



Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskerens Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

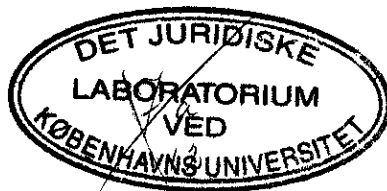
V

DEN SOCIALE SKOLE
RÅNDESGADE 10
KØBENHAVN K

BOLIGTILSYN OG SANERING

BETÆNKNING AFGIVET AF
DEN AF BOLIGMINISTERIET DEN 22. OKTOBER 1949
NEDSATTE KOMMISSION

Bind 1



Udskilt fra
D.S.H. K

BETÆNKNING NR. 187

1957

BIBLIOTEKET
Danmarks sociale højskole
Råndergade 10, Kbh. Ø



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Kommissionens kommissorium og sammensætning	7
Kapitel 1.	Sammenfatning af betænkningens indhold	11
1.2.	Historisk oversigt. Udviklingen i visse andre lande	11
1.3.	Kondemnerings- og saneringsbehovets omfang og tidspunktet for dets afvikling	12
1.4.	Erstatningsboligproblemer	14
1.5.	Kravene til boligers indretning og tilstand	18
1.6.	Afgrænsningsspørgsmål	20
1.7.	Boligtilsynets organisation og almindelige virksomhed	21
1.8.	Midler til at forhindre benyttelse af sundheds- og brandfarlige boliger og opholdsrum	22
1.9.	Midler til modvirkning af overbefolkning m. v.	25
1.10.	Sanering	25
1.11.	Boligtilsynsregler for landdistrikterne	33
Kapitel 2.	Historisk oversigt. Udviklingen i visse andre lande	36
2.1.	Udviklingen i Danmark	36
2.1.1.	Udviklingen indtil 1939	36
2.1.2.	Boligtilsynsloven af 31. 5. 1939	37
2.1.3.	Udviklingen under boligtilsynsloven af 31. 5. 1939	38
2.1.3.1.	Anvendelsen af boligtilsynsbestemmelserne	38
2.1.3.2.	Anvendelsen af saneringsbestemmelserne	39
2.1.4.	Overvejelser om boligtilsynslovens revision	39
2.2.	Oversigt over boligtilsyns- og saneringslovgivningen i forskellige fremmede lande	39
2.2.1.	Sverige	39
2.2.2.	Norge	40
2.2.3.	England	40
2.2.4.	Holland	40
2.2.5.	Frankrig	40
2.2.6.	Vest-Tyskland	41
2.2.7.	Belgien	41
Kapitel 3.	Kondemnerings- og saneringsbehovets omfang og tidspunktet for dets afvikling	42
3.1.	Det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov	42
3.1.1.	Tidligere opgørelser	42
3.1.2.	Kommissionens forsøg på en opgørelse af det ophobede behov	43
3.2.	Det løbende kondemnerings- og saneringsbehov	50
3.3.	Tidspunktet for afvikling af den kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand	52

3.3.1.	Den hidtidige udvikling	52
3.3.2.	Dækningen af det almindelige boligbehov	54
3.3.2.1.	Det ophobede boligbehov	54
3.3.2.2.	Det løbende boligbehov	57
3.3.2.3.	Hvornår kan en boligreserve ventes at opstå?	59
3.4.	Bør det almindelige boligbehov have fortrin frem for saneringsbehovet?	60
3.5.	Kræver hensynet til de fraflyttede beboere en boligreserve?	61
3.6.	Afvejelsen af de forskellige boligbehov	62
3.7.	Kommissionens forslag til program for kondemnerings- og saneringsvirksomheden	64
Kapitel 4.	Erstatningsboligproblemer	66
4.1.	Muligheder for at tilvejebringe erstatningsboliger	66
4.1.1.	Forslag om at give beboerne i et saneringsmodent område fortrinsret til ledige lejligheder i området	66
4.1.2.	Tvungen boliganvisning	68
4.1.3.	Tilskud til ejere, der stiller ledige lejligheder til rådighed	68
4.1.4.	Det af Selskabet for sundhedsplejen fremsatte forslag	69
4.1.5.	Forøgelse af boligproduktionen	70
4.2.	Foranstaltninger til sikring af en rimelig husleje i erstatningsboligerne	71
4.2.1.	Erstatningslejligheder i nybyggeriet	71
4.2.2.	Erstatningslejligheder i den eksisterende boligbestand	73
4.3.	De udbyggede kommuners særlige problemer	74
4.3.1.	Tilvejebringelsen af erstatningslejligheder ved sanering i udbyggede kommuner	74
4.3.2.	Fordelingen af de kommunale byrder	77
4.4.	Tilvejebringelsen af erstatningslokaler til erhvervsvirksomheder	77
Kapitel 5.	Kravene til boligens indretning og tilstand (boligtilsynslovens kapitel I)	79
5.1.	Oversigt over indholdet af 1939-lovens kapitel I	79
5.1.1.	Sundhedsmæssige forhold	80
5.1.2.	Brandmæssige forhold	82
5.1.3.	Overbefolkning	85
5.2.	Bør andre forhold inddrages under lovens område?	90
5.3.	Særlige problemer i tilfælde, hvor årsagen til sundheds- eller brandfaren ligger uden for den pågældende bolig	91
5.4.	Betydningen af et samlet skøn	93
Kapitel 6.	Afgrænsningsspørgsmål	94
6.1.	Den geografiske afgrænsning	94
6.2.	Afgrænsningen over for andre lovgivningsområder	95
6.2.1.	Sundhedslovgivningen	96
6.2.2.	Bygningslovgivningen	97
6.2.3.	Arbejderbeskyttelseslovgivningen	98
6.2.4.	Medhjælper- og lærlingelovgivningen	99
6.2.5.	Visse retningslinier for afgrænsningen	100
6.3.	Tilsyn med statens og andre offentlige bygninger	100
Kapitel 7.	Boligtilsynets organisation og almindelige virksomhed	102
7.1.	1938-betænkningens begrundelse for indførelse af boligtilsyn	102
7.2.	Boligtilsynets nuværende organisation	102
7.3.	Boligtilsynets almindelige opgaver	103
7.4.	Kommissionens forslag	104
7.4.1.	Det lokale tilsyn	104
7.4.2.	Overtilsynet	106

7.4.2.1.	Boligtilsynsrådets virksomhed som ankeinstans for de lokale tilsyns afgørelser	107
7.4.2.2.	Boligtilsynsrådets almindelige tilsynsvirksomhed	109
7.4.2.3.	Boligtilsynsrådets udfærdigelse af almindelige forskrifter	109
7.4.2.4.	Boligtilsynsrådets godkendelse af saneringsplaner	109
Kapitel 8.	Midler til at forhindre benyttelse af sundheds- og brandfarlige boliger og opholdsrum	111
8.1.	Almindelige bemærkninger	111
8.2.	Kondemneringsbestemmelsernes hidtidige anvendelse	112
8.3.	Anvendelse af kondemnering i forbindelse med sanering m. v.	114
8.4.	Er en systematisk undersøgelse af den ældre boligbestand en forudsætning for kondemnering?	115
8.5.	Nærmere gennemgang af de gældende kondemneringsbestemmelser ...	116
8.5.1.	Kravet om sundheds- eller brandfare	117
8.5.2.	Betydningen af, om manglerne kan eller bør afhjælpes	119
8.5.2.1.	Påbud om afhjælpning af mangler	121
8.5.2.2.	Forbud imod benyttelsen	123
8.5.2.3.	Tilfælde, hvor afhjælpning af mangler bør forhindres	123
8.5.2.4.	Samarbejdet mellem boligtilsynet og bygningsmyndighederne	128
8.5.3.	Sundheds- og brandfarens udtalthed	128
8.6.	Skaber en forbudskendelse en ret for ejeren?	131
8.7.	Partielle benyttelsesforbud	132
8.7.1.	Forbud mod en boligs benyttelse til familier med børn	132
8.7.2.	Anden anvendelse af en kondemneret bolig	132
8.8.	Omvurdering af kondemnerede ejendomme	133
Kapitel 9.	Midler til modvirkning af overbefolkning m. v.	134
9.1.	Overbefolkede lejligheder	134
9.2.	Andre bestemmelser vedrørende beboerne	135
Kapitel 10.	Sanering	138
10.1.	Indledning	138
10.2.	Saneringsområder	138
10.2.1.	Den traditionelle afgrænsning af saneringsområder	138
10.2.2.	Bør saneringsbegrebet udvides til også at omfatte byfornyelse?	140
10.3.	Saneringsmetoder	144
10.4.	Saneringsområdets fremtidige anvendelse	149
10.5.	Ekspropriationsadgangen	152
10.6.	Sanering ved offentlig eller privat foranstaltning	156
10.7.	Erstatningsproblemer	163
10.7.1.	De materielle regler	163
10.7.2.	Fremgangsmåden ved erstatningsfastsættelsen	166
10.8.	Værdistigningsproblemer	168
10.8.1.	Værdistigninger inden for saneringsområdet	169
10.8.2.	Værdistigninger uden for saneringsområdet	170
10.9.	Almindelige værdiansættelsesproblemer	170
10.9.1.	Indførelse af forældelsesregler for ejendommene	171
10.9.2.	Huslejebegrænsning i saneringsmodne ejendomme	171
10.9.3.	Særbeskatning af saneringsmodne ejendomme	174
10.9.4.	Begrænsninger i ejendommens belåningsmuligheder	174
10.9.5.	Skattefri afskrivning på beboelsejendomme	177
10.9.6.	Korrektion af afgiftspligtig grundstigning for sanerede ejendomme ...	180
10.10.	Finansieringsbestemmelser	180
10.10.1.	Reglerne i boligtilsynsloven af 1939	180

10.10.2.	Den midlertidige lov af 9. 4. 1941	181
10.10.3.	Kommissionens almindelige betragtninger og forslag	182
10.10.3.1.	Bør saneringstabet dækkes ved tilskud eller lån?	182
10.10.3.2.	Sondringen mellem saneringsudgifter og genopbygningsudgifter	183
10.10.3.3.	Statens støtte til afholdelse af saneringsudgifterne	184
10.10.3.4.	Statens tilskud til dækning af saneringstabet	185
10.10.3.5.	Statens støtte til kommuners opkøb af ejendomme i saneringskvarterer	195
10.11.	Udarbejdelse og godkendelse af saneringsplaner	196
10.12.	Finansiering af saneringsområdets genopbygning	198
10.12.1.	De hidtil gældende regler	198
10.12.2.	Kommissionens forslag	199
10.12.2.1.	Boligbyggeri	199
10.12.2.2.	Byggeri til kontor-, forretnings- og andre erhvervsformål	201
10.12.2.3.	Offentligt byggeri o. lign.	202
10.12.2.4.	Ombygning af kulturelt værdifulde bygninger	202
Kapitel 11.	Boligtilsynsregler for landdistrikterne	204
11.1.	Indledende bemærkninger	204
11.2.	Beboelsesbygningernes tilstand i landdistrikterne	204
11.3.	De gældende bestemmelsers krav til boliger i landdistrikterne	209
11.3.1.	Bestemmelser om sundhedsmæssige forhold	209
11.3.2.	Bestemmelser om brandmæssige forhold	210
11.3.3.	Bestemmelser med hensyn til overbefolkning	211
11.3.4.	Særlige bestemmelser om medhjælperværelser	211
11.4.	Bør der indføres materielle boligtilsynsbestemmelser for landdistrikterne?	211
11.5.	Hvorledes bør de materielle krav udformes, og hvor bør reglerne placeres?	212
11.6.	Bestemmelser om tilsynets organisation	214
11.6.1.	Det lokale tilsyns nuværende organisation	214
11.6.2.	Hvorledes bør det lokale boligtilsyn på landet organiseres?	215
11.7.	Overtilsynet	219
11.8.	Sanktionerne	220
	Mindretalsudtalelser	221

Lovudkast med bemærkninger og bilag til betænkningen findes i et særligt bind.

KOMMISSIONENS KOMMISSORIUM OG SAMMENSÆTNING

Den 22. 10. 1949 nedsatte boligministeriet (ministeriet for byggeri og boligvæsen) en kommission til at overveje og fremkomme med forslag til sådanne ændringer i lov nr. 212 af 31. 5. 1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele, som efter de hidtil indvundne erfaringer eller iøvrigt skønnes påkrævede eller ønskelige. Kommissionen fik endvidere til opgave at overveje, hvorvidt og da i hvilket omfang det må anses for ønskeligt at tilvejebringe en tilsvarende lovgivning for landdistrikterne uden for de bymæssige bebyggelser, samt at fremkomme med forslag i så henseende.

Til formand udpegedes departementschef *Axel Skalts*, boligministeriet.

Ved betænkningens afgivelse havde kommissionen følgende sammensætning:

Departementschef *Axel Skalts*, formand, udpeget af boligministeriet.

Afdelingschef *Viggo Nørby*, udpeget af boligministeriet.

Stadsbygmester *Svend Møller*, udpeget af boligministeriet.

Amtmand *K. O. Møller*, udpeget af indenrigsministeriet.

Brandchef *M. Rix*, Odense, udpeget af justitsministeriet.

Kontorchef *C. Th. Holbøll*, udpeget af landbrugsministeriet.

Medicinaldirektør, dr. med. *Johns. Frandsen*, udpeget af boligtilsynsrådet.

Landsdommer *Aage Hastrup*, udpeget af boligtilsynsrådet.

Murermester *Helmer Nissen*, udpeget af boligtilsynsrådet.

Overlæge, dr. med. *Erik Uhl*, repræsenterende sundhedsstyrelsen.

Kommunaldirektør *Gregers Hansen*, udpeget af Københavns magistrat.

Kontorchef *P. S. Mathiasen*, udpeget af Københavns magistrat.

Borgmester *Sigurd Schytz*, Helsingør, udpeget af Den danske Købstadforening.

Skibsmægler *Halfdan Rasmussen*, Nakskov, udpeget af Den danske Købstadforening.

Viceborgmester *Kai Jensen*, Birkerød, udpeget af Bymæssige Kommuner.

Sognerådsformand, amtsrådsmedlem *Godifred Knudsen*, Holsted, udpeget af De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark.

Forretningsfører *Lorents Petersen*, udpeget af Dansk Arbejdsmandsforbund.

Gårdejer *O. Øllgaard*, M. F., Gredstedbro, udpeget af De samvirkende danske Landboforeninger.

Parcellist *Axel Madsen*, Lyngø, Eskildstrup pr. Sorø, udpeget af De samvirkende danske Husmandsforeninger.

Konsul *W. A. Sliben*, udpeget af De danske Grundejeres Landsorganisation.

Forbundsformand *Hans Andersen*, udpeget af Danmarks Lejerforbund.

Hypotekforeningsdirektør *Martin Guldbrandsen*, repræsenterende kredit- og hypotekforeninger samt banker og sparekasser.

Siden nedsættelsen er der sket følgende ændringer i kommissionens sammensætning:

Den 31. 5. 1950 udpegedes hypotekforeningsdirektør *Martin Guldbrandsen* som repræsentant for kreditforeningerne og hypotekforeningerne samt banker og sparekasserne.

