anvender fleksboliger, så en stor del af faldet skyldes givetvis den direkte effekt af relativt lave priser på fleksboliger. Til sammenligning med gennemsnitspriser på sommerhuse i samme landsdele ligger gennemsnitsprisen på en fleksbolig betydeligt lavere.
3. at fleksboligordningen ikke har hævet salget af huse. Udviklingen i andelen af huse, der sælges i de 3 kommuner, er godt nok steget siden 2013, men denne stigning er sket både i sogne, hvor der er fleksboliger, og i sogne, hvor der ikke findes fleksboliger. Vores estimer viser, at indførelsen af fleksboliger *ikke* har påvirket andelen af boliger, der sælges. Stigningen kan i stedet formentlig tilskrives en overstået finanskrise og forbedrede konjunkturer.

Kommunerne vurderer betydningen af ordningerne meget forskelligt og anvender også fleksboligordningen meget forskelligt. De 4 kommuner, der anvender fleksboligordningen mest, står for 68 % af alle fleksboliger i Danmark, og for disse kommuner kan ordningen have en vis økonomisk betydning i form af øget omsætning, mens beregningerne til gengæld ikke støtter teorien om, at de lokale boligmarkeder skulle opleve bedre tider.

Afslutningsvist kan det konstateres, at ophævelse af bopælspligt (eller fravalg af Boligreguleringsloven, som også inkluderer fravalg af bopælspligt, medmindre denne eksplicit tilvælges separat) og brugen af fleksboligordningen (i varierende omfang) er meget udbredte værktøjer i landkommunerne, og at de benyttes i stigende omfang. Ligeledes konstaterer vi, at en del kommuner anvender begge værktøjer – hvilket kan ses som et tegn på "branding" af kommunen i forhold til at være attraktiv over for potentielle huskøbere – og at formålet med at øge den lokale omsætning muligvis opnås, men at de estimerede effekter er endog meget beskedne.

1 Baggrund og program

1.1 Baggrund for formål

Formålet med dette projekt er at belyse to tiltag vedrørende boligmassen i landdistrikter og landsbyer: fleksboligordning og ophævelse af bopælspligt, herunder at analysere effekten af fleksboligordningen.

Begge tiltag vil blive analyseret, men dog med særlig vægt på fleksboligerne, som er et forholdsvist nyt instrument indført fra og med 2013.

Det er hypotesen, at begge tiltag kan give de relevante kommuner mulighed for at præsentere sig attraktivt ("branding") over for bl.a. potentielle købere af sådanne boliger – eller fastholde eksisterende ejere – og herved kan opfattes som midler til at skabe udvikling i områderne. De nævnte tiltag kan dog også omvendt indebære en risiko for uønskede virkninger. Det vil være tilfældet, hvis helårsbeboelsen i områderne går tilbage, når der ikke mere stilles krav herom, og anvendelsen af huse til fritids- og deltidsboliger ikke kan kompensere herfor. En situation med spørgeshuse eller spørgeshuslandsbyer kan være et sådant risikoscenarium, særligt i vinterhalvåret, hvor også turismepotentialet vil kunne være beskedent. Det er også tænkeligt, at ejere af fleksboliger og fritidsboliger ikke vil være så motiveret til at deltage i de lokale aktiviteter som foreningsliv og lignende som helårsbeboere.

Udvikling i landdistrikterne har været i fokus i en længere årrække, og indsatsen fra regering og Folketing i form af økonomiske midler, publicering af redegørelser, afholdelse af debatter mv. må ses som udtryk for, at der er en politisk vilje til og ønske om at fremme udviklingen i landdistrikterne (jf. en oversigt i Pedersen, 2018).

Udviklingen i landdistrikterne har således gennem mange år været præget af en afgang af arbejdspladser, som trods en stadig stigning i pendlingsafstande også blev fulgt af en nedgang eller stagnation i antal indbyggere (Andersen m.fl., 2018).

Selvom der, formentlig med sammenhæng til forbedrede konjunkturer, aktuelt kan peges på visse positive træk i befolkningsudviklingen, også i landdistrikter³, er befolkningstilbagegang og overflødig og nedrivningstruede ejendomme et træk ved mange landdistrikter over hele landet. De tomme bygninger illustrerer i sig selv et faldende aktivitetsniveau, men giver også stor risiko for forslumning og behov for yderligere nedrivning, (jf. Kristensen, Kolodziejczyk & Wittrup, 2017).

Samtidig kan situationen på boligmarkedet i landdistriktskommunerne være ledsaget af en befolkningsudvikling i retning af mange overførselsindkomstmottagere, som ved en ensidig udvikling kan belaste økonomien for de pågældende kommuner. Her vil en bedre udnyttelse af boligmassen ved anvendelse af fleksboligordningen eller ophævelse af bopælspligt kunne have en række positive effekter på udviklingen i de nævnte landdistriktsområder.

For det *første* er der mulighed for at skabe en økonomisk aktivitet og værdiskabelse, som ellers ikke ville have været der, både i erhverv tilknyttet bygge- og anlægsbranchen og i forskellige serviceerhverv, fx detailhandel, som betjener befolkningen.

For det *andet* kan der særskilt peges på muligheden for en øget omsætning i turismeerhvervet, som i sagens natur er stedbundet til netop lokalområdet. Den vækst, der er foregået i turismen de senere

³ Jævnfør fx Regeringen (2016).

år, har dog ikke mindst præget storbyturismen, og der er behov for at genvinde markedsandele inden for kyst- og naturturisme (se fx Det Nationale Turismeforum, 2016: s. 6 og Dansk Kyst- og Naturturisme, 2016). Der kan i den forbindelse peges på, at 90 % af ferieboliger er beliggende i de dedikerede sommerhusområder, selvom der også findes ferieboliger i egentlige landdistrikter og landsbyer (Hjalager & Kromann, 2014). Turismeaspektet er nævnt i bemærkningerne til lovforslaget ved indførelse af fleksboligordningen og lovforslaget vedrørende de efterfølgende forbedringer af ordningen (boligmassen og helt generelt skabe "liv på landet").⁴

Fleksboliger vil netop ikke blive udnyttet hele tiden, men kunne være til rådighed for udlejning og dermed turisme. Dertil kommer den "turisme", som ejeren selv udøver ved at holde ferier mv. i huset.⁵

For det tredje er der mulighed for generelt at bidrage til en mere nuanceret befolkningsudvikling og sammensætning, hvis boligernes standard hæves, og de hidtidige beboere fastholder eller udvider benyttelse af ejendommen. Dette vil bl.a. også have betydning for områdernes økonomiske udvikling med afsmitning til ikke mindst de lokale kommuners økonomi.

1.2 Program

I kapitel 2 ses der kort på regelgrundlaget for henholdsvis fleksboligordningen og muligheden for ophævelse af bopælspligten. Begge ordninger anvendes i kommunerne og opfattes tilsyneladende som alternative muligheder. Formålet med kapitlet er at identificere, hvorved ordningerne adskiller sig fra hinanden.

I kapitel 3 er der et overblik over de kommunale erfaringer med de to ordninger, baseret på en gennemført spørgeskemaundersøgelse blandt de relevante kommuner. Der fokuseres på udbredelsen af ordningen i dag, hvorefter det forsøges at beskrive væsentlige aspekter af baggrund for de to særskilte muligheder.

I kapitel 4 opstilles en nærmere karakteristik af fleksboligordningen med henblik på at bestemme "profilen" af de nuværende købere/ejere af fleksboliger.

Kapitel 5 indeholder en statistisk/økonometrisk baseret evaluering af forskellige økonomiske og andre effekter af ordningerne.

Rapporten afsluttes i kapitel 6 med nogle konkluderende bemærkninger på de fundne resultater samt eventuelle implikationer.

⁴ Jævnfør Regeringen (2014). Se desuden Lovforslag L 149 fra 2013 (senere Lov 2013 414) og Lovforslag L 51 fra 2015 (senere Lov 2015 1879).

⁵ Feriehusudlejernes Brancheforening og Copenhagen Lanes (2014).

2 Fleksboligordning og bopælspligt – regelsættet

I dette kapitel ser vi kort på regelgrundlaget for at give mulighed for, at ejere af helårshuse kan undgå at skulle bebo disse ejendomme.

2.1 Ophævelse af bopælspligt⁶

De danske kommuner har en række muligheder for at regulere boligforholdene i deres kommune. Det gælder således, at kommunerne kan forlange, at en helårsbolig faktisk bebos, dvs. at der gælder bopælspligt.

Lov om midlertidig regulering af boligforholdene (boligreguleringsloven, BRL) har til hensigt bl.a. at sikre, at den boligmasse, som findes i en kommune, også udnyttes. Det sker ved at stille krav om bopælspligt. Ifølge loven kræver det kommunalbestyrelsens samtykke, hvis denne pligt *ikke* skal gælde. Bopælspligt indebærer, at ejeren af en bolig har pligt til at sørge for, at boligen er beboet, hvilket i praksis vil sige beboet i mindst halvdelen af året (minimum 180 dage om året).⁷

Reglerne om bopælspligt er fastsat i boligreguleringslovens kapitel VII. Kommunerne bestemmer selv, om boligreguleringsloven skal være gældende, hvilket er tilfældet i 79 kommuner. I de 19 kommuner, hvor boligreguleringsloven ikke gælder (se listen i Bilag 1) har kommunen mulighed for at beslutte, at boligreguleringslovens kapitel VII om bopælspligt alligevel skal finde anvendelse. Det har 3 ud af de 19 kommuner gjort.

Boks 2.1 Generelt om bopælspligt

Bopælspligten fremgår af boligreguleringslovens kapitel VII. Efter bestemmelserne er det ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke tilladt at anvende en helårsbolig til andet end helårsbeboelse.