Den 9. 6. 1950 udpegedes direktør *O. P. Christensen* som repræsentant for De danske Grundejeres Landsorganisation. Ved sin fratreden som formand for landsorganisationen i januar 1952 afløstes han af konsul *W. A. Sliben*.

Den 9. 6. 1950 udpegedes forbundsformand *Hans Andersen* som repræsentant for Danmarks Lejerforbund.

Den 6. 11. 1950 afløste borgmester *Sigurd Schyztz* borgmester *I. V. Werner*, som havde ønsket at udtræde på grund af sygdom.

Den 21. 12. 1950 afløste skibsmægler *Halfdan Rasmussen* generalsekretær *Poul Sørensen*, idet denne udtrådte ved sin udnævnelse til arbejds- og socialminister.

Den 1. 11. 1951 afløste afdelingschef *Viggo Nørby* kontorchef *A. M. Wamberg* ved dennes udnævnelse til amtmand over Vejle amt.

Den 8. 2. 1956 afløste kommunaldirektør *Gregers Hansen* kommunaldirektør *Knud Bjerregaard*, da denne på grund af alder tog sin afsked fra Københavns kommune.

Den 14. 3. 1956 indtrådte parcellist *Axel Madsen* i stedet for parcellist *Søren Jensen*, der var afgået ved døden.

Som sekretariat for kommissionen har fungeret kontorchef *Jobs. Bløcher* og ekspeditionssekretær *Rich. Larsen*, boligministeriet, samt arkitekt, m. a. a. *Troels Smith*, Københavns boligkommission.

Den samlede kommission har holdt 35 møder. Efter kommissionens generaldebat i efteråret 1949 og foråret 1950 blev arbejdet på grund af byggesituationens udvikling efter henstilling fra boligministeren i det væsentlige stillet i bero og blev først genoptaget i 1952.

Den 28. 10. 1952 nedsattes et arbejdsudvalg til at bistå sekretariatet ved udarbejdelsen af forslag med hensyn til boligtilsyns- og saneringsbestemmelserne for byer og bymæssige bebyggelser. Arbejdsudvalget bestod af:

Departementschef *Axel Skalts*, formand,
Stadsbygmester *Svend Møller*,
Muremester *Helmer Nissen*,
Borgmester *Sigurd Schyztz*.

Under udvalgsarbejdet har sekretær *T. Hjuler*, boligministeriet, bistået sekretariatet. Endvidere har arkitekt, m. a. a. *K. Bosmann Petersen* fra boligministeriets kommitterede i byplansager ydet bistand i byplanspørgsmål. Arbejdsudvalget har afholdt 65 møder; også arbejdsudvalgets virksomhed har gennem længere perioder været stillet i bero.

Den 7. 3. 1956 nedsattes endvidere et arbejdsudvalg til at bistå sekretariatet ved udarbejdelse af forslag for så vidt angår landdistrikterne. Dette arbejdsudvalg bestod af:

Departementschef *Axel Skalts*, formand,
Kontorchef *C. Th. Holbøll*,
Forretningsfører *Lorents Petersen*,
Overlæge *E. Ubl*,
Gårdejer *O. Øllgaard*.

Ved udvalgets arbejde har sekretær *Bendt Andersen*, boligministeriet, fungeret som sekretær. Arbejdsudvalget har afholdt 6 møder.

Folketingsmand *O. Øllgaard* har alene deltaget i kommissionens behandling af boligtilsynsproblemerne i landdistrikterne (betænkningens kapitel 11).

Hans Andersen, *Gregers Hansen*, *Kai Jensen* og *Lorents Petersen* har afgivet en mindretalsudtalelse til betænkningens forslag om ejerlavssaneringer. Mindretallet har endvidere henstillet, at der fremsættes lovforslag om visse begrænsninger i adgangen til omprioriteringer af ældre ejendomme. Mindretallet finder ikke de foreslåede regler om tilvejebringelse af erstatningsboliger tilstrækkelige. Endelig foreslår mindretallet ændring i saneringsnævnets sammensætning. I tilslutning til mindretalsudtalelsen har mindretallet formuleret visse ændringer i udkastet til lov om sanering af usunde bydele og bemærkningerne hertil.

P. S. Mathiasen har med visse forbehold sluttet sig til dette mindretals udtalelser.

Hans Andersen, Gregers Hansen og P. S. Mathiasen har stillet forslag om, at der i hovedstadsområdet gennemføres en udligningsordning for saneringsstab, som afholdes af de enkelte kommuner inden for området.

W. A. Sliben har i det hele kunnet give sin tilslutning til de to af kommissionen udarbejdede lovudkast, men har ikke ment at kunne tage stilling til de foreslåede regler om statsstøtte til genopbygning af saneringsområder og om tilvejebringelse af erstatningsboliger, hvorhos han har taget forbehold over for visse i selve betænkningen anførte betragtninger vedrørende huslejeudligning, boligstøtte, tvungen boliganvisning m. v.

W. A. Sliben har endvidere taget afstand fra forslaget om statsstøtte til kommuners opkøb af ejendomme inden for saneringsområder.

Martin Guldbrandsen har i en mindretalsudtalelse fremsat bemærkninger til de i betænkningen anførte betragtninger over et muligt almindeligt prioriteringsforbud vedrørende ældre ejendomme.

Hans Andersen og Lorents Petersen har afgivet en mindretalsudtalelse angående tilsynet med boliger og opholdsrum i landdistrikterne.

Mindretalsudtalelserne er anført side 221 i nærværende betænkning, og ændringsforslagene til udkastet til lov om sanering af usunde bydele og bemærkningerne hertil findes side 61 i bind 2.

Med de angivne forbehold er betænkningen med tilhørende udkast til lov om boligtilsyn og udkast til lov om sanering af usunde bydele tiltrådt af den samlede kommission på det afsluttende møde den 1. oktober 1957.

København, den 1. oktober 1957.

Hans Andersen.

Johs. Frandsen.

Martin Guldbrandsen.

Gregers Hansen.

Aage Hastrup.

C. Th. Holbøll.

Kai Jensen.

G. Knudsen.

Axel Madsen.

P. S. Mathiasen.

K. O. Møller.

Svend Møller.

H. Nissen.

Viggo Nørby.

Lorents Petersen.

Halfdan Rasmussen.

M. Rix.

Sigurd Schyztz.

Axel Skalts,
formand.

W. A. Sliben.

Erik Uhl.

O. Øllgaard.

Johs. Bløcher.

Rich. Larsen.

Troels Smith.

KAPITEL 1

SAMMENFATNING AF BETÆNKNINGENS INDHOLD

1.1. I dette kapitel gives en kort sammenfatning af betænkningens indhold, herunder de vigtigste af de forslag, som kommissionen stiller.

1.2. I kapitel 2 redegøres der for den *historiske udvikling*. Indtil 1939 fandtes der ingen samlet lovgivning om boligtilsyn og sanering; de offentlige myndigheders bestræbelser for at sikre forsvarlige boligforhold måtte bygge på spredte bestemmelser i love og vedtægter m. v. Bestemmelser om vedligeholdelse og forbedring af boligbestanden fandtes f. eks. i sundheds-, bygnings- og brandlovgivningen, i lovgivningen om arbejderbeskyttelse, i lærlinge- og medhjælperlovgivningen samt de i henhold til denne lovgivning udfærdigede vedtægter, regulativer o. lign. Hjemmel til fjernelse af sundheds- og brandfarlige boliger gennem sanering fandtes ikke, bortset fra nogle spredte tilløb til en sådan lovgivning i 1887, 1898 og 1908. Først i 1934 blev der for Københavns vedkommende ved en ændring af bygge-loven af 1889 indført en almindelig hjemmel til ekspropriation med henblik på saneringer. Heller ikke denne bestemmelse fandt anvendelse i praksis, og de forholdsvis begrænsede saneringer, som blev gennemført i årenes løb, var som regel afledet af gaden-gennembrud o. lign.

Den erkendelse, at gode og sunde boligforhold er af afgørende betydning for befolkningens velfærd, vandt efterhånden mere og mere fodfæste, og efterhånden som denne erkendelse gav sig udslag i en bevidst boligpolitik for nybyggeriets vedkommende, følte de spredte og ufuldstændige bestemmelser vedrørende den eksisterende boligbestand som utilstrækkelige. På grundlag af et i årene fra 1935

til 1938 udført udvalgsarbejde gennemførtes derfor lov nr. 212 af 31. maj 1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele.

Ved denne lov opstilles visse minimumskrav, som må være opfyldt, for at en bolig kan betragtes som tilfredsstillende i sundheds- og brandmæssig henseende og for ikke at være overbefolket, ligesom der er givet hjemmel til indskriden i tilfælde af sundheds- og brandfare samt overbefolkning, idet der er åbnet adgang til at påbyde forbedringer eller til at nedlægge forbud mod den fortsatte anvendelse af sundheds- og brandfarlige boliger; endvidere kan der stilles krav om nedbringelse af beboerantallet i overbefolkede lejligheder.

Dette almindelige tilsyn med boligbestanden er overdraget til et særligt boligtilsyn. I de enkelte kommuner skal boligtilsynet udøves af sundhedskommissionen, idet der dog er åbnet adgang til oprettelse af særlige boligkommissioner, og det centrale overtilsyn, der tillige skal virke som ankeinstans for de lokale boligtilsyn, er henlagt til et for hele landet centralt organ, boligtilsynsrådet.

Løven indeholder endvidere regler om sanering af usunde bydele, hvorved der dels er tilvejebragt hjemmel for ekspropriation til gennemførelse af saneringer, og dels er givet mulighed for ydelse af statsstøtte til delvis dækning af kommunernes udgifter ved saneringerne.

Kort tid efter lovens vedtagelse udbrød den 2. verdenskrig med den følge, at den forudsatte boligtilsyns- og saneringsvirksomhed praktisk talt blev lammet. Byggevirkomheden gik i løbet af kort tid stærkt tilbage, bl. a. på grund af mangel på byggematerialer, og det var derfor forståeligt, at boligtilsynene viste stor tilbageholdenhed både med at stille krav om forbed-

ringer og med at nedlægge forbud mod fortsat benyttelse af sundheds- eller brandfarlige boliger. Saneringsplaner blev overvejende i forskellige byer, men kommunerne fandt ikke den ved boligtilsynsloven tilsagte støtte fra staten tilstrækkelig. Ved en midlertidig lov nr. 179 af 9. april 1941 blev disse vilkår forbedret, og på dette grundlag påbegyndtes saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret i København. Krigstidens vanskeligheder medførte imidlertid, at denne sanering måtte standses, og andre kommuners saneringsplaner måtte afvente bedre tider. Først ved en midlertidig lov nr. 115 af 31. marts 1953 blev der tilvejebragt hjemmel for statsstøtte til tidligere godkendte saneringsplaners gennemførelse, og saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret er derefter blevet genoptaget i 1954. Endvidere er der i 1956 med særlig hjemmel godkendt saneringsplaner med statsstøtte for et område i Randers og for et område på Vesterbro i København.

Selv om boligtilsynsloven af 1939 således langt fra har fået den tilsigtede betydning, gav selv den begrænsede boligtilsynsvirksomhed dog mulighed for at indhøste visse erfaringer om lovens egnethed til at løse de stillede opgaver. Allerede i 1946 påpegede boligtilsynsrådet forskellige mangler ved loven, og i 1948 rejste også de 5 boligkommissioner i Ålborg, Århus, København, Odense og Randers spørgsmål om en almindelig revision af loven.

I kapitel 2 gives der endvidere en oversigt over forholdene med hensyn til boligtilsyn og sanering i forskellige *andre lande*. I den af indenrigsministeriets saneringsudvalg afgivne betænkning *) findes en sådan oversigt over udviklingen op til omkring 1938, og denne redegørelse har man ført å jour med oplysninger om den siden da stedfundne udvikling.

1.3. I kapitel 3 fremsætter kommissionen sit forslag til en plan om på længere sigt at afvikle den *kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand*. I denne forbindelse drøftes to omtvistede spørgsmål, nemlig for det første om hensynet til den almindelige boligefterspørgsel kræver, at en kondemnerings- og saneringsvirksomhed af et nogenlunde betydeligt omfang må afvente det tidspunkt, da det almindelige

boligbehov er dækket, og for det andet om hensynet til de familier, der vil blive husvilde, gør det nødvendigt, at man endog må stille kondemnerings- og saneringsvirksomheden i bero, indtil der er tilvejebragt en boligreserve af et sådant omfang og sammensætning, at familierne kan finde erstatningslejligheder i et prislag, som svarer til deres økonomiske forhold. Som baggrund for drøftelserne gøres først nogle bemærkninger om omfanget af kondemnerings- og saneringsbehovet og det almindelige boligbehov.

Et forsøg på at opgøre *kondemnerings- og saneringsbehovet* må naturligt sondre mellem det ophobede behov, som skyldes tidligere tiders forsømmelser med hensyn til løsningen af denne opgave, og det løbende behov for udskiftning af boligbestanden, som til stadighed vil være underkastet forældelse.

For så vidt angår *det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov*, redegøres for den af indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 i betænkningen »Det fremtidige boligbyggeri« foretagne opgørelse, som kom til det resultat, at der omkring 1945 fandtes mellem 100.000 og 125.000 saneringsmodne boliger i hele landet bortset fra landdistrikterne. For Københavns vedkommende gik undersøgelsen ud fra, at størstedelen af de boliger, som var opført før den københavnske byggelov af 1889, var saneringsmodne, medens opgørelsen for det øvrige land byggede på et løsere skøn.

Da der nu foreligger noget fyldigere oplysninger om den eksisterende boligbestands kvalitet, først og fremmest gennem de af Københavns boligkommission foretagne kvalitetsbedømmelser af ældre kvarterer, har kommissionen forsøgt at foretage en opgørelse, som i højere grad bygger på den gældende boligtilsynslovs kriterier for kondemnerings- og saneringsmodenhed. Selv om også disse undersøgelser nødvendigvis må være behæftet med betydelig usikkerhed, mener man dog med ret stor sikkerhed at kunne udtale, at indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 kom til alt for høje tal.

Efter kommissionens opfattelse vil det antal lejligheder, som må nedlægges som sundheds- og brandfarlige, eller fordi de må falde som led i en saneringsplans gennemførelse, næppe overstige 55.000 og snarere ligge noget lavere. Efter kommissionens skøn kan det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov for Københavns kommune opgøres til ikke over 30.000 boliger, for det øvrige land (÷ landdistrik-

*) Betænkning afgivet den 24. 11. 1938 af indenrigsministeriets saneringsudvalg, s. 163-183 (i det følgende kaldt 1938-betænkningen).

terne) til ikke over 20.000, hvortil for hele landet kommer en særlig gruppe boliger, nemlig kælderlejlighederne, af hvilke ca. 5.000 skønnes modne til nedlæggelse. Som grundlag for et langsigtet program for afvikling af den ophobede kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand vil man herefter anse det for forsvarligt at regne med en størrelsesorden på omkring 50.000 boliger.

Med hensyn til *det løbende* kondemnerings- og saneringsbehov har kommissionen overvejet, om der bør indføres generelle forældelsesregler for boligbestanden, således som de i relation til bygningslovgivningen findes f. eks. i Københavns byggelov af 1939 og det af byggelovsudvalget af 1948 udarbejdede udkast til en landsbygge lov. Med sådanne forældelsesregler ville man umiddelbart kunne beregne behovets størrelsesorden på grundlag af bygningernes alder. Man er imidlertid kommet til det resultat, at det i relation til boligtilsynslovgivningens formål vil være tilstrækkeligt, at man til supplerende af bygningslovgivningens regler bevarer den hidtidige hjemmel til en kondemnerings- og saneringsvirksomhed baseret på en konkret bedømmelse af den enkelte bygning eller det pågældende kvarters tilstand. På dette grundlag er det næppe muligt at beregne behovet, men varetagelsen af *det løbende* kondemnerings- og saneringsbehov vil kunne følge som en naturlig fortsættelse, når det ophobede behov til sin tid er afviklet.

Dernæst gøres nogle bemærkninger om *det almindelige boligbehov*. Igennem de senere år er der foretaget adskillige forsøg på at gøre op, hvornår den under krigen opståede *almindelige boligmangel* kan forventes at være afviklet. Disse undersøgelser, af hvilke de vigtigste refereres i kapitlet, kommer til ret afvigende resultater; nogle mener, at det byggeri, som har fundet sted i årene efter krigen, skulle være tilstrækkeligt både til at dække det ophobede behov fra krigsårene og det løbende behov, som skyldes befolkningsudviklingen. Andre kommer til det resultat, at der endnu vil gå adskillige år, inden man kan sige, at det almindelige boligbehov er dækket og en passende boligreserve oparbejdet.

Disse undersøgelser er i almindelighed foretaget på grundlag af forudsætninger og skøn, som er behæftet med betydelig usikkerhed. Beregningerne er gået ud fra forholdene før den 2. verdenskrig som normale såvel med hensyn til de forskellige civilstandsgrupperes efter-

spørgsel efter lejligheder som med hensyn til efterspørgslen krav til lejlighedernes størrelse og standard. Ændringer i disse forhold har kun i begrænset omfang kunnet tages i betragtning, bl. a. fordi ændringerne i vidt omfang er latente. Endvidere omfatter beregningerne som regel hele landet eller »landsdele« under eet, således at betydningen af de omfattende indenlandske vandringer ikke i tilstrækkelig grad har kunnet tages i betragtning, et forhold, som spiller en overordentlig stor rolle, idet spørgsmålet om boligmangel i høj grad er et lokalt problem. Endelig har beregningerne ikke eller kun i begrænset omfang kunnet tage hensyn til de ændringer i boligefterspørgslen, som er en følge af de ændrede økonomiske vilkår, herunder huslejestoppets og en eventuel huslejudlignings indflydelse på efterspørgslen og på udnyttelsen af den eksisterende boligbestand.

Kommissionen har ikke gjort forsøg på at foretage en selvstændig opgørelse af *det ophobede* almindelige boligbehov, men finder, at det i relation til kondemnerings- og saneringsproblemerne må være tilstrækkeligt at konstatere, at der i årene efter krigen er bygget så mange nye boliger, at der ved en hensigtsmæssig udnyttelse og fordeling af boligbestanden skulle være mulighed for at dække behovet lige så godt som før krigen.

Med hensyn til *den løbende* boligefterspørgsel, som skyldes befolkningsudviklingen, har bl. a. Det statistiske Departement på kommissionens foranledning foretaget visse beregninger over den gennemsnitlige årlige tilvækst i årene frem til 1971. Disse beregninger viser, at der frem til begyndelsen af 1960'erne vil være en forholdsvis begrænset løbende efterspørgsel, medens der derefter vil ske en betydelig stigning i den løbende efterspørgsel, idet de store fødselsårge fra krigstiden da vil melde sig som efterspørgere på boligmarkedet.

På baggrund af disse skøn over kondemnerings- og saneringsbehovets omfang og over udsigterne for en afvikling af det almindelige boligbehov tager man derefter stilling til den hidtil ret almindeligt udbredte opfattelse, at en sanerings- og kondemneringsvirksomhed af større omfang må afvente det tidspunkt, da den almindelige boligmangel er afhjulpet.

Denne opfattelse hviler for det første på den betragtning, at det almindelige boligbehov først må dækkes, thi selv om en bolig er sundheds- eller brandfarlig, er det dog bedre at benytte den end slet ingen bolig at have. Efter kom-

missionens opfattelse underkender denne betragtning den fare, som er forbundet med at leve under sundheds- og brandmæssigt uheldige boligforhold. Ganske vist må det erkendes, at uheldige boligforholds indflydelse på beboernes sundhedstilstand kan være vanskelig at dokumentere på eksakt måde, men selv om bedømmelsen af disse forhold i ret vidt omfang må bygge på skøn, tyder de oplysninger, som foreligger fra sagkyndige, der har deres gang i den dårlige boligbestand, på, at uheldige boligforholds direkte eller indirekte skadelige indflydelse på beboernes sundhedstilstand er betydelig. Kommissionen mener derfor, at den nævnte tankegang bør forlades, og man mener, at der er så meget mere grund hertil, som der dog nu for hele landet under eet findes en boligbestand, som i forhold til befolkningens størrelse og demografiske sammensætning i alt fald er lige så tilstrækkelig til dækning af det almindelige boligbehov som før den 2. verdenskrig. Hensynet til det almindelige boligbehov bør ikke fortsat hindre en afvikling af de sundheds- og brandfarlige boliger, men man må tilstræbe en ordening, hvorefter disse boliger søges afviklet over en rimelig årrække.

Dernæst har man gjort gældende, at hensynet til de familier, der bliver husvilde ved sanering, taler for, at en kondemnerings- og saneringsvirksomhed af større omfang bør afvente det tidspunkt, da der forefindes en boligreserve af en sådan art, at den også omfatter boliger i de prislag, som vel repræsenterer gode og forsvarlige boliger i sammenligning med slumkvarterernes, men som på den anden side også er økonomisk overkommelige for de tidligere slumbeboere. Kommissionen kan tiltræde, at det ville være ønskeligt, om slumbeboernes genhusningsproblemer kunne løses på denne måde, således at der fandt en naturlig oprykning sted, uden at der krævedes særlige foranstaltninger med henblik på at skaffe de saneringsramte familier anden bolig. Man mener imidlertid, at en sådan fremgangsmåde vanskelig lader sig gennemføre i praksis. De hidtidige erfaringer går i retning af, at det er overordentlig vanskelig at tilvejebringe en boligreserve af nogen betydning, idet forekomsten af ledige lejligheder lægger en dæmper på nybyggeriet, hvorefter reserven hurtigt forsvinder igen. Endnu vanskeligere stiller problemet sig, når man tilstræber en reserve af en sådan størrelsesorden, at den trænger ned i de

lavere prislag. Man nødsages derfor til at gå andre veje for at løse erstatningsboligproblemet.

Konklusionen af kommissionens overvejelser bliver da følgende:

Af hensyn til beboernes sundhed og sikkerhed er det nødvendigt, at de boliger, som frembyder umiddelbar fare for beboernes sundhed og sikkerhed i tilfælde af ildebrand, snarest nedlægges til beboelsesformål. Denne umiddelbart forestående opgave kan imidlertid ikke løses, uden at man samtidig fjerner et antal boliger, som vel ikke er hensigtsmæssige, men som dog kunne anvendes endnu i nogle år. Det samlede antal boliger, som herefter bør nedlægges, skønnes for øjeblikket i hele landet undtagen landdistrikterne at andrage ca. 50.000. Selv om dækningen af det almindelige boligbehov som følge af befolkningsudviklingen ikke bør være bestemmende for, hvornår og i hvilket tempo fjernelsen af de kondemnerings- og saneringsmodne lejligheder bør finde sted, er det mest hensigtsmæssige tidspunkt for opgavens påbegyndelse de nærmest kommende år, idet der allerede fra 1960 vil opstå en stigning i den almindelige efterspørgsel efter boliger, og denne stigning vil vokse væsentligt fra 1963 og fremefter.

Man bør derfor tilstræbe snarest muligt at påbegynde afviklingen af det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov. Denne afvikling bør ske i så hurtigt et tempo som muligt og bør ikke strække sig over mere end en 15-20 årig periode. Dette vil betyde, at der i gennemsnit skal nedlægges mellem 2.500 og 3.500 boliger om året. Da der næppe i de nærmest kommende år vil opstå en boligreserve - endsiige en reserve af en størrelsesorden, som kan løse genhusningsproblemet så at sige af sig selv - må der samtidig træffes foranstaltning til at løse erstatningsboligproblemet.

1.4. I kapitel 4 gennemgås erstatningsboligproblemerne. Først undersøges mulighederne for overhovedet at tilvejebringe det antal erstatningsboliger, som det i kapitel 3 skitserede kondemnerings- og saneringsprogram forudsætter. Derefter tages der stilling til, om særlige foranstaltninger er nødvendige for at sikre en rimelig husleje for beboerne, og endelig drøftes de særlige problemer, som gør sig gældende i kommuner, der i det væsentlige er udbygget.

Under mulighederne for at tilvejebringe det

nødvendige antal erstatningsboliger omtales først et forslag om at give beboerne i et saneringsmodent område *fortrinsret* til at flytte ind i ledige lejligheder inden for området. Selv om en sådan ordning kan bidrage til problemets løsning, kan den ikke danne grundlag for en planmæssig saneringsvirksomhed, og der er også forskellige betænkeligheder knyttet til ordningen; den giver saneringsområdets beboere en fortrinsstilling fremfor beboere af usunde boliger uden for området, og den betyder en særbehandling af saneringsområdets grundejere, idet man ophæver deres indstillingsret til ledige lejligheder. Kommissionen har derfor ikke kunnet gå ind for dette forslag.

Der næst undersøges det, om der bør indføres en generel ordning om *tvungen boliganvisning* i det omfang, som er nødvendigt for at sikre det fornødne antal erstatningsboliger. Ved en sådan ordning ville man utvivlsomt i almindelighed kunne løse problemet, idet der gennem nybyggeriets boligtilvækst og ved flytninger fra den eksisterende boligbestand fremkommer så mange ledige lejligheder, at man i rimeligt omfang kan tilgodese kondemnerings- og saneringsvirksomhedens behov for erstatningsboliger. Imidlertid ville ordningen betyde et stærkt indgreb i udlejernes dispositionsret over ledige lejligheder, og selv om der utvivlsomt foreligger stærkt samfundsmæssige grunde for at sikre erstatningsboliger, har man ment at burde undersøge andre muligheder, inden spørgsmålet om tvungen boliganvisning tages under overvejelse.

Endvidere har man overvejet at stille forslag om ydelse af *tilskud til ejere, som giver afkald på deres indstillingsret* og stiller ledige lejligheder til rådighed for familier, som må flytte i forbindelse med kondemnering og sanering. En sådan fremgangsmåde ville formentlig i adskillige tilfælde være fordelagtig for det offentlige, idet man mod at betale en godtgørelse på nogle måneders husleje kunne få anbragt en familie, som måske ellers måtte anbringes i nybyggeri, hvor et særligt offentligt tilskud ville være nødvendigt for at sikre beboerne en rimelig husleje. Fremgangsmåden ville også medvirke til en ønskværdig spredning af saneringskvarterets beboere. På den anden side kan ordningen næppe som en isoleret foranstaltning danne grundlag for en systematisk saneringsvirksomhed, og da der også i andre henseender er knyttet betænkeligheder

til den, har kommissionen afstået fra at stille forslag herom.

Selskabet for sundhedsplejen har i 1951 foreslået, at f. eks. indtil 10 pct. af den årlige boligproduktion forbeholdes familier, som må flytte fra *kondemnable og saneringsmodne boliger*. Dette forslag understreger kondemnerings- og saneringsvirksomhedens behov for erstatningsboliger som et boligbehov, der har krav på en rimelig andel af boligbestanden, men forslaget giver ingen anvisning på, hvorledes man skal sikre, at den angivne procent af nybyggeriet bliver reserveret til formålet. Såfremt man ikke gennemfører tvungen boliganvisning, vil kommunerne i almindelighed være henvist til at sikre dette antal lejligheder ved aftaler med bygherrerne, hvilket formentlig vil støde på betydelige vanskeligheder. Disse kunne overvindes ved, at det – ligesom i Belgien – blev gjort til en betingelse for statslån til boligbyggeri i vedkommende kommune, at der hvert år skulle nedlægges et på grundlag af de lokale forhold nærmere fastsat antal boliger. Da en sådan fremgangsmåde formentlig vil blive følt som et indgreb i kommunernes og udlejernes dispositionsfrihed, stiller kommissionen ikke forslag herom.

Kommissionen er kommet til det resultat, at problemet bør løses ved en *forøgelse af boligproduktionen*. Under de for tiden herskende forhold er tilgangen af arbejdskraft og byggematerialer tilstrækkelige til en væsentlig forøgelse af boligbyggeriet, og såfremt de fornødne midler stilles til rådighed, vil man være i stand til at forøge nybyggeriet i samme omfang, som der sker nedlæggelse af udslidte lejligheder. Kondemnerings- og saneringsvirksomheden vil da ikke komme til at virke som en reduktion af boligbestanden, og kravet om erstatningsboliger vil ikke føles som en formindskelse af det antal lejligheder, som er til rådighed til dækning af de øvrige boligbehov. Kommissionen stiller derfor forslag om, at statslånsmidlerne efter byggestøtteloven indtil videre forhøjes med indtil 60 mill. kr. om året, svarende til et årligt nybyggeri på indtil 3.000 lejligheder, således at boligministeren bemyndiges til inden for denne ramme at yde statslån til boligbyggeri i kommuner, der forpligter sig til at drage omsorg for nedlæggelse af et tilsvarende antal udslidte lejligheder, eller som stiller erstatningslejligheder til rådighed for andre kommuner, som ikke selv er i stand til at løse problemet. Forslaget giver ikke sikkerhed

for gennemførelse af det af kommissionen skitserede saneringsprogram, idet det er overladt til kommunerne at afgøre, i hvilket omfang de vil søge byggeri gennemført med disse særlige statslånsmidler og dermed forpligte sig til at fremskaffe et tilsvarende antal erstatningsboliger, men ordningen vil formentlig virke som kraftig tilskyndelse for kommunerne til at gå ind for en kontinuerlig kondemnerings- og saneringsvirksomhed. Opnås det tilsigtede resultat ikke, må de ovenfor omtalte forslag tages op til overvejelse.

Kommissionens forslag om at forøge nybyggeriet betyder ikke, at de familier, som bliver husvilde i forbindelse med kondemnering og sanering, automatisk skal anvises lejlighed i dette nybyggeri, idet en række grunde tværtimod taler for at sprede familierne i såvel nybyggeri som den eksisterende boligbestand. Uanset hvor disse familier får anvist bolig, kan der imidlertid være behov for *økonomisk støtte for at opnå en husleje, der svarer til familiens økonomiske evne.*

Ved *anbringelse i nybyggeriet* vil byggestøtte-lovens almindelige subsidieregler ofte være tilstrækkelige, men man foreslår dog at opretholde den i saneringslovgivningen indførte adgang for kommunen til at yde en vis midlertidig huslejhjælp. Efter den midlertidige lov af 31. 3. 1953 kan sådanne huslejetilskud ydes i indtil 5 år. Kommissionen foreslår, at denne grænse fastholdes, men at tilskudet gradvis reduceres, således at familien efterhånden kan tilpasse sin økonomi efter den almindelige husleje.