Bestemmelserne gælder for alle typer helårsboliger (ejer-, leje- og andelsboliger), som er beliggende i de p.t. 78 kommuner, hvor boligreguleringsloven finder anvendelse (regulerede kommuner). Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte at ophæve bopælspligten helt eller delvis. Kommunalbestyrelsen kan meddele samtykke til, at en ejer anvender sin helårsbolig til sommerbolig.

I praksis kan reglerne kun håndhæves i kommuner, hvor der er boligmangel, idet kommunen skal kunne anviser en lejer til en ubeboet bolig. Kan kommunen ikke det, kan ejeren ikke pålægges at opfylde bopælspligten.

Det er den enkelte kommunalbestyrelse, som beslutter, om bopælspligtsreglerne skal finde anvendelse i kommunen.

I de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen har besluttet, at boligreguleringsloven ikke skal finde anvendelse, kan kommunalbestyrelsen vælge, at reglerne i boligreguleringslovens kapitel VII om bopælspligt alligevel skal være gældende. Hvis BRL kapitel VII ikke er tilvalgt i disse kommuner, er der *ikke* bopælspligt.

Bopælspligten manifesteres ved, at hvis en helårsbolig bliver ledig, skal ejeren sørge for, at den fortsat benyttes til beboelse. Og hvis den har været ledig i mere end 6 uger, skal ejeren foretage anmeldelse af den ledige bolig til kommunalbestyrelsen. Efter denne frist er ejeren pligtig til straks at udleje boligen til en lejlighedssøgende, som kommunen anviser.

⁶ De relevante bestemmelser findes i boligreguleringslovens kapitel VII, §§ 46-49, særligt § 47 og § 48, jf. LBK 810/2015.

⁷ Dette er dog en forsimplet fremstilling. Der henvises vedr. nærmere fortolkning til KARNOV, jf. https://pro.karnovgroup.dk/document/7000832264/3#LBKG2015810_NKAR375

Men når det kræver kommunens samtykke til at lade boligen stå tom, kan kommunen altså også netop give et sådant samtykke. Enten for hele kommunen eller for dele af den. Det er altså op til kommunalbestyrelsen at bestemme, hvilke helårsboliger der er omfattet af bopælspligten.

Hvis kommunen har givet samtykke til, at der ikke kræves helårsbeboelse, er bopælspligten ophævet.

Kommunens håndhævelse af bopælspligten

Der kan være to problemstillinger for kommunen vedrørende håndhævelse af bopælspligten.

Den første problematik ligger i forlængelse af boligreguleringslovens øvrige bestemmelser, som i høj grad tager sigte på at beskytte lejerne imod høje huslejer eller – som her – mangel på boliger, dvs. en situation, hvor kommunen ikke har besvær med at finde nye lejere, men derimod med at bevise, at der står beboelsesejendomme tomme.⁸ Her kan det således være svært for kommunen at bevise, at en ejer ikke bebor sin bolig. Dette har givet anledning til en diskussion om kommunens muligheder for kontrol. Der er for nyligt vedtaget et lovforslag, som udbygger og præciserer kommunens mulighed for kontrol via samkøring af registre, indhentelse af forbrugsoplysninger fra forsyningsselskaber og at opsøge udvalgte husstande.⁹ Denne problematik må dog formodes at være særlig aktuell i de områder af landet, hvor det er forholdsvis let at udleje boliger, og hvor der eventuelt ligefrem er en vis mangel på boliger, jf. fx forholdene i hovedstadsområdet.

En anden problemstilling, som formentlig er mere aktuell i mange landdistriktsprægede kommuner, er, hvorvidt kommunen rent faktisk kan håndhæve bopælspligten. Som det fremgik af det foregående, har kommunen mulighed for at kræve af en ejer, der ikke bebor ejendommen, efter 6 uger at udleje boligen til en lejlighedssøgende, som kommunen anviser. Men hvis kommunalbestyrelsen ikke kan anviser nogen lejlighedssøgende, kan bopælspligten ikke håndhæves. Dette kan formodentlig hyppigt være tilfældet i landdistrikter.

I disse områder må udgangspunktet de facto – men altså ikke formelt – derfor snarere være, at bopælspligten er ophævet end det modsatte.

Det er fornemmelsen, at bopælspligten ofte reelt kan være blevet udsat for en form for glidende ophævelse. Dette skal vi kommentere lidt nærmere på i kapitel 3 på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne.

2.2 Fleksboliger

Indførelse af fleksboligordningen i 2013 og efterfølgende ændring i 2015

Den relevante lovændring blev indført på forslag fra den daværende minister for by-, bolig- og landdistrikter med virkning fra 1. maj 2013.¹⁰

Efter de daværende gældende regler i boligreguleringsloven (§ 50) kunne boliger, der inden for de sidste 5 år havde været benyttet til sommerbeboelse eller lignende midlertidig benyttelse (fritidsbolig), ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke tages i brug til helårsbeboelse.

Kommunalbestyrelsen kunne altså også før 2013 give samtykke til ejeren af boligen således, at helårsboligen kunne anvendes til fritidsbolig, fx i form af såkaldte "weekendattester", hvor ejeren af

⁸ Et vist indtryk af boligreguleringslovgivningens historie fås fra Lejelovskommissionen, jf. Boligministeriet (1997).

⁹ Jævnfør det vedtagne lovforslag L98, § 1, vedtaget 20/12 2018.

¹⁰ Jævnfør lovforslag 149 af 20/2 2013 om ændring af lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 50.

en helårsbolig har kunnet få kommunens tilladelse til, at boligen fremover alene anvendes til fritidsformål.¹¹ Med lovændringen blev det præciseret, at kommunalbestyrelsen nu ligeledes kan tillade, at boligen igen tages i brug som helårsbolig af ejeren uden yderligere ansøgning, hvis ejeren måtte ønske dette. Dette er fleksboligordningen.

Fleksboligordningen ændrer ikke på anden lovgivning, og den hidtidige planlovgivning og kommunens tilvejebragte planlægning for udvikling af kommunen skal altså fortsat overholdes.

Loven er senere i 2015 med virkning fra 2016 ændret, så fleksboligsamtykket nu kan knyttes til boligen og ikke til ejeren.¹² Med andre ord bortfalder tilladelsen ikke ved ejerskifte, og den værdi, som tilladelsen eventuelt repræsenterer for ejendommen, kan altså fastholdes ved et senere salg.

Baggrunden for fleksboligordningen

Baggrunden for indførelse af ordningen kan aflæses af bemærkningerne til lovforslaget fra 2013.¹³

Det følger heraf, at der potentielt er betydelige forventninger til den nye mulighed for fleksboligtilladelse. Det forventes således, at

den foreslåede ordning for "fleksboligtilladelse" vil kunne medvirke til at øge efterspørgslen efter helårsboliger i de pågældende områder, da tilladelsen giver ejeren mulighed for at planlægge og tilpasse benyttelsen af helårsboligen i forhold til de aktuelle ønsker og behov. Ejeren kan således planlægge vedligeholdelses- og forbedringsindsatsen, så boligen løbende egner sig til den benyttelse, som ejeren aktuelt ønsker. Der kan fx være tale om at ville afprøve et seniorliv på landet, hvor boligen vil skulle opfylde alle de behov, som dette indebærer i forhold til at være ejerens primære bolig.

Og ligeledes videre fra lovbemærkningerne vedr. de økonomiske og administrative virkninger for erhvervslivet:

Med den fleksibilitet, som efter forslaget kommer til at fremgå udtrykkeligt af lovgivningen, hvor ejeren på forhånd har sikkerhed for, at den helårsbolig, der tages i brug til fritidsformål, senere igen kan tages i brug til helårsbolig, vil efterspørgslen efter helårsboliger i områder med affolkning øges, og forslaget vil på den baggrund medføre stigende omsætning og beskæftigelse i landdistrikterne. Forslaget kan endvidere føre til øget omsætning i turismeerhvervet.

Endelig kan det være relevant at citere lovbemærkningerne yderligere for baggrunden for ordningen, hvor der henvises til muligheden for overskud af ejerboliger:

Hermed skabes der en fleksibilitet, som vil kunne øge efterspørgslen i nogle områder med affolkning, hvor der er et overskud af helårsboliger, og hvor der derfor findes ubeboede helårsboliger, som er i nærliggende fare for at forfalde.

2.3 Sammenligning af de to ordninger

Når regelsættet og baggrunden for de to ordninger sammenlignes, kan man hæfte sig ved nogle forskelle.

¹¹ Jævnfør bemærkninger til lovforslag 149 af 20/2 2013 om ændring af lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 50.

¹² Jævnfør Lov nr. 1879 fra 2015, § 2. Lovændringen trådte i kraft 1. januar 2016.

¹³ Jævnfør bemærkninger til lovforslag 149 af 20/2 2013 om ændring af lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 50.

For det første er baggrunden forskellig. Hvor bopælspligtordningen lovgivningsmæssigt må ses i en sammenhæng på boligområdet med mulig mangel på og overefterspørgsel efter beboelse, nævnes der i forbindelse med fleksboligordningen udtrykkeligt situationen med overskud af helårsboliger.

For det andet er ophævelse af bopælspligt noget, der foregår i forhold til kommunen eller evt. områder af kommunen, hvorimod fleksboligtilladelsen følger den enkelte bolig.¹⁴

Endelig giver fleksboligordningen vel en form for sikring af, at kommunen ikke efterfølgende vedtager bopælspligt. Ejeren får så at sige papir på den ophævede bopælspligt.

Omvendt er der ikke i lovforslaget om fleksboligordningen lagt op til, at der foregår egentlige større ændringer i retstilstanden, men at der alene er tale om en præcisering af denne. Dette fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger vedr. de økonomiske og administrative virkninger for det offentlige:

Det vurderes, at forslaget ikke har nævneværdige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige, idet der hovedsagelig er tale om en præcisering af kommunernes mulighed for at tillade, at ejere af helårsboliger bruger boligen til fritidsformål i det omfang, anden lovgivning ikke er til hinder herfor.

Hvis man går lovtæksten igennem, er det også vanskeligt at finde betydende forskelle i den retslige tilstand for helårsejendomme, hvor bopælspligten er ophævet, og helårsejendomme med en fleksboligtilladelse – ud over den ovennævnte.

Fleksboligordningen er derfor – så vidt det kan bedømmes – i udgangspunktet en slags formalisering og ”branding” af en reelt ophævet bopælspligt.

Uanset at fleksboligordningen ifølge lovforslaget – når dette læses lidt ”tæt” – mere er en præcisering end en egentlig ændring, nævnes der dog også i lovbemærkningerne:

Med den fleksibilitet, som efter forslaget kommer til at fremgå udtrykkeligt af lovgivningen, hvor ejeren på forhånd har sikkerhed for, at den helårsbolig, der tages i brug til fritidsformål, senere igen kan tages i brug til helårsbolig, vil efterspørgslen efter helårsboliger i områder med affolkning øges, og forslaget vil på den baggrund medføre stigende omsætning og beskæftigelse i landdistrikterne. Forslaget kan endvidere føre til øget omsætning i turismeerhvervet.

Det vil sige, at hensynet til turisme og ”branding” var en del af grundlaget bag ordningen.

¹⁴ Lidt firkantet formuleret, da der er stadig mulighed for, at en kommune kan give konkret samtykke til en ejer – som ved weekendattester.

3 Overblik over ordningernes brug

I foråret 2018 sendte VIVE en kort spørgeskemaundersøgelse ud til 64 landkommuner i Danmark. Der blev valgt kommuner, hvor spørgsmålene om bopælspligt og fleksboligordning er mest relevant. Undersøgelsens formål var at kortlægge omfanget samt spørge lidt ind til kommunernes hensigt og erfaringer med brugen af ordningerne.

Ud af de 64 adspurgte kommuner gennemførte 41 kommuner hele spørgeskemaet, 21 af de udvalgte kommuner svarede ikke, mens 2 svarede på dele af spørgeskemaet.

I dette kapitel redegøres dels for ordningernes omfang og placering, dels for kommunernes intentioner og erfaringer med ordningerne.

3.1 Ophævet bopælspligt eller fravalg af BRL

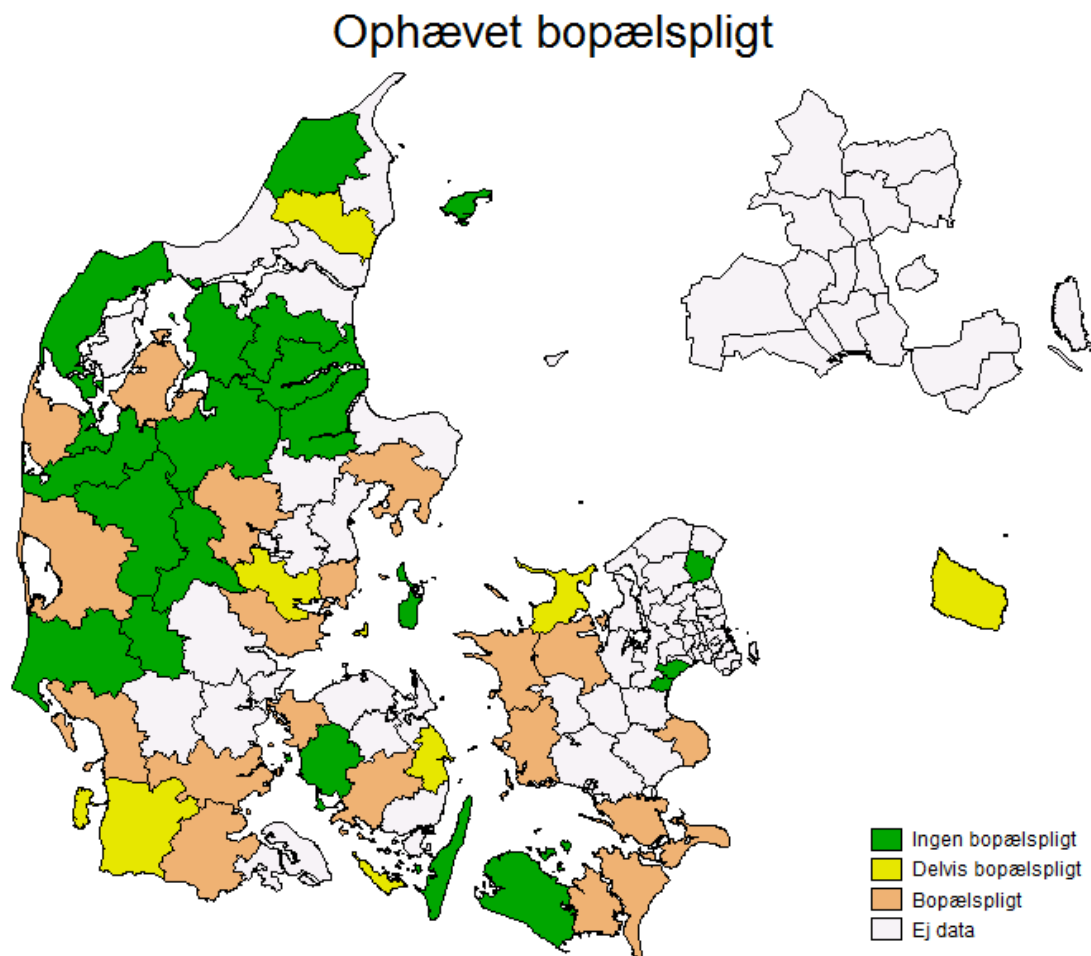
3.1.1 Kommunernes brug af ophævet bopælspligt

Baseret på spørgeskemaundersøgelsen har vi viden om brugen af bopælspligt for 42 kommuner, jf. Figur 3.1. Denne viden er kombineret med listen over kommuner, hvor BRL ikke finder anvendelse.¹⁵

For 21 kommuner er bopælspligten enten fravalgt, fordi man ikke bringer BRL i anvendelse eller ophævet i hele kommunen, mens den er delvist ophævet i 7 kommuner. De resterende 18 ud af de 42 kommuner har således bopælspligt.

¹⁵ Yderligere 5 kommuner medtages via denne tilgang: Fredensborg, Greve, Solrød, Varde og Læsø. Det er muligt, at en eller flere af disse 5 kommuner har tiltrådt kapitel VII i BRL (uden at bringe resten af BRL i anvendelse).

Figur 3.1 Kommunekort over ophævet bopælspligt.



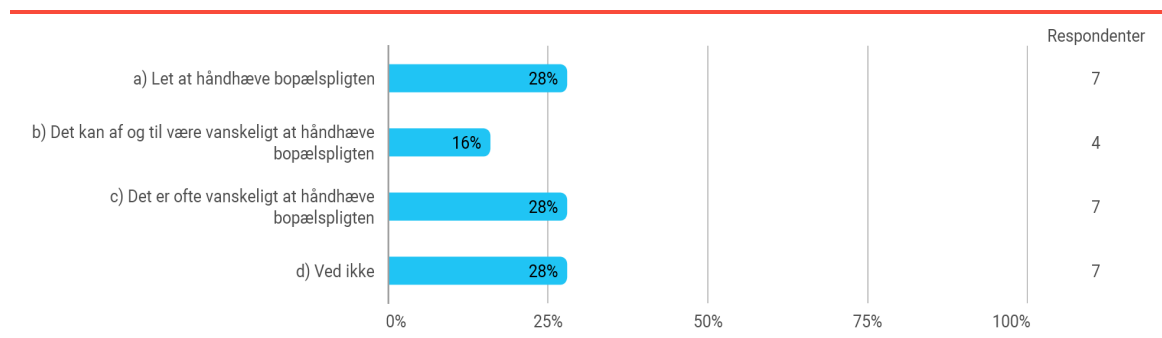
Note: Data indsamlet i 2018. Kommuner uden bopælspligt inkluderer uregulerede kommuner, hvor BRL ikke finder anvendelse, såvel som kommuner, der helt har ophævet bopælspligten.

3.1.2 Kommunernes motivation og vurdering vedrørende bopælspligt

Årsagen til delvis ophævelse af bopælspligt angives typisk at være, at kommunen ikke ønsker at ophæve bopælspligten i særligt attraktive områder og/eller byområder (ud fra den betragtning, at husene her kan og skal være beboet af familier, der bor der hele året og dermed i højere grad bidrager til liv og aktivitet i lokalområdet).

De kommuner, der har hel eller delvis bopælspligt ser meget forskelligt på, hvorvidt håndhævelsen er problematisk eller ej, jf. Figur 3.2. Ud af blot 25 respondenter (på dette spørgsmål) svarer 7, at det er let at håndhæve bopælspligten, og 7 andre, at det ofte er vanskeligt, mens 4 kommuner giver udtryk for nogle problemer med håndhævelse. Dette må samlet vurderes således, at der er betydelige vanskeligheder ved at håndhæve bopælspligten.