Endvidere foreslås det, at byggestøtte-lovens midler til social-filantropisk byggeri forøges svarende til opførelse af ca. 500 lejligheder årligt, og at man ophæver kravet om, at både vedkommende kommune og det social-filantropiske selskab skal yde et tilskud, for at stats-tilskud kan opnås.

Ved *anbringelse i den eksisterende boligbestand* vil de pågældende familier som hovedregel være i stand til at betale den gældende husleje, og i disse tilfælde skulle der således kun undtagelsesvis være behov for at yde den ovenfor omtalte midlertidige huslejhjælp.

Når man efter de skitserede retningslinier søger at anbringe familierne såvel i nybyggeri som i den eksisterende boligbestand, bør det være en naturlig konsekvens, at det særlige rådighedsbeløb på indtil 60 mill. kr. årligt ikke på forhånd fordeles på byggestøtte-lovens forskel-

lige kategorier af nybyggeri. Fordelingen bør overlades til boligministeren efter forhandling med kommunerne, således at der kan tages hensyn dels til planerne for løsning af erstatningsboligproblemet og dels til sammensætningen af kommunens øvrige boligbestand.

I *de udbyggede kommuner* opstår der særlige vanskeligheder; i visse kommuner er behovet for nedlæggelse af udslidte lejligheder så stort, og mulighederne for at erstatte disse lejligheder med nybyggeri inden for kommunens grænser så små, at disse kommuner næppe er i stand til alene at løse deres erstatningsboligproblemer. Dette gælder først og fremmest Københavnskommune, men også i en række af de større købstæder er udviklingen gået i den retning, at hovedkommunen er ved at være udbygget, således at nybyggeriet i væsentlig grad er henlagt til omegnskommunerne. Selv om erstatningslejligheder som nævnt ikke udelukkende skal anvises i nybyggeri, ville et krav om, at kommunen skal skaffe erstatningslejligheder inden for kommunens egne grænser, ofte betyde en væsentlig begrænsning i andre efterspørgeres muligheder for at få bopæl i kommunen. I sådanne områder er det derfor nødvendigt at tilstræbe et samarbejde mellem de inden for området beliggende kommuner for at løse erstatningsboligproblemet i forbindelse med sanering inden for området.

De gældende *boliganvisningsregler* giver ikke mange muligheder for at løse problemet. Ganske vist betragtes hovedstadsområdet som et fælles boliganvisningsområde i den forstand, at de betingelser vedrørende opholdets varighed, som stilles i en kommune, også skal anses som opfyldt, såfremt den pågældende har haft bopæl i et tilsvarende samlet tidsrum i en eller flere af de andre kommuner i området. Denne ordning medfører imidlertid ingen pligt for en omegnskommune til at stille ledige lejligheder til rådighed, medmindre den sanerende kommune kan træffe aftale med bygherrer og udlejere om at indstille saneringsramte familier til godkendelse, hvilket formentlig kan volde den sanerende kommune visse vanskeligheder. Man har derfor overvejet, om der i hovedstadsområdet og i andre områder, hvor en fælles ordning omfattende flere kommuner er nødvendig, bør indføres tvungen boliganvisning, men da man som foran omtalt ikke har ment at kunne stille forslag om en almindelig tvungen boliganvisning, mener man heller ikke, at dette er gennemførligt i særlige områder af landet. End-

videre har man overvejet at foreslå en fælles boliganvisning for sådanne områder i den forstand, at de inden for området beliggende kommuner skal være forpligtet til at stille de lejligheder, som de i henhold til de almindelige boliganvisningsregler kan disponere over, til rådighed som erstatningsboliger. Under hensyn til de hindringer, som hidtil har stillet sig i vejen for en fælles løsning af hovedstadsområdets almindelige problemer, har man imidlertid ikke fundet mulighed for at stille forslag herom.

En vis mulighed for at inddrage omegnskommunerne i løsningen af erstatningsboligproblemerne ligger i den af kommissionen foreslåede adgang til *opførelse af nybyggeri med statslån* ud over de i byggestøtloven fastsatte rammer. Man foreslår derfor, at også omegnskommunerne skal kunne få del i disse særlige statslånsmidler, såfremt de forpligter sig til at modtage et tilsvarende antal familier fra en sanerende kommune.

Endvidere nævnes den mulighed, som en sanerende kommune har for at bygge eller garantere for statslån til byggeri i en anden kommune i henhold til *byggestøtlovens* § 7. Sådant byggeri kræver i princippet tilslutning af beliggenhedskommunen, men kan tilslutning ikke opnås, kan boligministeren meddele det fornødne samtykke. Når dette byggeri opføres for de særlige statslånsmidler, som er foreslået, vil ordningen ikke betyde nogen begrænsning i beliggenhedskommunens muligheder for at dække anden bolig efterspørgsel, men alligevel er det formentlig begrænset, i hvilket omfang en sanerende kommune kan anvende byggestøtlovens § 7 imod beliggenhedskommunens ønske.

Heller ikke den foran skitserede tanke om at gøre tilsagn om statslån i henhold til byggestøtloven betinget af, at der nedlægges et vist antal udslidte lejligheder eller stilles et antal erstatningslejligheder til rådighed, har man ment at kunne stille forslag om for hovedstadsområdet og andre lignende områder.

Kommissionen har således ikke fundet det muligt at stille forslag, som under en eller anden form gør det til en pligt for omegnskommunerne at stille erstatningsboliger til rådighed for en sanerende kommune. Derimod mener man, at der bør pålægges de inden for sådanne områder beliggende kommuner en pligt til at deltage i et *samarbejde* herom, og man stiller forslag om, at boligministeren bemyndiges til i områder, hvor det skønnes nødvendigt, efter

indstilling fra en sanerende kommune og efter forhandling med de øvrige kommuner at nedsætte samarbejdsudvalg til udarbejdelse af planer for tilvejebringelse af erstatningsboliger i forbindelse med kondernering og sanering inden for området. I disse samarbejdsudvalg bør ikke blot kommunen, men også grundejer- og lejerorganisationer samt bygherreorganisationerne være repræsenteret. Fordelingen af de foran nævnte statslånsmidler til nybyggeri inden for området skal da ske efter indstilling af udvalget, og udvalget skal have ret til at anvise beboere til disse lejligheder, idet det da må være overladt til udvalgets afgørelse, om lejlighederne skal anvendes direkte som erstatningsboliger eller til andre familier fra den sanerende kommune, således at der derved frigøres lejligheder til familier fra saneringskvartererne. Man erkender, at dette forslag ikke giver sikkerhed for løsning af erstatningsboligproblemet i sådanne områder, men man mener, at et samarbejdsudvalg har bedre muligheder for at tilvejebringe erstatningsboliger inden for hele området, end hvis den sanerende kommune skal være henvist til at løse problemet alene. Viser det sig da, at man ikke ad denne vej opnår de ønskede resultater, må man på baggrund af de indvundne erfaringer tage spørgsmålet om andre og mere indgribende foranstaltninger op til overvejelse.

Hvor en anden kommune end den sanerende stiller erstatningsboliger til rådighed, kan den blive stillet over for at påtage sig visse *økonomiske byrder* i forbindelse med anvisningen. Efter byggestøtloven skal den del af huslejetilskudene til mindrebedemlede børnerige, aldersrentemodtagere og invalider fordeles mellem kommunerne inden for hovedstadsområdet, således at den enkelte kommunes andel fastsættes i forhold til den senest ansatte samlede indkomst til brug ved beregningen af statskat. Man foreslår, at denne refusionsadgang udvides til også at gælde i andre områder end hovedstadsområdet, og at refusionsordningen også kommer til at gælde for de særlige midlertidige huslejetilskud, som kommunen efter kommissionens forslag skal kunne yde i en periode af indtil 5 år. Endvidere foreslår man, at den i byggestøtloven indeholdte hjemmel til mellemkommunal fordeling af kommunale tilskud til social-filantropisk byggeri i hovedstadsområdet udvides til de andre områder af lignende art, og at kommunale tilskud til social-filantropisk byggeri, der stilles til rådighed for saneringsformål, skal kunne anmeldes til mellemkommu-

nal refusion uden hensyn til den i byggestøtteleven fastsatte begrænsning, hvorefter en kommune i hvert finansår højst kan anmelde 200.000 kr. til refusion.

Som afslutning på kapitel 4 gøres der nogle bemærkninger om mulighederne for at tilvejebringe *erstatningslokaler for de næringsdrivende og erhvervsvirksomheder*, som må flytte i forbindelse med saneringer.

I de følgende kapitler drøftes, om den gældende boligtilsynslovs materielle regler og administrative system er tilstrækkelige og hensigtsmæssige til løsning af den stillede opgave som formuleret i kapitel 3. Først gennemgås i kapitlerne 5-9 det almindelige boligtilsyn, herunder kondemneringsreglerne, og derefter behandles i kapitel 10 saneringsvirksomheden.

1.5. I kapitel 5 gennemgås *kravene til den enkelte boligs indretning og tilstand*, som de er fastsat i boligtilsynslovens kapitel I. De mindstekrav, som må være opfyldt, for at en bolig kan betragtes som tilfredsstillende i boligtilsynslovens forstand, tilsigter dels at beskytte beboerne imod sygdomme, dels at sikre dem mod særlig fare i tilfælde af ildebrand, og dels endelig at modvirke sundhedsskadelig overbefolkning. Lovens kapitel I angiver imidlertid ikke, hvornår og på hvilken måde indskriden kan finde sted, og bestemmelserne er således nærmest at betragte som programmerklæringer, hvortil der ikke er knyttet retsvirkninger. Kommissionen foreslår denne systematik ændret, således at bestemmelserne i kapitel I flyttes til kapitlerne III og IV, hvor retsvirkningerne m.v. behandles. I konsekvens heraf indeholder betænkningens kapitel 5 alene visse principielle betragtninger, medens den detaljerede gennemgang af de enkelte regler i lovens kapitel I foretages i kapitlerne 8 og 9.

For at være *sundhedsmæssigt* tilfredsstillende skal beboelses- og opholdsrum i det mindste yde beskyttelse mod fugtighed, kulde og hede, give fyldestgørende adgang for dagslys, give forsvarlig adgang til fornyelse af luften og yde mulighed for tilstrækkelig opvarmning; endvidere skal de enkelte lejligheder have adgang til godt og tilstrækkeligt drikkevand, have behørigt afløb for spildevand og have tilfredsstillende adgang til w.c. eller klosetrum. Der rejser sig nu de spørgsmål, om loven ved denne opregning har dækket de væsentligste af de forhold, som bør tillægges vægt, og om der fore-

ligger tilstrækkelig vejledning til at afgøre, hvilken betydning der i det konkrete tilfælde skal tillægges forefundne mangler.

Det første spørgsmål må efter kommissionens opfattelse besvares bekræftende. Efter de erfaringer, som foreligger om boligforholdenes direkte og indirekte indflydelse på beboernes sundhedstilstand, mener man, at loven ved den nævnte opregning har medtaget de væsentligste faktorer, som har betydning i denne henseende, i hvilken forbindelse det må fremhæves, at opregningen ikke er udtømmende og således ikke udelukker, at andre forhold kan tages i betragtning.

Om det andet spørgsmål bemærkes, at loven ikke fastsætter, hvilken betydning der i det enkelte tilfælde skal tillægges forefundne mangler vedrørende de nævnte forhold. Hvad der må kræves, for at en bolig yder beskyttelse mod kulde eller fugt eller giver forsvarlig adgang til luftfornyelse o.s.v., overlades efter loven til boligtilsynets sagkyndige skøn – et skøn, som bl. a. må søge vejledning i de iøvrigt gældende forskrifter, hvad enten de indeholdes i bygningsreglementer, sundhedsvedtægter, politivedtægter eller lignende. Et sådant skøn vil ofte i praksis kunne forekomme særdeles vanskeligt, og kommissionen har derfor overvejet, om der vil kunne gives skarpere og mere detaljeret udformede bestemmelser, som uddyber, under hvilke forhold forefundne mangler gør en bolig utilfredsstillende eller sundhedsfarlig. Forholdet er imidlertid det, at der ikke foreligger tilstrækkeligt videnskabeligt materiale til med nøjagtighed at afgrænse, med hvilken styrke de i betragtning kommende mangler skal optræde for at gøre boligen utilfredsstillende eller sundhedsfarlig. Hertil kommer, at opfattelsen af de forhold, der betragtes som relevante, ændrer sig med udviklingen, efterhånden som videnskaben når til bedre erkendelse af disse forholds betydning.

Kommissionen er derfor kommet til det resultat, at man næppe vil være i stand til at udforme en nærmere vejledning om, hvor meget der skal lægges i de enkelte krav. Dette bør som hidtil overlades til boligtilsynets sagkyndige skøn, og den praksis, som efterhånden vil udvikle sig, bør gøres tilgængelig såvel for samtlige boligtilsyn som for befolkningen.

Om *brandsikkerheden* giver boligtilsynsloven kun den vejledning, at indretningen af de enkelte lejligheder og rum og adgangsforholdene til disse må være således, at de personer, som

opholder sig i ejendommen, ikke derigennem udsættes for særlig fare i brandtilfælde. De lokale boligtilsyn har følt det som en mangel i det daglige arbejde, at der ikke er givet en mere udførlig vejledning vedrørende disse forhold. En vis vejledning kan søges i de krav, som bygnings- og brandlovgivningen stiller til nybyggeriet, men at lægge disse krav til grund for skønet ville være at gå altfor vidt allerede af den grund, at det ville være en økonomisk uoverkommelig opgave at å jour-føre den eksisterende boligbestand i overensstemmelse med nutidens krav. At stille sådanne krav til den eksisterende boligbestand ville også betyde, at man gav bygnings- og brandlovgivningen tilbagevirkende kraft, hvilket næppe kan være boligtilsynslovgivningens opgave.

På den anden side må det erkendes, at den vejledning, som loven giver, er meget sparsom og væsentlig mindre end med hensyn til de forhold, som øver indflydelse på beboernes sundhed, men man anser det ikke for hensigtsmæssigt i selve loven at optage detaljerede retningslinier om de brandmæssige forhold. Kommissionen stiller herefter forslag om, at det overlades til boligministeriet at udfærdige vejledende cirkulærer om disse forhold, efterhånden som erfaringsgrundlaget gør dette rimeligt. Endvidere foreslår man, at boligtilsynet suppleres med brandkyndige.

Boligtilsynslovens bestemmelser til modvirkning af de skadelige følger af *overbefolkning* går ud på, at en bolig ikke må anvendes til varigt ophold for flere mennesker end forsvarligt under hensyn til størrelsen og værelsernes antal, og ved afgørelsen skal der bl. a. tages hensyn til lejlighedens beliggenhed og dens lys- og luftforhold. Som absolut undergrænse fastsætter loven, at rumindholdet af hele lejligheden mindst skal svare til 12 m³ for hver beboer i en kælder- eller stuelejlighed og 10 m³ i andre beboelseslejligheder.