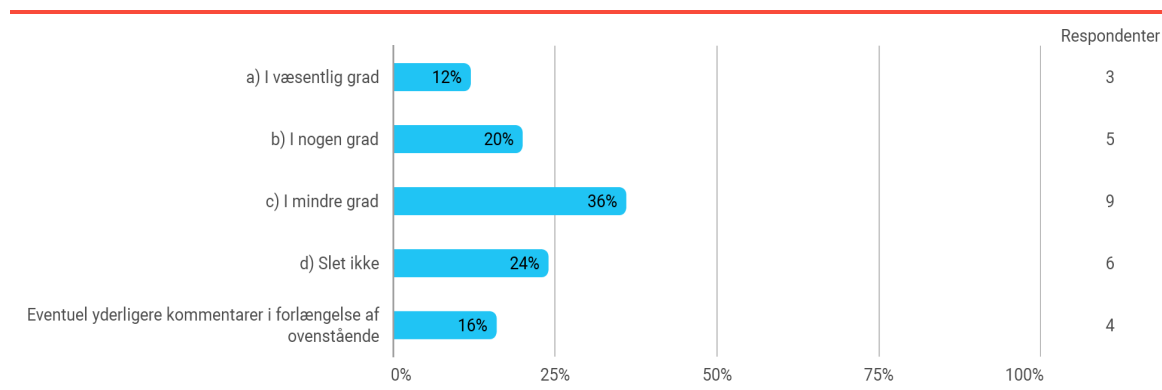
Figur 3.2 Håndhævelse af bopælspligten.



Anm.: Svar på spørgsmålet: "Hvis kommunen har hel eller delvis bopælspligt: Hvordan er håndhævelsen af bopælspligt?"

Ligeledes er kommunernes vurdering af, hvorvidt bopælspligt fastholder beboere og aktivitet i lokalområdet, meget forskellig: omkring 32 % svarer, at dette er gældende i nogen eller væsentlig grad, mens 60 % svarer, at det kun i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

Figur 3.3 Syn på bopælspligt som instrument til fastholdelse og øget aktivitet.



Anm.: Svar på spørgsmålet: "Er det din vurdering, at håndhævelse af bopælspligten medvirker til at fastholde beboere og aktivitet i de pågældende områder? Der kan sættes ét kryds i (a), (b), (c) eller (d)".

Selvom nogle kommuner således ikke tillægger bopælspligt den store betydning, er det værd at bemærke, at for enkelte kommuner kan det være et særdeles værdifuldt værktøj.

3.2 Fleksboligordningen

3.2.1 Data fra ny rundspørge

Med udgangspunkt i DR's rundspørge vedrørende brugen af fleksboligordningen fra november og december 2016 (Danmarks Radio, 2017) udførte VIVE, i tillæg til spørgeskemaundersøgelsen, sin egen rundspørge for at kortlægge antallet og beliggenheden af fleksboliger i Danmark. Fleksboliger opgøres godt nok også i regi af Danmarks Statistik, men først med virkning fra omkring 2017 og uden en opgørelse af de fleksboligtilladelser, der blev udstedt i årene 2013 og frem til 2017. I vores rundspørge udvalgte vi de kommuner med flest fleksboliger i DR's undersøgelse, og vi modtog svar fra 22 kommuner – heraf *alle* kommuner med "mange" fleksboliger. Samlet set viser opgørelsen, at der er i foråret 2018 var givet *1.485 fleksboligtilladelser* i de 22 kommuner. Blandt de øvrige kommuner skønnes omfanget at være meget beskedent.¹⁶ Formålet med denne dataindsamling var

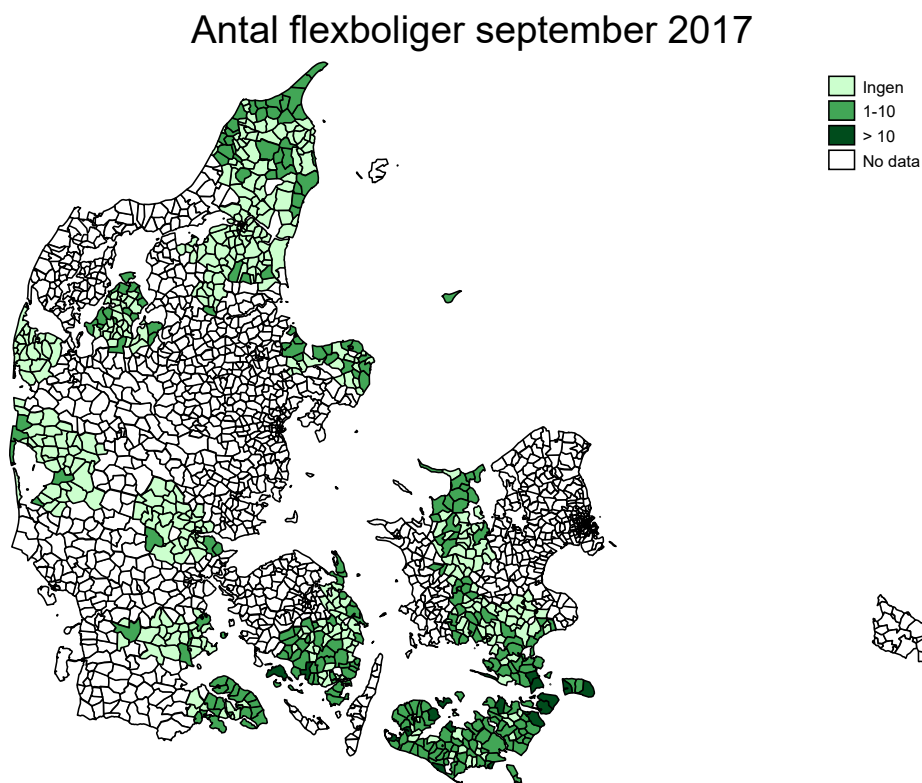
¹⁶ Fra spørgeskemaundersøgelsen ved vi, at 27 ud af de 41 kommuner, der har besvaret hele spørgeskemaet, anvender fleksboligordningen. Ud af de 23 kommuner, der indgår i rundspørgen vedr. adresser på fleksboliger, er der 9 kommuner, som ikke har svaret på spørgeskemaet. Heraf følger, at mindst 36 kommuner aktivt anvender fleksboligordningen.

også at knytte fleksboligernes adresser med registeroplysninger, så vi bedre kan analysere brugen af denne ordning. Det er lykkedes os at koble 1.368 adresser med boligregistre (fleksboliger, der er kommet til siden januar 2017, kan ikke kobles til vores udtræk fra registrene, idet vores seneste registeroplysninger om beboerne er fra primo 2017).¹⁷

3.2.2 Udbredelsen af fleksboliger i 22 kommuner

Fleksboligernes sogneplacering gældende for september 2017 er gengivet på kortet i Figur 3.4.

Figur 3.4 Omfang og geografisk placering af fleksboliger i 22 kommuner i 2017, opgjort på sogne.



Note: Kortet viser fordelingen over de 22 kommuner, der er indsamlet data for. 31 boliger i Lolland Kommune er ophørt værende fleksbolig, men er medregnet på dette kort. Bornholm har 78 fleksboliger, hvis sogneadresse er ukendt for os, og de fremgår ikke af sognekortet her.

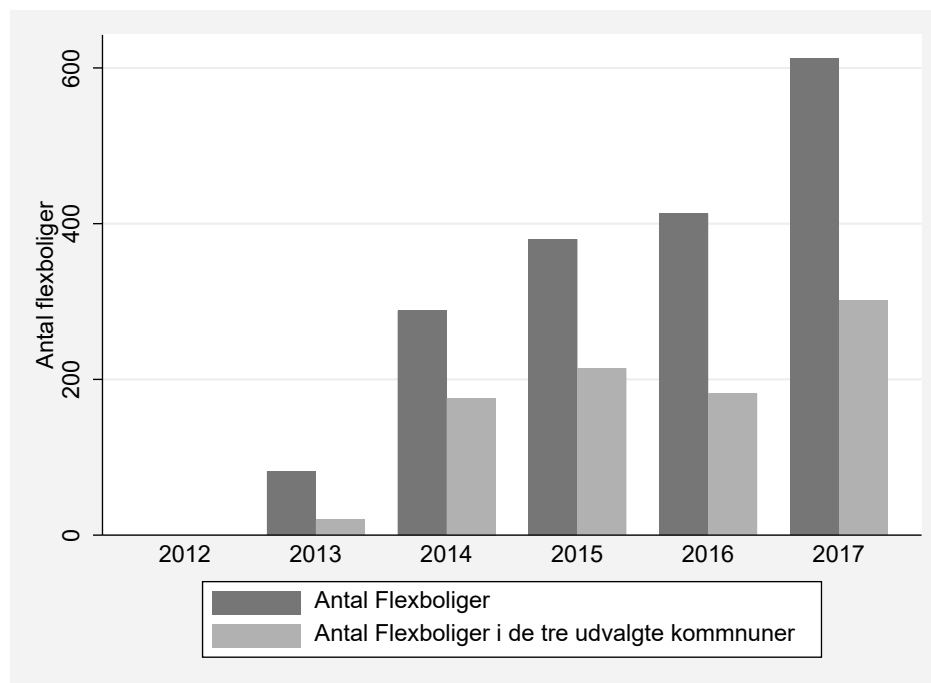
Det fremgår, at ud af de 22 kommuner er der meget stor variation. For Danmark som helhed er fleksboligordningen ikke meget udbredt, og fleksboligerne er i realiteten koncentreret i nogle ganske få kommuner. Vordingborg, Lolland, Faaborg-Midtfyn og Guldborgsund er de 4 kommuner, der top-per listen over brug af fleksboligordningen, og de udgør tilsammen 68 % af alle de fleksboliger i de 23 kommuner (som i fleksbolig-sammenhæng reelt set udgør hele Danmark).

Figuren illustrerer desuden, at fleksboligerne primært ligger ved de kystnære områder – både i de nævnte 4 kommuner, men også på Als, Limfjordskysterne omkring Fur, i Nordjylland, Sydfyn samt Norddjurs og Odsherred.