Som grundlag for kommissionens overvejelser om disse spørgsmål har man benyttet et omfattende undersøgelsesmateriale, som er tilvejebragt af daværende kst. stadslæge H. E. Knipschildt og arkitekt i Københavns boligkommission, m.a.a. Troels Smith. Denne redegørelse kommer til det resultat, at den nugældende rumindholdsbestemmelse må betragtes som en u hensigtsmæssig målestok for de skadelige følger af overbefolkning, og den gældende bestemmelse foreslås afløst af en regel, som ikke tager kubikindholdet af lejligheden i betragt-

ning, men som gennem detaljeret udformede bestemmelser lægger vægt på husstandens størrelse og sammensætning i forhold til værelsernes antal, størrelse og udnyttelsesmuligheder. Redegørelsen foreslår endvidere, at der i loven bør tilvejebringes mulighed for at indføre bestemte terminer, inden hvilke overbefolkning efter de foreslåede kriterier skal være bragt til ophør.

Medens kommissionen ganske kan tiltræde redegørelsens synspunkter med hensyn til rumindholdsreglernes uegnet ved bedømmelsen af, om overbefolkning foreligger, mener man at måtte tage afstand fra forslaget om i loven at optage en så detaljeret overbefolkningsregel som den foreslåede. Kommissionen stiller derfor forslag om, at den gældende overbefolkningsregel erstattes af en bestemmelse gående ud på, at der ved bedømmelsen af, om der foreligger overbefolkning, skal lægges vægt på boligens beliggenhed, dens lys- og luftforhold, værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning. Det foreslås endvidere, at boligministeren på dette grundlag bemyndiges til at udfærdige vejledende bestemmelser om, hvilke forholdsregler der bør træffes til afvikling af overbefolkning, således at retningslinierne kan tilpasses efter de til enhver tid herskende forhold.

Bortset fra den foreslåede ændring af overbefolkningsbestemmelserne stiller kommissionen således ikke forslag om principielle ændringer i det nugældende lovgrundlag med hensyn til de forhold, som skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, om en bolig kan betragtes som tilfredsstillende eller ej. Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om *andre forhold* end de sundhedsmæssige og brandmæssige samt overbefolkning bør kunne tages i betragtning. Man tænker herved for det første på krav, som til sigter en almindelig højnelse af standarden i den eksisterende boligbestand. Kommissionen mener imidlertid ikke, at varetagelsen af sådanne hensyn hører hjemme i boligtilsynslovgivningen, hvis opgave det bør være at sikre et forsvarligt niveau i relation til beboernes sundhed og sikkerhed. Endvidere tænkes der på den indflydelse, som en boligs beliggenhed i et mangelfuldt kvarter kan have på beboernes forhold. Medens kvartermæssige mangler utvivlsomt må spille en rolle ved sanering, mener kommissionen imidlertid, at sådanne forhold kun bør komme i betragtning ved bedømmelsen af den enkelte boligs egnethed i den udstrækning, de medfører sundheds- og brandfare.

Endelig berører kapitlet de vanskelige problemer, der opstår, når man skal afgøre, om boligtilsynet kan gribe ind over for en sundheds- og brandfarlig bolig i de tilfælde, hvor sundheds- eller brandfare skyldes forhold, som ligger uden for den pågældende ejendom. Reale grunde taler for, at boligtilsynet bør kunne gribe ind over for benyttelsen af boligen, men i det konkrete tilfælde må sådanne konflikter finde deres løsning i praksis.

1.6. I kapitel 6 behandles *boligtilsynslovgivningens afgrænsning* dels geografisk og dels over for beslægtede lovgivningsområder.

Det forudsættes i boligtilsynsloven af 1939, at det særlige boligtilsyn og adgangen til at skride ind efter lovens regler er stedligt begrænset til de 3 hovedstadskommuner, købstæderne og de større bymæssige bebyggelser.

Den ved loven gennemførte geografiske afgrænsning er blevet fortolket på den måde, at boligtilsyn – foruden i de 3 hovedstadskommuner og i købstæderne – bør indføres i bymæssige bebyggelser med mindst 1.000 indbyggere og kan oprettes i mindre bymæssige bebyggelser, hvis kommunen ønsker det. Endvidere er loven blevet fortolket således, at egentlige landbrugsområder undtages fra boligtilsyn, selv om de ligger i købstadskommuner eller i kommuner med bymæssig bebyggelse. Denne fortolkning betyder, at der inden for samme kommunale område kan komme til at gælde flere sæt regler, nemlig boligtilsynsloven for den bymæssigt bebyggede del af kommunen og sundhedsvedtægten m.v. for den del af kommunen, der er rent landbrugsområde.

I kommissoriet er det pålagt kommissionen at undersøge, i hvilket omfang en tilsvarende lovgivning bør søges gennemført i de rene landdistrikter. Kommissionen er kommet til det resultat, at vel tiltrænges der på forskellige punkter en forbedring af reglerne om tilsyn med sundheds- og brandfarlige boliger i landdistrikterne, men at der ikke på indeværende tidspunkt er tilstrækkeligt grundlag for at foreslå loven udvidet til at gælde for landdistrikterne. Man foreslår derfor, at den hidtidige afgrænsning af boligtilsynslovens område i princippet oprettholdes. Dog mener man, at loven i købstadskommunerne bør gælde for hele kommunens område, selv om der måtte findes enkelte landdistrikter, og det samme bør gælde for de københavnske omegnskommuner, som i henhold til loven af 20. 5. 1952 har adgang til at få god-

kendt en købstadlignende status. Endvidere bør der være adgang til at udvide loven til at gælde for områder, som ifølge den almindelige afgrænsning ville falde udenfor, f. eks. hvor der er tale om mindre bymæssige bebyggelser eller om kommuner, hvor den bymæssige bebyggelse efterhånden har fået en sådan udstrækning, at det er rimeligt at lade loven gælde for hele kommunen. Man foreslår derfor, at sådanne udvidelser kan godkendes af boligministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen og efter indhentet udtalelse fra amtsrådet.

Inden for den øvrige lovgivning er der på en række områder givet forskrifter, der tilsigter opnåelsen af formål, som er beslægtet med de i boligtilsynsloven omhandlede. Dette gælder f. eks. sundheds-, bygnings- og arbejderbeskyttelses-, medhjælper- og lærlingelovgivningen. I sådanne tilfælde opstår der – inden for boligtilsynslovens geografiske område – spørgsmål om, hvilke af reglerne der kommer til anvendelse. Sådanne konflikter kan opstå såvel med hensyn til de materielle regler som for bestemmelser om tilsyn, adgang til indgriben ved overtrædelser og midler til at gennemføre trufne beslutninger.

I kapitlet omtales de vigtigste beslægtede lovgivningsområder, og det drøftes, hvorledes sådanne konfliktsituationer bør søges løst. Kommissionen har overvejet at foreslå lovbestemmelser, som fastlægger den indbyrdes afgrænsning, men da disse forhold er meget forskelligartede, og da praksis herom er ret begrænset, har man endnu ikke fundet tiden moden hertil, men man mener, at en yderligere klarlæggelse gennem udviklingen i praksis må anses for påkrævet, inden spørgsmålet om gennemførelse af lovbestemmelser tages under overvejelse.

For at sikre et effektivt tilsyn og undgå dobbelttilsyn henstiller kommissionen, at den nu gældende bestemmelse i boligtilsynslovens § 8, stk. 2, hvorefter der for lokaler, som er undergivet tilsyn efter arbejderbeskyttelseslovgivningen, kan træffes aftale mellem boligministeren og socialministeren om tilsynets fordeling, udvides, således at der gives boligministeren myndighed til efter forhandling med vedkommende fagminister at fastsætte forskrifter for tilsynets udøvelse også for andre beslægtede lovgivningsområder.

Endelig gennemgås spørgsmålet, om boligtilsynsloven også skal gælde for statens og andre offentlige bygninger. Ved loven er sådanne bygninger ikke undtaget fra tilsynet, og man

mener heller ikke, at der er grund til at gøre sådanne undtagelser, bortset fra tilfælde hvor bygninger benyttes til formål, som udenforstående efter fagministerens skøn ikke bør kunne få indseende med, f. eks. hvor det drejer sig om visse militære anlæg. Kommissionen stiller derfor forslag om, at sådanne bygninger kan undtages fra boligtilsyn på vilkår, at vedkommende styrelse påtager sig at holde de pågældende lokaliteter i sundheds- og brandmæssig forsvarlig stand i overensstemmelse med boligtilsynslovens regler.

1.7. I kapitel 7 gennemgås *boligtilsynets organisation og almindelige virksomhed*. Tilsynet med, at boliger og opholdsrum opfylder de i boligtilsynslovens kapitel I opstillede krav, er henlagt til et særligt boligtilsyn, som er organiseret på den måde, at det stedlige tilsyn varetages af lokale organer, medens overtilsynet er henlagt til et for hele landet centralt organ, boligtilsynsrådet. Efter en gennemgang af begrundelsen for indførelse af særlige boligtilsyn og en redegørelse for boligtilsynets nuværende organisation stiller kommissionen forskellige forslag om ændringer i den nugældende ordning.

De stedlige boligtilsyns almindelige tilsynsvirksomhed udøves ved inspektion af de inden for området beliggende bygninger; der skal foretages særlig inspektion af bygninger, som giver grund til at befrygte, at deres tilstand ikke er sundhedsmæssigt betryggende. Boligtilsynet skal endvidere være opmærksom på mulige overtrædelser af byggelovgivningen og anden lovgivning, som tilsigter opnåelsen af formål, der er beslægtet med de i boligtilsynsloven omhandlede. Forefindes sundheds- eller brandfarlige forhold, kan tilsynet påbyde afhjælpning af mangler eller nedlægge forbud mod den fortsatte benyttelse, ligesom tilsynet kan gribe ind, hvor der forefindes overbefolkning. Denne afgrænsning af det stedlige tilsyns opgaver finder kommissionen hensigtsmæssig og stiller ikke forslag om principielle ændringer heri.

Det stedlige tilsyn udøves af sundhedskommissionerne, idet der dog er adgang for kommunerne til at oprette særlige boligkommissioner med lægekendtg, retskendtg og bygningskendtg sagkundskab. Selv om sundhedskommissionerne efter loven har adgang til at supplere sig med særlig sagkundskab under udøvelsen af boligtilsynsvirksomheden, er der ingen pligt hertil, og når boligtilsynet således indgår som en del af sundhedskommissionernes almindelige virk-

somhed, må det formentlig erkendes, at der kan være visse vanskeligheder forbundet med at opnå det ved loven forudsatte stadige og effektive tilsyn. Kommissionen foreslår derfor, at det i købstæderne, hvor fornøden sagkundskab i almindelighed vil være til stede, gøres til en pligt for kommunerne at oprette særlige boligkommissioner for derved at sikre en kontinuerlig og sagkyndig boligtilsynsvirksomhed. I de bymæssige bebyggelser, hvor man ikke altid kan regne med at have særlige sagkyndige til rådighed, finder kommissionen det forsvarligt at fortsætte med den hidtidige ordning, hvorefter boligtilsynet udøves af sundhedskommissionerne. Man forudsætter herved, at de kommuner, som har boligtilsynsproblemer af væsentligt omfang, benytter sig af adgangen til at oprette særlige boligkommissioner, hvor der er mulighed herfor, og at sundhedskommissionerne iøvrigt søger at knytte så god sagkyndig bistand som muligt til sig. Man foreslår endvidere, at der i de kommuner, hvor særlige boligkommissioner herefter skal oprettes, stilles krav om, at også brandteknisk sagkundskab skal være repræsenteret.

For at gøre sundhedskommissionernes boligtilsynsvirksomhed så effektiv som muligt, peger man på betydningen af et oplysningsarbejde om boligforholdenes indflydelse på befolkningens sundhedstilstand.

Det centrale overtilsyn udøves som nævnt af boligtilsynsrådet, som består af medicinaldirektøren som formand, 2 dommere, der opfylder betingelserne for at beskikkes til højesteretsdommer, en arkitekt og en bygningshåndværker. Rådet skal overvåge gennemførelsen af loven ved at give almindelige forskrifter for de stedlige boligtilsyns virksomhed, ved at lade foretage eftersyn af boliger, når særlig anledning dertil gives, og ved at udføre andre hverv til fremme af bolighygiejnen. Endvidere er boligtilsynsrådet ankeinstans for det stedlige boligtilsyns beslutninger, hvorhos rådet, selv om der ikke er sket klage, kan ændre de stedlige boligtilsyns afgørelser, og — når særlige grunde taler derfor — udøve det stedlige boligtilsyns beføjelser i henhold til loven. Endelig er det henlagt til boligtilsynsrådet at godkende saneringsområder efter lovens § 24.

Over for borgerne er rådets virksomhed som ankeinstans for de lokale tilsyns afgørelser formentlig den mest betydningsfulde. Selv om boligtilsynsvirksomheden hidtil har været af begrænset omfang, har erfaringen vist, at en for-

svarlig behandling af sådanne sager jævnlig forudsætter besigtigelser på stedet, og denne side af rådets virksomhed har i de forløbne år pålagt rådsmedlemmerne en betydelig arbejdsbyrde. Der er derfor grund til at befrygte, at rådet med den nuværende sammensætning og virkeform ikke vil kunne overkomme den opgave at virke som central ankeinstans for hele landet, når boligtilsynsvirksomheden får et større omfang. Kommissionen foreslår derfor, at ankeordningen decentraliseres således, at man på den ene side sikrer en forsvarlig behandling af sagerne og på den anden side drager omsorg for en rimelig ensartethed i afgørelserne. Man foreslår derefter, at der oprettes 2 boligtilsynsråd, nemlig et for Jylland og et for den øvrige del af landet.

Boligtilsynsrådets adgang til – selv om anke ikke finder sted – at tage de lokale tilsyns beslutninger op til prøvelse ligger på linie med rådets virksomhed som ankeinstans og foreslås opretholdt, dog med den begrænsning, at adgangen til selvstændig prøvelse kun skal gælde de lokale tilsyns beslutninger om nedlæggelse af forbud.

Derimod foreslås rådets adgang til under særlige omstændigheder at varetage de lokale tilsyns funktioner ophævet, idet man ved en sådan fremgangsmåde afskærer borgerne fra den sikkerhed, som ligger i adgangen til at få en sag behandlet ved 2 instanser. Såfremt et lokalt boligtilsyn forsømmer sine pligter i henhold til boligtilsynsloven, må det påhvile boligministeren som øverste administrative myndighed at foranledige det fornødne foretaget.

Boligtilsynsrådets funktion med hensyn til udfærdigelse af almindelige forskrifter for udøvelsen af boligtilsynet foreslås henlagt til boligministeren.