¹⁷ Bornholms Kommune oplyser, at de har udstedt 78 fleksboligtilladelser over årene 2013-2018. Vi har ikke adresser på disse 78 boliger og kan derfor ikke knytte dem til registrene. Da bopælspligten er ophævet (delvist, dvs. bortset fra de 8 større byer, hvor fleksboligtilladelser heller ikke gives), er der reelt ikke nogen grund til at søge om sådan en tilladelse på Bornholm.

Fleksboligordningen blev som tidligere nævnt indført i 2013, og brugen er steget en del over årene, jf. Figur 3.5.¹⁸

Figur 3.5 Udviklingen i antallet af fleksboliger, hele landet samt 3 udvalgte kommuner.



Note: De 3 udvalgte kommuner er Vordingborg, Guldborgsund og Faaborg-Midtfyn.

3.2.3 Karakteristika ved fleksboligerne og ejerne af fleksboliger

Det er interessant at se, hvor ejerne af fleksboligerne bor permanent i forhold til fleksboligen. Af Tabel 3.1 fremgår, at ca. 16 % af fleksboligejerne bor i samme sogn, som fleksboligen ligger i (142 ejere bor i fleksboligen, og den er ikke solgt, 1 år efter at den er blevet fleksbolig). Denne opgørelse er lavet ved at se på ejerens bopæl i det år, boligen har fået fleksboligstatus, sammenholdt med ejerens bopælsadresse (sogn).¹⁹

Samlet set er der oplysninger om hjemsgn for ca. 70 % af fleksboligejerne, og heraf bor ca. 30 procentpoint mere end 100 km væk.

¹⁸ De 3 udvalgte kommuner anvendes i de økonometriske beregninger i kapitel 4. I afsnit 4.2 forklares dette nærmere.

¹⁹ Hvis der var forskellig adresse, har vi brugt hjemsgnet for det år, boligen blev fleksbolig. Hvis fleksboligen var hjemadresse i det år, den blev fleksbolig, har vi sammenholdt med bopælssoget i det efterfølgende år. Set over en længere tidshorisont kan billedet ændre sig.

Tabel 3.1 Afstand mellem hjem og fleksbolig, 2017.

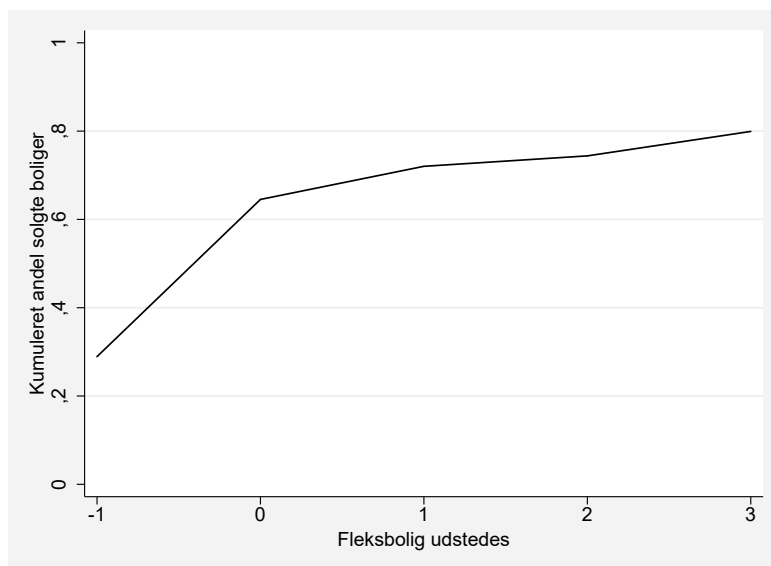
Kommune	Samme sogne	>0-100 km	> 100 km	Ikke oplyst	Sum
Total for alle kommuner	16,3	21,9	30,8	30,9	100,0
<i>Udvalgte enkeltkommuner</i>					
Odsherred	29,7	27,0	10,8	32,4	100,0
Faxe		70,0		30,0	100,0
Lolland	8,7	16,0	55,7	19,5	100,0
Næstved	26,7	40,0	3,3	30,0	100,0
Guldborgsund	8,2	27,7	43,5	20,7	100,0
Vordingborg	13,2	22,5	34,8	29,5	100,0
Faaborg-Midtfyn	32,4	17,9	9,2	40,6	100,0
Svendborg	35,7	7,1	19,0	38,1	100,0
Sønderborg	16,4	13,4	9,0	61,2	100,0
Norddjurs	29,5	18,2	20,5	31,8	100,0
Skive	11,1	37,0	25,9	25,9	100,0
Frederikshavn	4,8	28,6	38,1	28,6	100,0
Hjørring	12,5	29,2	20,8	37,5	100,0

Note: Afstandene her er beregnet ud fra kilometerafstanden mellem sognene. Ikke oplyste skyldes primært, at fleksboliger, der starter senere end 1. januar 2017, ikke kan kobles til oplysningerne om ejerne. De udvalgte kommuner har alle over 20 fleksboliger i kommunen. Opgørelsen for total (øverste række) inkluderer samtlige 22 kommuner.

Med ændringen i fleksboligloven blev det muligt at knytte samtykket om fleksboligen til boligen og ikke kun ejeren. Denne ændring har gjort det muligt for nuværende ejere at søge om fleksboligstatus i bestræbelserne på at sælge et hus – som fleksbolig.

I Figur 3.6 er startåret for fleksboligstatus sat lig nul, og året inden er vist som -1, årene efter som 1 hhv. 2. Op ad y-aksen vises den akkumulerede andel af disse boliger, der er solgt før/under/efter at boligen blev fleksbolig. Det fremgår af figuren, at 30 % af fleksboligerne fik fleksboligstatus, året inden de fik ny ejer, og at ca. 65 % af boligerne fik ny ejer senest samme år, som de blev fleksbolig.

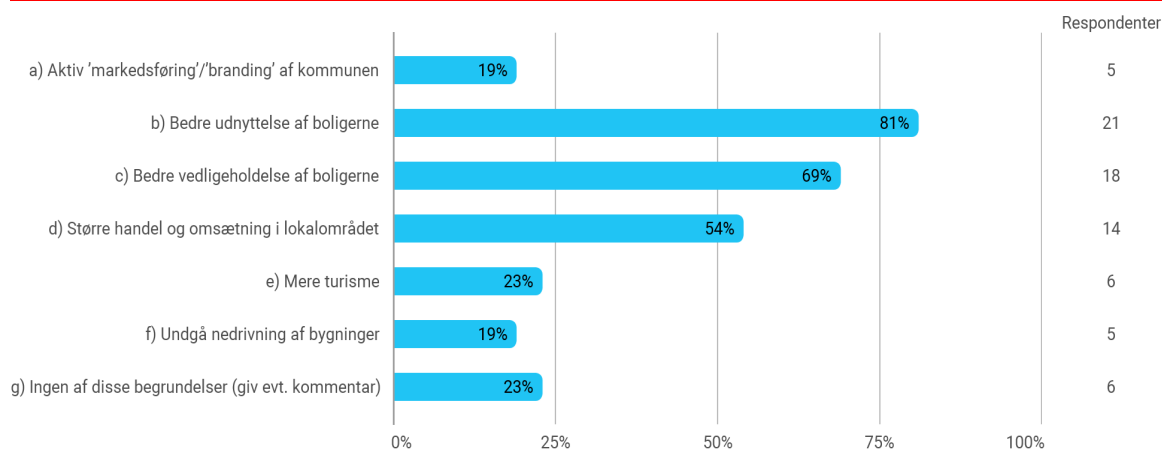
Figur 3.6 Flexsbolig og ejerskift.



Denne relativt høje andel af flexsboliger, der får ny ejer, er ikke overraskende, men det indikerer alligevel, at flexsboligstatus kan være et middel til salg af boliger, der (måske) ellers ville stå tomme eller være sværere at sælge.

Kommunerne angiver da også selv, at en bedre udnyttelse (og vedligeholdelse) af boligerne er de mest hyppige årsager til, at de har indført muligheden for flexsboliger, jf. Figur 3.7.

Figur 3.7 Motiver for at give mulighed for flexsbolig.



Anm.: Svar på spørgsmålet: "Hvad har kommunens motiv været til at indføre mulighed for flexsboliger? Sæt ét eller flere krydser".

Dernæst kommer øget aktivitet i form af øget handelsliv og turisme. Relativt få (19 %) angiver, at "branding" er blandt bevæggrundene for brugen af flexsboligordningen. Bemærk dog her, at 3 kommuner både anvender flexsboligordningen og samtidig har ophævet bopælspligten helt, samt at 4 kommuner delvist har ophævet bopælspligten og samtidig anvender flexsboligordningen. Ud fra kommentarfelter i spørgeskemaet fremgår, at flexsboligordningen i flere af disse kommuner kun gælder der, hvor bopælspligten er ophævet – hvilket overflødiggør flexsboligordningen. Det kan ikke være ud fra juridiske overvejelser, at man anvender begge ordninger – og man fristes derfor til at tilskrive brugen af flexsboligordningen i områder med ophævet bopælspligt delvist som et forsøg på "branding".

En væsentlig baggrund for at købe en fleksbolig kan være, at familien ønsker at anvende den som alternativ til et sommerhus i samme område, og for rigtig mange af kommunerne, der anvender fleksboligordningen, er der da også umiddelbart penge at spare ved at købe en fleksbolig fremfor et sommerhus, jf. Tabel 3.2. Tabellen viser gennemsnitsprisen og medianprisen for hhv. fleksboliger og sommerhuse i landsdelen. Gennemsnitspriserne er i langt de fleste tilfælde højere end medianpriserne, hvilket reflekterer, at de dyreste huse trækker gennemsnittet op, og at fordelingen ikke er klokkeformet (normalfordelt). Hjørring er et godt eksempel: Her er prisforskellen mellem fleksboliger og sommerhuse på ca. 300.000 kr., hvilket svarer til næsten 50 % højere pris på sommerhuse. Vordingborg, som er den kommune med flest fleksboliger (ca. 300), skiller sig lidt ud her med meget små prisforskelle (og billigere sommerhuse end fleksboliger). Bemærk også den store forskel på median og gennemsnit for Vordingborg. Det skyldes, at nogle fleksboliger (og i mindre grad også enkelte sommerhuse) er meget dyrere end andre.

Tabel 3.2 Sammenligning af prisen på fleksboliger med prisen for sommerhuse inden for samme landsdel, udvalgte kommuner.

Kommune	Fleksboliger		Sommerhuse	
	gnms.	median	gnms.	median
Odsherred	1.547.428	1.225.850	904.857	740.136
Faxe	1.163.000	1.175.000	904.857	740.136
Lolland	548.628	497.101	904.857	740.136
Næstved	914.500	815.029	904.857	740.136
Guldborgsund	643.034	544.375	904.857	740.136
Vordingborg	1.528.365	706.646	904.857	740.136
Faaborg-Midtfyn	1.147.580	877.419	1.312.349	1.046.154
Svendborg	1.843.933	1.102.000	1.312.349	1.046.154
Sønderborg	698.562	542.290	1.070.987	902.000
Norddjurs	832.099	684.000	1.465.160	840.000
Skive	569.969	422.221	982.849	872.727
Frederikshavn	1.025.907	875.790	1.091.675	889.412
Hjørring	722.485	607.765	1.091.675	889.412

Anm.: Landsdel er her defineret ud fra de 11 officielle landsdele, se <https://da.wikipedia.org/wiki/Landsdel>. Der angives ikke en total, da den vil afhænge af, hvordan man vælger at vægte de enkelte landsdele.

Note: Beror på ejendomsvurderinger (bygninger + grunde) for 2016 justeret ud fra lokale forskelle i faktiske salgspriser. De udvalgte kommuner har alle over 20 fleksboliger i kommunen.

Fleksboligernes beliggenhed er forventelig i landdistrikterne, herunder mindre bysamfund. Det er her årsagen til indførelsen af ordningen primært skal findes. Og som ventet er det også tilfældet, at fleksboligerne ligger i landsognene, jf. Tabel 3.3, men i enkelte kommuner, fx Vordingborg, Faaborg-Midtfyn, Svendborg og Sønderborg kommuner, findes fleksboligerne også i bysogne.

Tabel 3.3 Lokalisering af fleksboligerne.

Kommune	Byområder	Landdistrikter/øer
Total for alle kommuner	16,7	83,3
<i>Udvalgte enkeltkommuner</i>		
Odsherred	5,4	94,6
Faxe	0,0	100,0
Lolland	6,3	93,7
Næstved	0,0	100,0
Guldborgsund	4,3	95,7
Vordingborg	25,8	74,2
Faaborg-Midtfyn	31,9	68,1
Svendborg	23,8	76,2
Sønderborg	32,8	67,2
Norddjurs	13,6	86,4
Skive	0,0	100,0
Frederikshavn	14,3	85,7
Hjørring	0,0	100,0

Note: De udvalgte kommuner har alle over 20 fleksboliger og minimum 20 observationer, der kan knyttes til de relevante registeroplysninger.

Opdelingen på byområder hhv. landdistrikter følger sogneindplaceringen fra Regeringen (2013). Vi har her lagt de to typer bysogne sammen og de to resterende i én gruppe (landdistrikter/øer).

4 Analyse af effekterne af fleksboligordningen

I dette kapitel udfører vi økonometriske beregninger, der kan kaste lys over, om der er målbare effekter af fleksboligordningen.

Effekten af fleksboligordningen analyseres økonometrisk/kvantitativt i forhold til en række relevante udfaldsvariable. De mest oplagte og målbare variable her er, om

- indførelsen af fleksboliger har skabt øget aktivitet i lokalområdet i form af øget omsætning?
- fleksboliger øger antallet af solgte huse?
- fleksboliger har øget boligernes værdi?

Vi søger at besvare disse spørgsmål i dette kapitel. Først følger korte data- og metodebeskrivelser.

4.1 Registerdata og indsamlede fleksboligoplysninger

Analysen bygger på omfattende registeroplysninger, der er koblet sammen, således at vi kan følge det enkelte hus og dets ejere over tid. Da fleksboligordningen blev indført i 2013, og registeroplysningerne er tilgængelige indtil primo 2017, har vi valgt at starte analysen i 2009.

Registerdata med boligoplysninger fra Danmarks Statistik inkluderer

- Data vedr. boligens forhold, herunder opførelsesår (Boligtællingen, BOL)
- Salgsoplysninger for ejendomme (EJSA)
- Ejendomsvurderinger (EJVK)
- Ejendomsmatrikler (EJMT)
- Register for ejere af ejendomme (EJER).

Dertil knyttes individdata trukket fra en række registre for årene 2009-2017: demografi, arbejdsmarkedstilknytning, indkomst osv. Som nævnt ovenfor ser vi her på, om fleksboliger skaber øget aktivitet i lokalområdet. For at se nærmere på dette kobles oplysninger fra momsstatistikken fra Danmarks Statistik. Disse opgøres månedligt for alle enheder, der selvstændigt afregner moms. Det gælder mange kiosker, brugsforeninger og købmænd, men nogle afregner sammen med andre enheder og vil derfor ikke optræde selvstændigt. I disse tilfælde vil man kunne tilnærme sig en lokal omsætning ved at kombinere disse data med antallet af ansatte i den lokale enhed. Alle lokale næringsdrivende, der afregner moms, inkluderes i analysen.

Som nævnt har vi dertil indsamlet oplysninger om adressen på fleksboligerne, og disse oplysninger er knyttet til registrene.

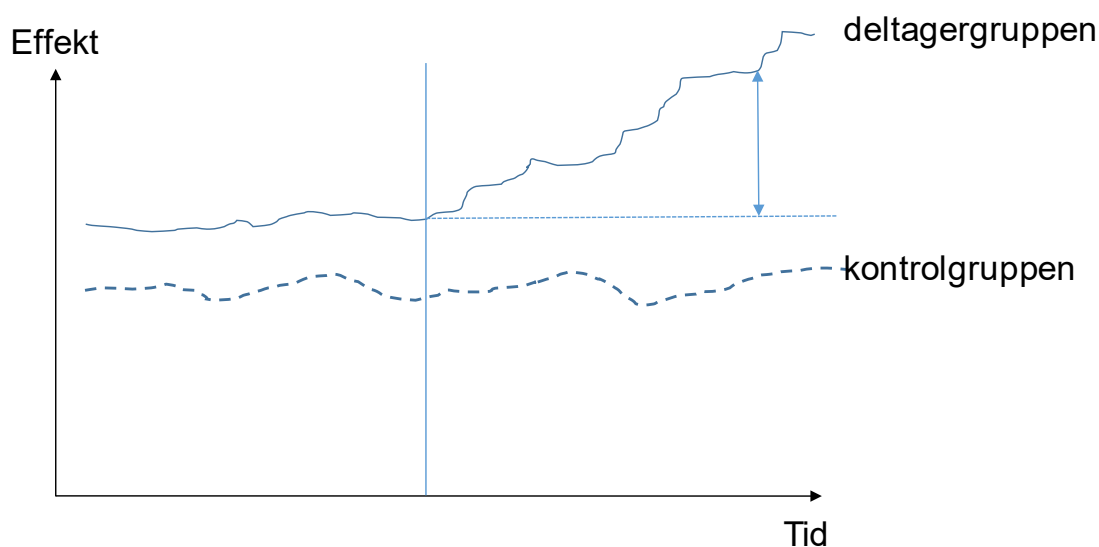
4.2 Metode

For at isolere effekten af fleksboligordning fra en række andre karakteristika er det vigtigt at designe en analyseramme, der er robust over for det forhold, at det ikke er tilfældigt, hvor fleksboligordninger indføres. Eksempelvis har vi set, at fleksboliger fortrinsvist indføres i kystnære områder, og det kan være centralt at tage højde for denne og andre typer af selektion. Derfor udføres den økonometriske analyse på sogneniveau, og hvor vi ser på ændringen over tid i udfaldsvariablene for de sogne, hvor der er boliger, der overgår til fleksboligordning sammenlignet med ændringen over tid i sogne, hvor

der ikke er boliger, der overgår til fleksboligordning. Hvis indsats- og kontrolgrupper har parallelle udfald inden lovændringen (i vores tilfælde inden 2013), så kan forskellen-i-forskelle (på engelsk: Difference-in-Difference (DiD)) vise effekten af politikændringen – i dette tilfælde effekten af indførelsen af fleksboligordning. I fravær af ordningen er antagelsen, at indsatsgruppen (sogne med fleksboliger) fortsat ville udvikle sig parallelt med kontrolgruppens udvikling over tid, og effekten således bliver afstanden mellem den fuldt optrukne linje og den vandrette stiplede linje (angivet ved dobbeltpilen), se Figur 4.1.²⁰

Denne tilgang har også den fordel, at vi kan tage højde for intensiteten af indsatsen i hvert enkelt sogn.

Figur 4.1 Effektanalyse i Difference-in-Difference designet.



Note: Kontrolgruppen angivet med stiplet linje, indsatsgruppen angivet med fuldt optrukket linje. Tidspunkt for indførelsen af ordning angivet ved den lodrette blå linje og effekten vist som afstanden angivet ved "dobbelt-pilen": afstanden mellem indsatsgruppens faktiske udfald (linjen) og den hvad *der ville være sket*, hvis ordningen ikke var blevet indført.