Boligtilsynsrådernes sammensætning bør efter kommissionens opfattelse udformes nogenlunde som det nuværende boligtilsynsråd, og man stiller forslag om, at rådene kommer til at bestå af en af sundhedsstyrelsen udpeget læge med bolighygiejnisk sagkundskab som formand, – idet dog medicinaldirektøren fortsat bør være formand for boligtilsynsrådet for øerne –, 2 af vedkommende landsret udpegede dommere, 2 af boligministeren udpegede bygningskyndige medlemmer, hvoraf det ene skal være arkitekt eller bygningsingeniør og det andet bygningshåndværker, samt et af justitsministeriet udpeget medlem med brandteknisk sagkundskab. Kommissionen har overvejet, men ikke fundet

grundlag for at fremsætte forslag om at udvide boligtilsynsrådene f. eks. med repræsentanter for grundejer- og lejerorganisationer samt de kommunale råd.

Efter boligtilsynsloven skal boligtilsynsrådet endelig godkende en kommunalbestyrelses skøn om, at et usundt eller brandfarligt område er saneringsmodent. Denne ordning betyder en afvigelse fra den her i landet sædvanligt anvendte fremgangsmåde. Kommissionen foreslår, at man henlægger godkendelsen af saneringsplaner til boligministeren, men gør dennes godkendelse betinget af tilslutning fra et særligt sagkyndigt nævn, jfr. nedenfor afsnit 1.10.

1.8. I *kapitel 8* behandles spørgsmålet om, under hvilke vilkår og med hvilke midler der kan gribes ind fra det offentlige side over for utilfredsstillende boligforhold. Efter en gennemgang af de gældende reglers indhold og deres hidtidige anvendelse i praksis drøftes de tvivlsspørgsmål, som kondemneringsreglerne har givet anledning til, og kommissionen fremsætter sine forslag til reglernes fremtidige udformning.

Først drøftes det ofte diskuterede spørgsmål, om kondemneringsreglerne kan anvendes som forberedelse til en saneringsplans gennemførelse. Det er blevet gjort gældende, at en sådan anvendelse af kondemneringsreglerne strider mod boligtilsynsloven, idet kondemnering i tilknytning til sanering ikke forfølger de sundheds- og brandmæssige hensyn, der begrunder kondemneringsreglerne, men alene kan have til formål at påvirke erstatningsfastsættelsen ved ejendomsafståelser i forbindelse med sanering. Spørgsmålet blev i forbindelse med saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret i København indbragt for domstolene og afgjort ved højesteretsdom af 20. december 1945, hvori det udtales, at det efter indholdet af boligtilsynsloven, jfr. navnlig §§ 24 og 25, ikke kan antages, at en foreliggende eller påtænkt saneringsplan er til hinder for at nedlægge forbud efter lovens kapitel III mod benyttelse af boliger, der ligger inden for det af saneringsplanen omfattede område.

I denne forbindelse berører man spørgsmålet, om kondemneringsreglerne kan anvendes ikke blot i tilslutning til saneringer, men også i forbindelse med andre offentlige foranstaltninger, som gør indgreb i bygningsbestanden, som f. eks. gadegennembrud.

Gennemgangen af de gældende kondemne-

ringsregler og kommissionens forslag til ændringer heri er systematisk opstillet på den måde, at man først undersøger, hvilke krav med hensyn til sundheds- og brandfare, der må stilles, for at det offentlige skal kunne skride ind imod benyttelsen. Derefter gennemgås de midler, som boligtilsynet kan bringe i anvendelse, og endelig undersøges det, hvilke frister der bør fastsættes for benyttelsens ophør.

Efter kondemneringsreglerne i boligtilsynslovens kapitel III er det ikke et tilstrækkeligt grundlag for indskriden fra det offentliges side, at boligforholdene i det enkelte tilfælde ikke er tilfredsstillende efter kriterierne i lovens kapitel I; manglerne må være af en sådan karakter, at der er tale om sundheds- eller brandfare. Som vejledning for skønnet om, hvorvidt der foreligger sundheds- eller brandfare, angiver lovens § 10 (som hjemler forbud mod benyttelsen med øjeblikkeligt varsel), at vedkommende bygning eller rum i væsentlig grad og på en måde, som ikke kan afhjælpes, afviger fra et eller flere af de i §§ 1 og 2 fastsatte almindelige krav, i § 12 (som hjemler påbud om afhjælpning af mangler), at den pågældende lokalitet er behæftet med så væsentlige mangler, herunder urenlighed, at benyttelsen bør ophøre, og i § 13 (som hjemler forbud mod benyttelsen efter udløbet af et nærmere fastsat årsmål), at ejendommen har sundhedsmæssige mangler, der vel ikke er af en sådan art, at dens benyttelse ifølge § 10 straks kan forbydes, men dens beskaffenhed i sundhedsmæssig henseende på grund af særlig utidssvarende eller brandfarlig byggemåde eller særlig slet tilstand dog må anses for liggende under de krav, der må stilles til ejendomme, som finder anvendelse til beboelse.

Disse vejledende bestemmelser har med deres nuværende udformning givet anledning til tvivl på forskellige punkter og foreslås afløst af en bestemmelse, hvorefter boligtilsynet kan gribe ind, når det skønner, at benyttelsen frembyder fare for sundhedstilstanden hos de personer, for hvem en bygning eller en del heraf tjener til bolig eller opholdssted, eller udsætter de personer, som opholder sig i bygningen, for særlig fare i brandtilfælde.

Som vejledning for det skøn, som må udøves til bedømmelse af, om der foreligger sundhedsfare, bør angives, at der blandt andet bør tages hensyn til, om den pågældende beboelse væsentlig afviger fra et eller flere af de krav, som indeholdes i 1939-lovens § 2, stk. 1.

Som vejledning for skønnet om brandfare foreslås bestemmelsen i 1939-lovens § 2, stk. 2, opretholdt, men suppleret med en bestemmelse om, at boligministeren efter forhandling med justitsministeren kan udfærdige vejledning om, hvilke forhold der især bør lægges vægt på ved afgørelsen af, om benyttelsen er forbundet med særlig fare i brandtilfælde.

Når det er konstateret, at der foreligger sundheds- eller brandfare, skal der tages stilling til, på hvilken måde indskriden kan finde sted, og det er i så henseende af væsentlig betydning, om de forefundne mangler kan afhjælpes eller ej. Efter 1939-lovens § 12 kan der meddeles påbud om afhjælpning af manglerne, og efter § 13 – der omfatter tilfælde, hvor benyttelsen kan tolereres endnu i en længere årrække – skal ejeren opfordres til at foretage ombygning af ejendommen. Afhjælpes manglerne ikke, kan boligtilsynet nedlægge forbud imod den fortsatte benyttelse, men kan ikke gennemtvinge, at manglerne bliver afhjulpet. Hvis manglerne ikke kan afhjælpes, skal boligtilsynet forbyde den fortsatte benyttelse.

De nugældende regler foreslås afløst af følgende:

Såfremt manglerne kan afhjælpes, og dette kun vil kræve en mindre væsentlig økonomisk indsats fra ejerens side, skal boligtilsynet kunne meddele påbud om afhjælpning af manglerne, og et sådant påbud skal kunne gennemtvinges ved bødestraf eller ved, at de nødvendige foranstaltninger udføres på ejerens regning, forudsat at ejeren ikke lovligt kan tage de pågældende rum i brug til anden anvendelse. Så længe leje-lovens bestemmelser om, at en beboelseslejligheds overgang til anden benyttelse kræver kommunalbestyrelsens tilslutning, er gældende, kan ejeren således ikke undlade at afhjælpe manglerne, med mindre tilslutning til anden anvendelse, som falder uden for boligtilsynslovens område, kan opnås. Det samme gælder, hvor der f. eks. i en byplan eller i bygningslovgivningen er foreskrevet, at anden anvendelse kræver vedkommende myndigheds godkendelse.

Som grænse for, hvilke foranstaltninger man kan pålægge ejeren at udføre, foreslås det, at håndværkerudgifterne ikke må overstige 20 % af gennemsnittet af de sidste 3 års bruttoleje for ejendommen.

I alle andre tilfælde skal boligtilsynet kunne nedlægge forbud imod den fortsatte benyttelse, og ejeren skal da i almindelighed være be-

rettiget til enten at lade de af forbudet omfattede lokaliteter overgå til anden anvendelse, hvis dette lovligt kan ske, eller at fremsætte forslag til afhjælpning af manglerne, således at boligtilsynet, når de påkrævede foranstaltninger er bragt til udførelse, skal ophæve forbudet eller fastsætte en længere frist for benyttelsens ophør.

Selv om ejeren i princippet selv bør afgøre, om det kan betale sig for ham at udføre de påkrævede foranstaltninger, forekommer der dog visse tilfælde, hvor samfundsmæssige hensyn taler for at forhindre den stabilisering af forholdene, som forbedring af ejendommen ville betyde. Dette gælder for det første, hvor den forefundne sundheds- eller brandfare ganske vist kan bringes til ophør ved de af ejeren foreslåede foranstaltninger, når ejendommen dog ville vedblive at være væsentlig ringere end bygninger, som opfylder den på stedet gældende bygge- og sundhedslovgivnings forskrifter. I sådanne tilfælde foreskriver 1939-lovens § 10, stk. 2, at boligtilsynet skal erklære manglerne for uafhjælpelige, hvorved ejeren afskæres fra at stille forslag om forbedringer. Kommissionen foreslår imidlertid, at ejeren også i disse tilfælde skal kunne fremsætte forslag til forbedring af ejendommen, men han må da være klar over, at et forslag, som vel ophæver faretilstanden, men hvorved der ikke opnås en efter forholdene rimelig standard, ikke kan forventes godkendt.

For det andet foreslås det, at boligtilsynet skal kunne nægte at godkende ejerens forslag om at forbedre ejendommen, såfremt en stabilisering af ejendommens forhold ville være i strid med en for området gældende byplan eller anden i henhold til lovgivningen truffen beslutning, som vedrører ejendommen. Hvis man i sådanne tilfælde ville tillade forbedring af ejendommen, ville byplanens gennemførelse ofte enten blive forsinket eller væsentligt fordyret.

Da en byplans bestemmelser om områdets fremtidige anvendelse som regel først bliver gennemført efterhånden over en længere årrække, ville det på den anden side ikke være rimeligt at forhindre enhver forbedring af de kondemnable ejendomme. Det foreslås derfor, at ejerens forslag skal kunne afvises, hvis udgifterne hertil ville være af væsentlig økonomisk betydning, og som væsentlige skal foranstaltningerne betragtes, såfremt håndværkerudgifterne herved ville overstige 20 % af

ejendomsværdien i henhold til den senest foretagne vurdering.

Da anvendelsen af denne bestemmelse kan betyde et væsentligt indgreb i ejerens rådighed, skal han til gengæld kunne fordrø, at kommunen straks overtager ejendommen mod erstatning. Da denne skal udredes af kommunen, skal boligtilsynet kun kunne nægte at godkende ejerens forbedringsforslag på dette grundlag, såfremt kommunalbestyrelsen er indforstået hermed.

For det tredje ville det være urimeligt at foretage forbedring ved en ejendom, som i nær fremtid kan påregnes nedrevet ved sanering af området. Derfor bør boligtilsynet kunne afvise at behandle et forbedringsforslag, såfremt den af forbudet omfattede ejendom er beliggende inden for et område, for hvilket en saneringsplan er godkendt eller under udarbejdelse, såfremt forslaget ville være i strid med saneringsplanen.

Når det herefter er bragt på det rene, at benyttelsen af en sundheds- eller brandfarlig ejendom skal bringes til ophør, opstår endelig spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt forbudet skal træde i kraft.

Kondemneringsreglerne sonder mellem, om sundheds- eller brandfaren er udtalt og nærliggende, i hvilket tilfælde der kan nedlægges forbud mod benyttelsen med øjeblikkeligt eller ganske kort varsel, og tilfælde hvor faren er mindre udtalt, idet der da kan nedlægges forbud mod den fortsatte benyttelse efter udløbet af et nærmere fastsat åremål, som ikke kan være mindre end 12 år. Selve denne sondring mellem, om faren er mere eller mindre udtalt, er efter kommissionens opfattelse i god overensstemmelse med forholdene, som de former sig i praksis. Man vil her konstatere tilfælde, hvor der ikke kan herske tvivl om, at hurtig indskriden er nødvendig, medens forholdene i andre tilfælde vel er højst utilfredsstillende, men hvor faren dog ikke er så udtalt, at man – selv om indgriben i og for sig ville være ønskelig – ikke kan forsvare at tolerere benyttelsen endnu i nogen tid. Sondringen er derfor et godt udtryk for, at boligbestandens kvalitet er højst uensartet, at sundheds- og brandfare kan have mange grader, og at nybyggeriets stigende standard gør den ældre boligbestand stadig mere utilfredsstillende. Hertil kommer, at sondringen er praktisk, idet det ville være en uoverkommelig opgave på een gang at udskifte en boligbestand af det omfang, som det ud fra

sundheds- og brandmæssige synspunkter ville være ønskeligt.

Derimod finder kommissionen sonderingens praktiske udformning sagligt uheldig. For udøvelsen af en forsvarlig boligtilsynsvirksomhed er det uhensigtsmæssigt at være bundet til enten at kondemnere med øjeblikkeligt varsel eller kondemnere på åremål, som ikke kan være mindre end 12 år. Kommissionen foreslår derfor, at de fremtidige regler udformes på en sådan måde, at der i tilfælde af overhængende sundheds- og brandfare skal kondemneres med øjeblikkeligt varsel eller med en meget kort frist, medens man i tilfælde, hvor faren er mindre overhængende, bør overlade fastsættelsen af fristen til boligtilsynet med adgang for ejeren til, når fristens udløb nærmer sig, at få sagen taget op til fornyet prøvelse. De frister, som boligtilsynet har anvendt ved nedlæggelse af udsatte forbud efter lovens § 13, har varieret mellem 12 og 25 år. Der er ikke i loven fastsat nogen maksimumsfrist, men kommissionen foreslår indført en overgrænse på 20 år, idet man er af den opfattelse, at det ikke er muligt at bedømme, hvorvidt en ejendom er anvendelig eller ej længere ud i fremtiden.

1.9. I *kapitel 9* gennemgås midlerne til *modvirkning af overbefolkning*. Kommissionen foreslår, at de nugældende bestemmelser i lovens §§ 3 og 21 afløses af en regel gående ud på, at såfremt boligtilsynet under hensyn til en boligs beliggenhed, lys- og luftforhold, værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning skønner, at en lejlighed er så overbefolket, at dette er skadeligt for beboernes sundhed, kan boligtilsynet stille krav om, at antallet af beboere inden en nærmere fastsat frist af ikke over 6 måneder skal nedbringes til en bestemt størrelse. Efterkommes kravet ikke inden fristens udløb, skal beboerne være pligtige at fraflytte boligen på den første flyttedag, som indtræder efter fristens udløb, og boligen må da fremtidig ikke anvendes til beboelse for flere personer end fastsat af boligtilsynet.