DiD-designet udfordres her ved, at en række kommuner ikke anvender fleksboliger, og en række kommuner anvender både fleksboligordning og derudover har ophævet bopælspligten. Dertil kommer, at en række kommuner nok har enkelte fleksboliger, men det er så få, at en kvantitativ analyse ikke er berettiget eller meningsfuld. Derfor fokuserer vi på 3 af de 4 kommuner, der har absolut flest fleksboliger (Vordingborg, Guldborgsund og Faaborg-Midtfyn), og som samtidig ikke har ophævet bopælspligten.²¹ Inden for disse kommuner er der sogne, som kan indgå i kontrolgruppen, og andre sogne, der indgår i "treatment"-gruppen. I DiD-analysen medtages også kontrolvariabel for år (2009-2017) og såkaldte fixed-effects for sogne, dvs. en indikatorvariabel for hvert sogn, således at niveauerne for udfaldsvariablen kan være forskelligt, og vi dermed får isoleret effekten af *ændringen*, der følger efter 2013.

Den beskrevne metode renser for andre effekter og gør det muligt at isolere effekten – under forudsætning af parallel udvikling mellem indsats og kontrolgruppe i tiden op til 2013. Ulempen ved designet her er at vi reducerer antallet af observationer betragteligt og vi alene af den grund må formode at mange estimater vil være statistisk insignifikante.

²⁰ DiD-metoden er velkendt og ofte anvendt. Se Imbens & Wooldridge (2009) for en detaljeret beskrivelse.

²¹ Lolland Kommune har som nævnt også mange fleksboliger, men de har tillige ophævet bopælspligten, og derfor kan vi ikke isolere effekten af fleksboligordningen.

Et tilsvarende design er ikke muligt for ophævelsen af bopælspligt, som vi derfor ikke evaluerer ved brug af økonometrisk analyse.

Boks 4.1 Fixed effects

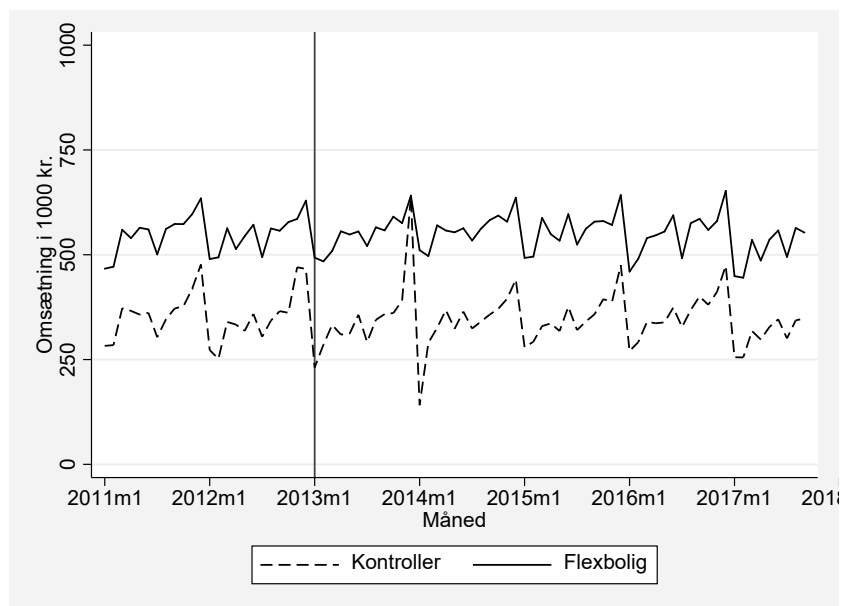
En graf som Figur 4.1 giver kun en indikation af, om der er en effekt, men eventuelle effekter kan ikke aflæses ud af en graf. Effekter estimeres ud fra en økonometrisk modelberegning, og i dette tilfælde er det væsentligt også at tage højde for sognets karakteristika, idet sogne med fleksboliger er systematisk forskellige fra sogne uden (fx generelt mere kystnære). Dette håndteres i modelberegningerne ved at inkludere sogne fixed effects som kontrol for alle uobserverbare karakteristika, som ikke ændrer sig over tid.

4.3 Resultater

4.3.1 Effekt på den lokale omsætning

Hvorvidt fleksboligerne påvirker det lokale næringsliv, undersøges her ved at se på udviklingen i den månedlige omsætning og sammenligne udviklingen sogn-for-sogn over tid. I Figur 4.2 ses den gennemsnitlige udvikling for sogne med mindst én fleksbolig (91 sogne fordelt på de 3 kommuner) og den gennemsnitlige udvikling for sogne helt uden fleksbolig (kontrolgruppen, 22 sogne fordelt på de 3 kommuner). Sognene med fleksboliger har naturligvis først denne ordning efter 2013, men vi viser dem over perioden 2011-2017 for at kunne se forskellen over tid. Figuren viser, at sogne indeholdt i gruppen, der får fleksbolig, generelt har virksomheder med en højere gennemsnitlig omsætning end sogne i kontrolgruppen. Det gælder før såvel som efter 2013. Figuren illustrerer desuden fint sæsonvariationen i omsætningen med meget høj omsætning op mod jul. Ud fra figuren ser det ikke umiddelbart ud til, at der er en effekt af fleksboligerne, men det kan som nævnt ikke afgøres ud fra figuren.

Figur 4.2 Udviklingen i omsætningen for indsats og kontrolgruppen, gennemsnit pr. måned pr. sogn.



Resultaterne af vores DiD-beregninger for effekt på den lokale omsætning er vist i Tabel 4.1. Den afhængige variabel er månedlig omsætning i sognet målt i 1.000 kr., og den primære forklarende variabel af interesse her er inkluderet som andelen af fleksboliger i sognet målt i promille.

Vi finder, at en promille flere fleksboliger øger sognets månedlige omsætning med 1.626 kr. Det svarer til, at *én fleksbolig i gennemsnit øger omsætningen med 1.161 kr. pr. måned*. Dette resultat er dog ikke meget signifikant (p-værdien er 0,08). Oktober måned er derudover særlig høj (og statistisk signifikant) svarende til 3.860 kr. pr. fleksbolig pr. måned, mens de øvrige måneder (interageret med andelen af fleksboliger) ikke er statistisk signifikante.²²

Tabel 4.1 Effekten af fleksbolig på månedlig omsætning i sognet

Variabel		
Andel fleksbolig	1,626 *	(0,928)
Januar # Andel fleksbolig	0	(.)
Februar # Andel fleksbolig	1,667	(1,272)
Marts # Andel fleksbolig	-0,530	(1,319)
April # Andel fleksbolig	-1,229	(1,237)
Maj # Andel fleksbolig	1,009	(1,272)
Juni # Andel fleksbolig	0,175	(1,273)
Juli # Andel fleksbolig	0,346	(1,204)
August # Andel fleksbolig	0,398	(1,202)
September # Andel fleksbolig	0,181	(1,265)
Oktober # Andel fleksbolig	3,778 **	(1,802)
November # Andel fleksbolig	2,132	(1,668)
December # Andel fleksbolig	2,062	(2,017)
Januar	0	(.)
Februar	-3,745	(12,30)
Marts	75,00 ***	(14,20)
April	59,06 ***	(13,24)
Maj	49,57 ***	(12,95)
Juni	85,02 ***	(13,63)
Juli	28,48 **	(12,65)
August	73,40 ***	(13,66)
September	87,34 ***	(13,32)
Oktober	97,16 ***	(13,28)
November	118,9 ***	(15,40)
December	195,4 ***	(17,74)
Constant	389,0 ***	(9,012)
Observationer	11817	

Note: Omsætning målt i 1.000 kr. Alle regressioner inkluderer sogne fixed-effects, Signifikans angives således: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Der synes ikke umiddelbart at være en logisk forklaring på, at man netop i oktober skulle have en markant højere omsætning som følge af fleksordningen. Godt nok ligger skolernes efterårsferie i denne måned, men andre ferieperioder – jul, påske og sommer – udviser ikke denne form for udsving. Vi er derfor tilbageholdende med at tillægge denne ene måneds udsving større betydning.

²² Som det er kutyme (og nødvendigt for at gøre det korrekt), så inkluderes månederne også i niveau (med januar som referencemåned), og det fremgår, at januar og februar er de to måneder med laveste omsætninger. December ligger højest.

4.3.2 Effekter på boligmarkedet

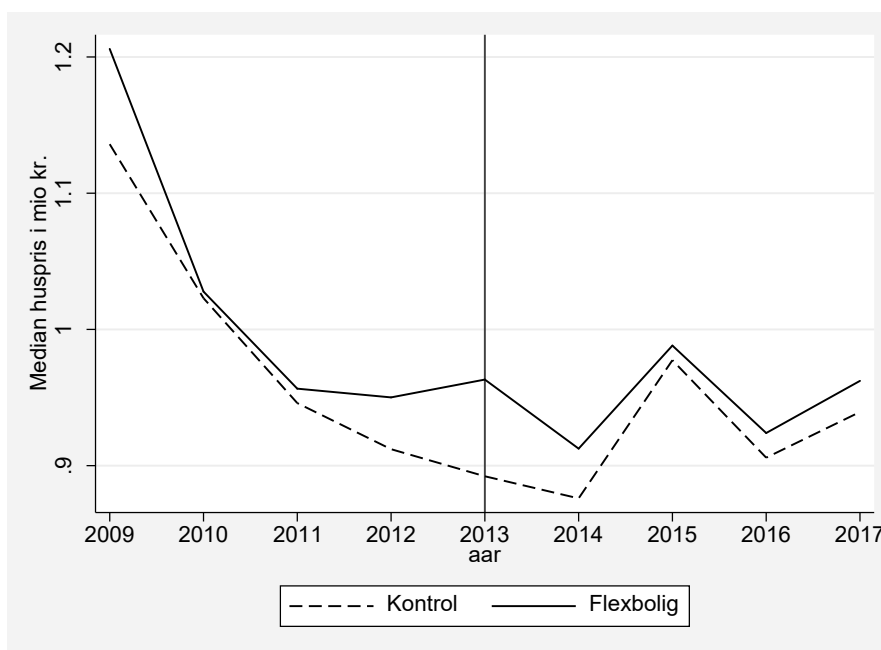
I vores kommune har vi været meget glade for fleksboligordningen, og den har hjulpet med at få gang i hussalget i kommunen i en tid, hvor det ikke har stået så godt til.

Kommentar fra respondent i spørgeskemaundersøgelsen

I det følgende skal vi se på de beregnede effekter af fleksboliger på det lokale boligmarked. Konkret ser vi på effekten på husprisen og antallet af hussalg. Også her er der konstrueret grafer over udviklingen over tid for hver afhængig variabel opdelt på indsats- og kontrolgruppe. Disse grafer er vist i Figur 4.1 og Figur 4.2.

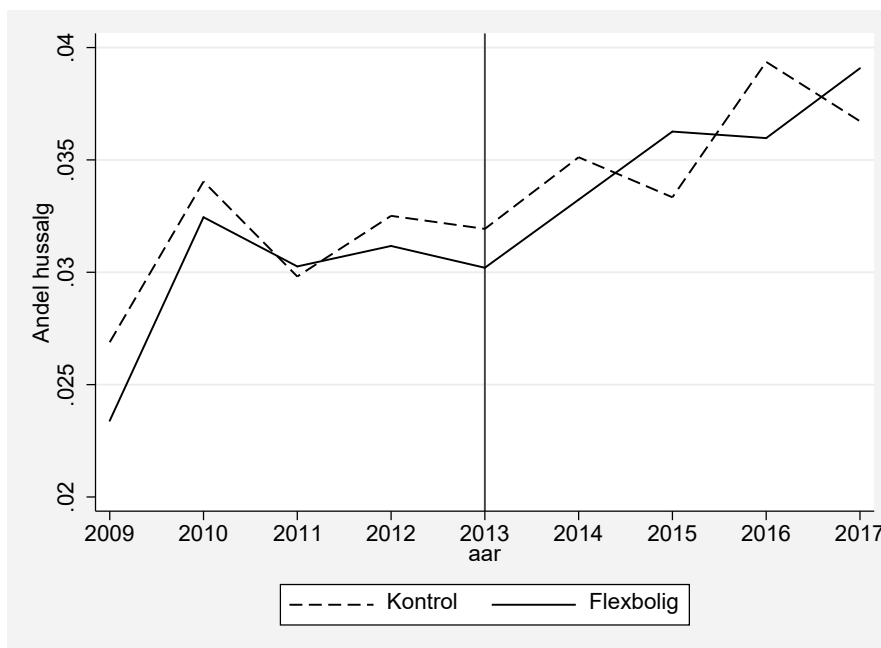
Figurerne viser igen ikke tydelige tegn på nogen effekt. Værd at bemærke er dog, at hussalget er steget ganske klart siden 2013 – men både for indsats- og kontrolgruppen.

Figur 4.3 Huspriser, DiD illustration.



Note: Medianen af huspriser.

Figur 4.4 Andel hussalg, DiD illustration.



De beregnede effekter af fleksboligordningen på huspriserne og andelen af solgte huse i sognet (antal solgte i sognet divideret med antallet af huse i sognet) er angivet i Figur 4.4.

Tabel 4.2 Effekten af fleksbolig på huspriser og hussalg i sognet.

	(1)	(2)
	Huspriser	Antal solgte huse /antal adresser
Andel fleksbolig i promille	-0,00123 **	0,000100
	(0,0005)	(0,000109)
År 2009 (reference)		
År 2010	-0,0431	0,00782 ***
	(0,0469)	(0,00211)
År 2011	-0,714 ***	0,00736 ***
	(0,0467)	(0,00210)
År 2012	-0,653 ***	0,0116 ***
	(0,0467)	(0,00210)
År 2013	-0,678 ***	0,00692 **
	(0,0467)	(0,00210)
År 2014	-0,673 ***	0,0106 ***
	(0,0470)	(0,00212)
År 2015	-0,444 ***	0,0126 ***
	(0,0479)	(0,00216)
År 2016	-0,803 ***	0,0128 ***
	(0,0491)	(0,00221)
År 2017	-0,531 ***	0,0160 ***
	(0,0527)	(0,00237)
Konstant	1,0766 ***	0,0248 ***
	(0,0068)	(0,00149)
Antal observationer	1.013	1.013

Note: Alle regressioner inkluderer sogne fixed-effects. Signifikans angives således: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01. Standard-afvigelse i parentes. Husprisen er medianprisen.

Vi finder, at husprisen er 1.230 kr. *lavere* for hver promille flere fleksboliger (kolonne 1), hvilket omregnet med det gennemsnitlige antal boliger pr. promille svarer til en reduktion i husprisen på 879 kr. i effekt pr. ekstra fleksbolig. Effekten er statistisk signifikant (og specifikationer med log husprisen og prisen pr. m² giver lignende resultater). Omregnet til prisfald pr. m² svarer det til 9 kr. pr. m². Så selvom effekten er statistisk signifikant, er den samtidig meget beskednen. Dette resultat kan virke overraskende og i modsætning til intentionerne ved fleksboligordningen. Det lille fald i huspriserne som følge af ordningerne kan potentielt forklares ved den direkte effekt på den gennemsnitlige salgspris i sognet, ved at fleksboligerne er relativt billige. Den direkte effekt af prisen på en fleksbolig slår meget ud i små landsogne, hvor det årlige antal hushandler er lavt.

Vi finder ikke en statistisk signifikant effekt af fleksboligordningen på andelen af solgte huse (kolonne 2), men estimatet er dog positivt.

Disse resultater indikerer således ikke, at boligmarkedet får en saltvandsindsprøjtning ved at introducere fleksboligordning, men snarere, at boliger, der sælges som fleksboliger, sælges til samme eller lidt lavere pris. Citatet fra en af respondenterne til vores spørgeskemaundersøgelse (øverst i dette delafsnit) om, at "*fleksboligordningen [...] har hjulpet med at få gang i hussalget i kommunen i en tid, hvor det ikke har stået så godt til*", kan i princippet godt gælde for den enkelte kommune,

men i gennemsnit på tværs af de 3 kommuner, der medtages i beregningerne, understøttes udsagnet ikke. Figur 4.4 viser, hvorfor man kan foranlediges til at tro, at ordningen har haft en positiv effekt. Efterveerne af finanskrisen gik langsomt over i årene omkring 2013, og hussalget steg generelt fra 2013 og frem. Men det skete generelt, dvs. både i sogne med og uden fleksboliger, og stigningen i omsætningen af huse kan derfor ikke tilskrives fleksboligordningen.

Litteratur

- Andersen, A.K., H. Christiansen, U.R. Jørgensen & T. Thorsen (2018): "Indbyggere og jobs samles i byerne", artikel i Statistisk Tiårsoversigt 2018. København: Danmarks Statistik.
- Boligministeriet (1997): *Bilag til Lejelovskommissionens betænkning*. Betænkning nr. 1331, feb. 1997.
- Danmarks Radio (2017): *Rundspørge i land-, yder- og mellemkommuner*. København: Danmarks Radio.
- Dansk Kyst- og Naturturisme (2016): *Treårig handlingsplan for vækst i kyst- og naturturismen i Danmark 2016-2018*. Aabybro: Dansk Kyst- og Naturturisme.
- Det Nationale Turismeforum (2016): *Statusanalyse af turismens udvikling og konkurrenceevne*.
- Feriehusudlejernes Branche forening og Copenhagen Lanes (2014): *Fra faldefærdige huse på landet til turisme i landdistrikterne gennem sommerhusudlejning – Analyse af den nye fleksboligordning og potentialet for udlejning af fleksboliger*.
- Hjalager, A.-M. & D.S. Kromann (2014): *Fleksboliger på landet*. Esbjerg: Center for Landdistriktsforskning, Syddansk Universitet.
- Imbens, G.W. & J.M. Wooldridge (2009): "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation". *Journal of Economic Literature*, 47(1): s. 5-86.
- Kristensen, N., C. Kolodziejczyk & J. Wittrup (2017): *Nedrivninger og nedrivningsparate huse i Danmark*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Pedersen, N.J.M. (2018): "Den nationale landdistriktspolitik – skift i prioriteringer og virkemidler", kap. 3 i G.L.H. Svendsen, F.F.L. Sørensen & E.B. Noe (red.): *Vækst og vilkår på landet – Viden, visioner og virkemidler. Antologi*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Regeringen (2013). *Regional- og landdistriktspolitisk redegørelse 2013. Regeringens redegørelse til Folketinget*. København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Regeringen (2014): *Danmark i arbejde. Vækstplan for turisme*. København: Regeringen.
- Regeringen (2016): *Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse, 2016. Regeringens redegørelse til Folketinget*. København: Regeringen.

Bilag 1 Liste over uregulerede kommuner, hvor boligreguleringsloven ikke finder anvendelse

- Fanø (ureguleret, men kommunen har tilvalgt kapitel VII i Boligreguleringsloven)
- Fredensborg
- Greve
- Herning
- Holstebro
- Ikast-Brande
- Lemvig
- Læsø
- Mariagerfjord
- Rebild
- Ringkøbing-Skjern
- Samsø
- Solrød
- Struer
- Thisted
- Tønder (ureguleret, men kommunen har tilvalgt kapitel VII i Boligreguleringsloven)
- Varde
- Vesthimmerland
- Ærø (ureguleret, men kommunen har tilvalgt kapitel VII i Boligreguleringsloven).