I lovens kapitel IV findes endvidere i § 20 en bestemmelse, hvorefter børneværnet skal underrettes om domme vedrørende straf for at drive smugkro og for overtrædelse af straffelovens sædelighedsbestemmelser, således at børneværnet kan få lejlighed til at træffe de fornødne foranstaltninger til at beskytte børnene mod uheldig påvirkning. Da sådanne bestem-

melser efter indholdet næppe hører hjemme i boligtilsynslovgivningen, foreslår kommissionen, at de overføres til forsorgsloven.

1.10. I *kapitel 10* redegøres for problemerne i forbindelse med *saneringsvirksomheden*. Først behandles *afgrænsningen af et saneringsområde*, der i 1939-loven er defineret som et af en eller flere ejendomme bestående usundt eller brandfarligt område, hvor en bedre orden af byggesforholdene er påkrævet. Den omstændighed, at området skal være usundt eller brandfarligt, kan ikke tages som udtryk for, at ejendommene skal være i en sådan tilstand, at der er grundlag for anvendelse af boligtilsynslovens kondemneringsregler, idet den bedømmelse, som må anlægges over for et samlet område, er en anden end den, som må gøre sig gældende over for den enkelte bolig eller ejendom. Selv om loven kun nævner sundheds- og brandfarlige forhold, indgår der endvidere i karakteristiken af et område som saneringsmodent andre forhold som stor befolkningstæthed, infiltration af erhverv og beboelse, mangel på friarealer m. v. Da det under 1939-loven har været almindeligt anerkendt, at også sådanne forhold må tages i betragtning ved vurderingen af, om et område må betragtes som saneringsmodent, har kommissionen ikke fundet anledning til at foreslå 1939-lovens definition ændret.

Man drøfter imidlertid, om saneringsbegrebet bør udvides til også at omfatte foranstaltninger, som tilsigter f. eks. at forbedre de trafikale forhold eller at tilvejebringe en mere hensigtsmæssig udnyttelse af et byområde, som ikke kan betegnes som saneringsmodent i den ovenfor angivne traditionelle forstand. Som baggrund for sådanne overvejelser må man holde sig for øje, at ønsket om at kunne forbedre forholdene i områder, som er saneringsmodne i traditionel forstand, har givet sig udslag i særlige regler, der tilsigter opnåelsen af dette formål, nemlig dels en særlig hjemmel til at kunne ekspropriere de pågældende ejendomme og dels en særlig adgang til at yde statsstøtte hertil. Det er ikke uden videre givet, at disse regler bør overføres til foranstaltninger af byfornyelsesmæssig karakter over for byområder, der ikke har de ovenfor nævnte mangler. Endvidere må man tage i betragtning, at der i anden lovgivning, først og fremmest i bygnings-, byplan- og byudviklingslovgivning, er givet regler, som

har til formål at tilgodese almindelige byfornylseshensyn.

Da den nævnte lovgivning indeholder en ekspropriationshjemmel, som formentlig i det væsentlige må betragtes som tilstrækkelig til at fremme en hensigtsmæssig udvikling af bysamfundene, vil hovedspørgsmålet i praksis således blive, om de midler, der stilles til rådighed i henhold til saneringslovgivningen, skal reserveres til forbedring af forholdene i områder, der er saneringsmodne i traditionel forstand, eller om midlerne også skal kunne anvendes til fremme af byernes almindelige udvikling. Da der i de egentlige saneringsmodne områder gør sig særlige sociale hensyn gældende over for de personer, som bor eller arbejder i sådanne kvarterer, er kommissionen kommet til det resultat, at saneringslovgivningens midler bør forbeholdes forbedring af forholdene i disse områder, og man foreslår derfor ikke en udvidelse af det i 1939-loven anvendte saneringsbegreb.

Dernæst behandles forskellige *saneringsmetoder*. 1939-loven er først og fremmest udformet med henblik på at forbedre forholdene i et saneringsmodent område ved totalsanering, altså ved fuldstændig nedrivning af områdets bygningsbestand med efterfølgende nybyggeri for øje. Hvor den væsentligste del af områdets bygninger er så ringe, at det ville være teknisk eller økonomisk uoverkommeligt at bringe dem i anvendelig stand, eller hvor en forbedring af forholdene kun kan opnås ved en gennemgribende ændring af bebyggelsesforholdene, vil totalsaneringen da også være den eneste farbare vej. En nærmere undersøgelse af et antal saneringsmodne områder har imidlertid vist, at en tilfredsstillende forbedring af forholdene ofte vil kunne opnås ved mindre indgribende foranstaltninger.

Hvor saneringsmodenheden for en væsentlig del skyldes områdets befolknings- og bebyggelsestæthed, kan en forbedring tænkes gennemført ved fjernelse af en del af bebyggelsen, således at området fremtidig kun kan beboes af et mindre antal mennesker samtidig med, at der for disse skabes tilfredsstillende forhold i den del af bebyggelsen, som bevares.

Selv om der ved udtynding kan opnås en forbedring for den bevarede del af bebyggelsen, kan der forekomme tilfælde, hvor forholdene dog ikke på lang sigt kan betragtes som fuldt tilfredsstillende, og det vil i sådanne tilfælde

ofte være naturligt at betragte udtyndingen som det første skridt imod områdets endelige sanering.

Hvor saneringsmodenheden navnlig skyldes en uheldig sammenblanding af beboelse og erhverv, kan man tænke sig at gå den vej at fjerne erhvervsvirksomhederne, således at området fremtidig bliver et rent boligområde. Omvendt kan man i tilfælde, hvor erhvervet har fortrængt størstedelen af beboelserne, overveje en sanering, hvorved området overgår til rent erhvervsområde. I sidstnævnte tilfælde må det dog tages i betragtning, at saneringslovgivningens midler først og fremmest bør sættes ind over for områder, hvor den største virkning kan opnås, hvilket som regel vil være områder, der overvejende benyttes til beboelsesformål.

I adskillige tilfælde vil et saneringsmodent område bestå af bebyggelse af meget blandet karakter, hvoraf en del er så udslidt, at den bør nedrives, medens andre bygninger kan bevares og, eventuelt gennem ombygning og modernisering, gøres fuldt anvendelige for en lang årrække. I sådanne områder vil det være naturligt at undersøge mulighederne for at forbedre forholdene på den måde, at de udslidte bygninger nedrives og eventuelt erstattes med nybyggeri, medens den bevaringsværdige del af bebyggelsen sættes i tilfredsstillende stand.

Såfremt man ved foranstaltninger, der er mindre indgribende end totalsanering, kan opnå tilfredsstillende resultater, er der betydelige fordele forbundet hermed, idet man begrænser tilintetgørelsen af værdier, man beslaglægger mindre arbejdskraft og færre materialer til genopbygningen, kravet til kapitalindsats reduceres, og løsningen af erstatningsboligproblemet lettes. Det er ikke muligt at udforme almindelige principper for, hvilken fremgangsmåde der i det enkelte tilfælde bør vælges, men også tidspunktet for saneringens gennemførelse må tages i betragtning, idet man under vanskelige økonomiske forhold måske vil vælge en mindre indgribende sanering end den, der ville være den mest hensigtsmæssige under andre forhold.

Den gældende lovgivning er ikke på alle punkter tilstrækkelig til at sikre gennemførelsen af differentierede saneringer som de ovenfor beskrevne; kommissionen stiller derfor forslag om, at saneringsreglerne udformes på en sådan måde, at der bliver mulighed for at virkeliggøre sådanne planer, jfr. nedenfor.

Differentierede saneringsmetoder, hvorved en større eller mindre del af den eksisterende bygningsbestand bevares, har imidlertid deres begrænsning; ikke blot kan bygningsbestanden være så ringe, at nedrivning er den eneste farbare vej, men også hensynet til *områdets fremtidige anvendelse* sætter visse grænser for disse saneringsmetoder. Som ovenfor nævnt er det ikke hensigten, at saneringsreglerne skal kunne anvendes på et område, der ikke er saneringsmodent i traditionel forstand, men når der skal tages stilling til forbedring af forholdene i et saneringsmodent område, er det klart, at man må tilstræbe en hensigtsmæssig udformning af bebyggelsesforholdene, og at disse hensyn må øve væsentlig indflydelse på mulighederne for at bevare den eksisterende bygningsbestand. Overvejelserne herom kan ikke begrænses til selve saneringsområdet, der ofte kun vil bestå af en enkelt karre, men det må tages i betragtning, at området skal kunne indpasses i planerne for hele det pågældende kvarters fremtidige struktur.

Hidtil har man i det væsentlige overladt det til vedkommende kommune at sørge for retningslinierne for områdets fremtidige anvendelse enten på grundlag af kommunens bygningsvedtægt eller ved foranstaltninger i henhold til byplanlovgivningen. Ikke mindst med henblik på gennemførelsen af differentierede saneringer finder kommissionen det imidlertid nødvendigt, at der tages stilling til disse spørgsmål i forbindelse med saneringsplanens udarbejdelse, og man stiller derfor forslag om, at der samtidig med saneringsplanen skal udarbejdes en byplan med bestemmelser om saneringsområdets fremtidige bebyggelse og anvendelse iøvrigt.

De bestemmelser, som i henhold til bygnings- og byplanlovgivningen kan fastsættes herom, vil som regel være tilstrækkelige til at sikre en hensigtsmæssig fremtidig udvikling af området, men de særlige forhold, som gør sig gældende ved differentierede saneringer, gør det nødvendigt, at man i saneringslovgivningen supplerer disse bestemmelser. Såfremt en sanering gennemføres ved udhuling af en karre, hvis gårdarealer fremtidig skal tjene som opholdsareal for den bevarede randbebyggelse, må der tilvejebringes hjemmel til at pålægge randbebyggelsen servitutter, der forhindrer ny bebyggelse på de indre arealer og sikrer deres fremtidige vedligeholdelse og drift som fælles opholdsarealer. Hvis der ved denne nedrivning af

gårdarealernes bebyggelse fjernes cykleskure, vaskehuse o. lign., som også har tjent randbebyggelsens beboere, må der skabes hjemmel til indretning og drift af sådanne fællesanlæg f. eks. i randbebyggelsens kældre. Den valgte saneringsform forudsætter måske, at den bevarede del af bebyggelsen ombygges og istandsættes i videre omfang, end der kan stilles krav om efter bygningslovgivningens vedligeholdelsesbestemmelser eller boligtilsynslovens konserveringsbestemmelser, og der må derfor skabes mulighed for at kunne gennemføre sådanne foranstaltninger.

Når saneringsområdet er afgrænset på grundlag af en vurdering af områdets nuværende tilstand, og når der under hensyn hertil og til planerne for områdets fremtidige anvendelse er truffet beslutning om, hvilken saneringsmetode der i det konkrete tilfælde skal bringes i anvendelse, opstår spørgsmålet om, *i hvilket omfang man må kunne råde over de inden for saneringsområdet beliggende ejendomme* for at opnå det tilsigtede resultat. Efter 1939-loven kan kommunen ekspropriere de til ordningens gennemførelse fornødne grunde og bygninger, når disse frembyder vægtige betænkkeligheder af sundheds- eller brandmæssig art. Endvidere kan kommunen ekspropriere ejendomme, der er således beliggende i forhold til de nævnte ejendomme, at det er nødvendigt at råde over dem af hensyn til en tilfredsstillende gennemførelse af den tilsigtede ordening af bebyggelsesforholdene. Ved en totalsanering, der går ud på fuldstændig nedrivning af områdets bygningsbestand, vil der i almindelighed næppe være tvivl om, at man må kunne ekspropriere samtlige ejendomme inden for saneringsområdet, således at saneringsområde og ekspropriationsområde ved denne saneringsform bliver sammenfaldende.

Ved differentierede saneringsformer kan sagen stille sig anderledes; på den ene side kan man ikke begrænse saneringsområdet til de ejendomme, hvis bygningsbestand skal nedrives, idet det for at opnå det tilsigtede resultat kan være af væsentlig betydning at kunne råde over også ejendomme, hvis bygninger skal bevares. På den anden side vil det ikke altid være nødvendigt at kunne råde over samtlige ejendomme inden for området, idet det ønskede resultat måske kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger som de foran omtalte pålæg og servitutter over for visse af ejen-

dommene. Det er næppe muligt på forhånd med nøjagtighed at afgrænse ekspropriationsadgangen, men afgørelsen må bero på et konkret skøn, der lægger vægt på, om det er af væsentlig betydning at kunne råde over den pågældende ejendom for på forsvarlig måde at sikre opnåelsen af saneringsplanens formål.

Det drøftes dernæst, om ekspropriationsadgangen skal afgrænses alene på grundlag af de »tekniske« muligheder for at gennemføre saneringsplanen, eller om ekspropriation også skal kunne anvendes, hvor hensynet til en samfundsmæssig forsvarlig løsning taler derfor. Den betragtning, som ligger til grund for disse overvejelser, er, at de ejendomme, som ikke bliver eksproprieret, som regel vil stige i værdi enten straks som følge af saneringsplanens gennemførelse eller efterhånden, som hele det pågældende kvarter ved sanering hæves op i et højere niveau. Som nærmere omtalt nedenfor stiller kommissionen forslag om en i forhold til de gældende regler udvidet adgang til at inddrage værdistigninger på ejendomme inden for saneringsområdet, men man mener ikke, at der på dette grundlag skal foretages en udvidelse af ekspropriationsadgangen.

Erfaringen viser, at den udskiftning af den udslidte bygningsbestand, som finder sted ved *private saneringer* uden det offentliges medvirken, ikke er tilstrækkelig til at afvikle de saneringsmodne områder i det omfang, som ud fra samfundsmæssige hensyn er nødvendigt. Dette skyldes navnlig to forhold; for det første indtræder den privatøkonomiske saneringsmodenhed som regel på et langt senere tidspunkt end den i samfundshensyn begrundede saneringsmodenhed; den private vil i almindelighed først sanere, når en ny bebyggelse med sikkerhed kan give en forrentning af grundværdien, som er lige så stor eller større end nettoafkastet af ejendommen i dens nuværende tilstand, og da der altid – selv i perioder med lejeledighed – er stærk efterspørgsel selv efter de dårligste lejligheder, bevarer de en vis afkastningsevne lang tid efter det tidspunkt, da de egentlig burde nedrives. En sanering, som gennemføres, før den økonomiske saneringsmodenhed er indtrådt, vil således medføre et tab, og man kan i almindelighed ikke vente, at den private grundejer vil foretage en sanering, medmindre tabet dækkes. For det andet består saneringsområderne ofte af forholdsvis små og tætbebyggede grunde, hvor mulighederne for

nyt byggeri efter nedrivning er stærkt begrænsede, medmindre der kan ske sammenlægning af så mange grunde, at et rentabelt nybyggeri er gennemførligt.

Disse forhold behøver imidlertid ikke nødvendigvis at føre til, at saneringer altid skal udføres af det offentlige. Hvis de nævnte hindringer på anden måde kan overvindes, må det antages, at den private grundejer bliver interesseret i og får mulighed for at gå ind i løsningen af saneringsopgaver, hvis gennemførelse ellers alene måtte bero på det offentliges initiativ. For opnåelsen af det ved saneringen tilsigtede resultat er det underordnet, om saneringen foretages ved kommunal eller privat foranstaltning, når man sikrer, at saneringen i begge tilfælde udføres i overensstemmelse med en af det offentlige godkendt plan, og ved at drage de private grundejere ind i saneringsarbejdet åbner man mulighed for, at opgaverne kan tages op til løsning på et bredere grundlag og i større omfang, end hvis der alene sættes ind fra det offentlige side. Den kapitalindsats, som det offentlige må præstere ved overtagelsen af et saneringsmodent område, vil også kunne begrænses, såfremt man overlader det til grundejerne at gennemføre saneringen, idet man da bl. a. undgår at skulle indfri ejernes i ejendommene indestående egenkapital.

Kommissionen foreslår derfor, at der ved revisionen af saneringslovgivningen tilvejebringes hjemmel dels for at yde økonomisk støtte til private saneringer og dels til at give de private grundejere mulighed for at få rådighed over saneringsområdets ejendomme i samme omfang som ved en kommunal sanering. Kommissionens forslag herom er nærmere udformet på den måde, at en saneringsplan altid skal forelægges for ejerne af de inden for saneringsområdet beliggende ejendomme, for at disse kan tage stilling til, om de vil danne et ejerlav til gennemførelse af planen. Afgørelsen herom skal træffes ved flertalsbeslutning blandt ejerne af de ejendomme, som kunne kræves eksproprieret ved en kommunal sanering, og hvis et ejerlav dannes, skal dette kunne forlange, at de øvrige inden for området beliggende ejendomme eksproprieres i samme omfang, som det kunne gøres ved en kommunal sanering, og overdrages til ejerlavet. Ejerlavet skal da være forpligtet til at gennemføre saneringen i overensstemmelse med den af det offentlige udarbejdede saneringsplan. Til gengæld skal stat og kommune påtage sig at dække det ved sane-

ringen opståede tab i samme omfang som ved en kommunal sanering, ligesom det offentlige skal stille de lånemidler til rådighed, som er nødvendige for at sikre saneringsplanens finansiering. Dog finder man det naturligt, at de private grundejere dokumenterer deres interesse i selv at gennemføre saneringen ved at deltage i finansieringen, og man foreslår i så henseende, at medlemmerne af et ejerlav skal præstere en egenkapital, som mindst svarer til $\frac{1}{3}$ af ejendomsværdien for de pågældende ejendomme.

Forslaget om ejerlavssaneringer med offentlig støtte betyder en principiel ændring af den hidtidige fremgangsmåde, og den foreslåede ordning frembyder adskillige administrative vanskeligheder, som vil komplicere fremgangsmåden ved udarbejdelsen og godkendelsen af saneringsplaner samt deres gennemførelse. Man mener imidlertid, at de fordele, som er forbundet med private ejerlavssaneringer, motiverer, at der åbnes mulighed herfor. Det er vanskeligt at sige, hvilken betydning forslaget vil få i praksis; de hidtidige erfaringer med hensyn til at etablere et samvirke mellem en kreds af ejere til løsning af en fælles opgave har i almindelighed ikke været gunstige, men når der efter forslaget bliver mulighed for at samle saneringsområdets ejendomme på een hånd, nemlig ejerlavets, og når der endvidere tilbydes offentlig støtte til dækning af saneringstab og til finansiering iøvrigt, skulle de væsentligste hindringer for et privat initiativ formentlig være overvundet. Kan der ikke på dette grundlag skabes tilslutning blandt ejerne, må konsekvensen blive, at det offentlige da må træde til og tilvejebringe tilfredsstillende forhold inden for området ved en kommunal sanering.

Medens de foranstaltninger, som i henhold til boligtilsynslovens kondemneringsbestemmelser kan træffes over for en ejendom, må betragtes som almindelige reguleringer af ejendomsrettens grænser, der ikke giver ejeren eller andre rettighedshavere krav på erstatning, vil der ved de videregående foranstaltninger, som en sanering giver anledning til, som regel være tale om ekspropriationsindgreb, som kun kan foretages mod fuldstændig erstatning i overensstemmelse med grundlovens § 73. Selve ekspropriationsadgangens afgrænsning er behandlet ovenfor, men på dette sted skal der gøres nogle bemærkninger om *erstatningsfastsættelsen ved ekspropriationer* i forbindelse med gennemfø-

relsen af saneringsplaner. Udgangspunktet må være, at erstatningen skal udmåles efter almindelige grundsætninger for fastsættelsen af ekspropriationserstatninger, men i 1939-loven har man fundet det nødvendigt at fremhæve visse forhold, som er særlige for et saneringsmodet område, og som man derfor har ment at burde pålægge taksationskommissionerne at tage i betragtning ved erstatningsudmålingen. De forhold, der særligt skal tages hensyn til, er for det første ejendommens tilstand, beliggenhed og øvrige beskaffenhed, og for det andet de om ejendommen truffne kondemneringsbeslutninger. Endvidere skal der bortses fra mulige forbedringer, som måtte være foretaget ved en kondemneret ejendom, medens der på den anden side skal tages hensyn til særlige tab, som måtte opstå, hvor ejeren selv bebod den hele eller den væsentlige del af ejendommen.

Det er i overensstemmelse med adskillige andre ekspropriationslove, når saneringslovgivningen har fremhævet visse særlige forhold, men også uden lovhjæmmel ville det være taksationskommissionernes pligt at tage disse forhold i betragtning, og den angivne opregning kan derfor ikke betragtes som en udtømmende angivelse af de omstændigheder, der skal lægges vægt på ved erstatningsudmålingen.

Derimod kunne man overveje at give de fremdragne forhold et mere konkret indhold ved – i overensstemmelse med lovgivningen i visse andre lande – at foreskrive, på hvilken måde disse hensyn skal tages i betragtning. Det ville imidlertid betyde et brud med dansk rets almindelige principper for fastsættelsen af ekspropriationserstatninger at give sådanne forskrifter for taksationskommissionerne, og kommissionen har ikke ment at burde stille forslag herom.

Det er omtalt foran, at ekspropriationsadgangen i forbindelse med sanering efter kommissionens opfattelse ikke bør udvides ud over det af tekniske grunde nødvendige for ad denne vej at kunne inddrage de *værdistigninger, som en sanerings gennemførelse giver anledning til*. Hermed være imidlertid ikke sagt, at det offentlige altid skal være afskåret fra at få andel i sådanne værdistigninger til nedbringelse af saneringsudgifterne. Dette har da også fundet udtryk i 1939-loven, hvor det bestemmes, at den ejer, som må afstå en del af sin ejendom, må finde sig i, at erstatningen herfor bliver afkortet med den forøgelse i værdi, som den reste-

rende del af ejendommen skønnes at opnå ved saneringsforanstaltningerne; som følge heraf kan erstatningen ganske bortfalde, når foranstaltningerne skønnes at medføre større fordele for ejeren, end værdien af den afståede grund udgør.

Ved en sanering, hvorved samtlige *de inden for saneringsområdet beliggende* ejendomme eller dele af ejendomme eksproprieres, vil denne modregningsadgang formentlig være tilstrækkelig. Ved differentierede saneringer, hvor en del af de inden for saneringsområdet beliggende ejendomme kan forblive på ejerens hånd, er den nævnte modregningsadgang imidlertid for snæver, idet det i nogen grad vil være tilfældigt, hvilke ejendomme der i særlig grad rammes af saneringsforanstaltningerne, og hvilke der i det væsentlige kun får fordele herefter. Saneringsområdet må i så henseende betragtes som en helhed, hvor de samlede saneringsudgifter bør kunne bringes i modregning over for de samlede værdistigninger på de inden for området beliggende ejendomme. Det foreslås derfor, at en sådan udvidelse af modregningsadgangen gennemføres i overensstemmelse med de principper herfor, som findes i Københavns byggelovs regler om gennemførelse af udredningsplaner.

Hvad dernæst angår de dele af ejendommene, *som ligger uden for saneringsområdet*, mener kommissionen, at man bør blive stående ved den i 1939-loven optagne regel, således at den erstatning, som skal ydes for afståelse af den inden for området beliggende del af ejendommen, nedsættes med værdistigningen på den uden for området beliggende del af ejendommen. Den eventuelle overskydende værdistigning vil da tilfalde ejeren og vil kun kunne inddrages af det offentlige efter almindelige beskatningsregler, herunder om betaling af grundværdistigningsafgifter. Det samme må da gælde ejendomme, som i deres helhed ligger uden for saneringsområdet, men som stiger i værdi, f. eks. fordi der ved saneringen tilvejebringes bedre trafikale forhold eller øgede butiksmuligheder også for sådanne ejendomme.

Det er nævnt ovenfor, at der ved saneringsmodne ejendomme kan gøre sig visse særlige forhold gældende, som der skal tages hensyn til ved fastsættelsen af erstatning for afståelse af den enkelte konkrete ejendom. I tilslutning hertil gøres der i betænkningen nogle bemærkninger om forskellige *foranstaltninger, som*

øver eller kan tænkes at øve indflydelse på værdiforholdene for boligbestanden – eller den saneringsmodne boligbestand – *i almindelighed* og dermed også på erstatningsfastsættelsen for den enkelte ejendom.

Først omtales mulighederne for at indføre almindelige *forældelsesregler* for beboelsesejendomme, men kommissionen stiller ikke forslag herom, idet man finder, at afgørelsen af, om et område er saneringsmodent, som hidtil må foretages efter et konkret skøn over områdets tilstand.

Dernæst behandles spørgsmålet om særlige *buslejevægrænsninger* for den ældre boligbestand, f. eks. af lignende art som de midlertidige bestemmelser i lejeloven af 15. 4. 1955, men kommissionen finder, at dette problem bør tages op til løsning i forbindelse med den forestående almindelige revision af lejeloven.

Endvidere drøftes forskellige muligheder for *at begrænse adgangen til at om- og nyprioritere beboelsesejendomme*, ligesom man behandler spørgsmålet om indførelse af *skattefri afskrivning* på sådanne ejendomme. De problemer, som disse muligheder giver anledning til, er imidlertid så komplicerede og har så vidtrækkende konsekvenser, at de bør undersøges i en større sammenhæng, hvorfor kommissionen indskrænker sig til at pege på deres betydning for saneringsvirksomheden.

Med hensyn til *finansiering af saneringsplaners gennemførelse* foreslår kommissionen, at staten som hidtil skal kunne yde lån til afholdelse af saneringsudgifterne, og at saneringstab skal afholdes af det offentlige, således at det deles mellem stat og kommune.

Først drøftes det, om afholdelsen af saneringstab skal være endelig, altså ydes som tilskud, eller om vejen skal holdes åben for senere at få tabet tilbagebetalt på grundlag af senere værdistigninger inden for saneringsområdet, f. eks. ved at tabet dækkes ved lån, der indtil videre er rente- og afdragsfrit. Da kommissionen ikke stiller forslag om særlige foranstaltninger til inddragelse af *fremtidige værdistigninger*, jfr. foran, foreslår man i overensstemmelse hermed, at dækningen af saneringstab betragtes som endelig, således at staten yder sin andel som et tilskud og yder kommunen lån til dækning af dennes andel af tabet.

Da det ved differentierede saneringer kan være vanskeligt at sondre mellem sanerings-

udgifter og udgifter ved områdets genopbygning, drøftes det, om denne sondring bør opgives, således at saneringen og genopbygningen fremtidig betragtes som en helhed, hvis udgifter finansieres efter samme retningslinier. Kommissionen er imidlertid kommet til det resultat, at den hidtidige sondring bør opretholdes, og man mener også, at det ved udformningen af saneringsplanerne er praktisk muligt på forhånd at gøre det klart, hvilke udgifter der skal kunne henregnes til saneringen, og hvilke udgifter der må betragtes som genopbygningsudgifter.

Saneringsudgifterne foreslås herefter afgrænset til de udgifter, som er nødvendige for at sidestille genopbygningen af saneringsområdet med byggeri uden for saneringsområder. Disse udgifter vil først og fremmest omfatte erhvervelsen af de ejendomme inden for saneringsområdet, som skal overtages af den, der gennemfører saneringen. Erhvervelsesudgifterne vil herefter stille sig forskelligt, alt efter som saneringen gennemføres ved kommunal foranstaltning eller af et ejerlav, idet der ved en ejerlavs-sanering ikke bliver tale om indfrielse af medlemmernes i ejendommene indestående egenkapital, hvortil kommer, at kommissionen som foran nævnt stiller forslag om, at ejerlavets medlemmer skal bidrage til finansiering af saneringsudgifterne med et beløb svarende til $\frac{1}{3}$ af deres ejendommens værdi.

Det understreges, at man ved ejendomsovertagelser bør undgå at indfri prioriteter, medmindre disse er særligt byrdefulde, dels for at begrænse kapitalindsatsen og dels for at undgå tab ved indfrielse og efterfølgende nyprioritering.

Til saneringsudgifterne må endvidere henregnes forskellige positive udgifter til nedrivning, erstatninger til næringsdrivende, administrationsomkostninger m.v.

Til afholdelse af saneringsudgifterne foreslås det, at staten som hidtil skal kunne yde midlertidige lån. Disse lån skal ydes til kommunen til halv markedsrente for langfristede statsobligationer, således at renteudgifterne derved delvis lige mellem stat og kommune. Ved en ejerlavs-sanering skal kommunen af de midlertidige lån stille de fornødne midler til rådighed for ejerlavet som rentefri lån i saneringsperioden.

Med hensyn til opgørelsen af *saneringstabel* gør kommissionens forslag om ejerlavssanering

ger med offentlig støtte det nødvendigt, at man i videst muligt omfang på forhånd fastlægger de poster, som skal kunne indgå i tabsopgørelsen, samt de enkelte posters størrelse. Da saneringstabet som nævnt skal dækkes af det offentlige, er en sådan forhåndsopgørelse nødvendig for så vidt angår de poster, som ejerlavet kan øve indflydelse på under saneringens gennemførelse, idet ejerlavet ellers er uden interesse i, om disse udgifter bliver større eller mindre. For de poster i tabsopgørelsen, som ejerlavet ingen indflydelse har på under saneringens forløb, er en forhåndsopgørelse også påkrævet, for at ejerne, inden de tager stilling til dannelse af et ejerlav, kan vurdere, om de står sig bedst ved at afstå deres ejendomme til kommunal sanering eller foretrækker selv at gennemføre saneringen mod at få dækket det på forhånd opgjorte saneringstab.

Ved en gennemgang af et saneringsmellemværendes vigtigste poster undersøges det derfor, om den fremgangsmåde, at man på forhånd opgør saneringstabet, er gennemførlig. Denne undersøgelse viser, at det vil være nødvendigt at indføre adgang til prøvetaksation til – endelig eller foreløbig – fastsættelse af visse poster i tabsopgørelsen, men at det iøvrigt med denne adgang vil være muligt at opgøre de poster, som skal lægges til grund ved tabsopgørelsen, således at der i almindelighed kun behøver at blive tale om efterfølgende reguleringer som følge af taksationskommissionens erstatningsfastsættelse ved ekspropriation m.v.

Saneringstabet kan i grove træk bestemmes som forskelsbeløbet mellem på den ene side områdets nuværende værdi med tillæg af nedrivningsudgifter, erstatning til næringsdrivende m.v. og på den anden side områdets værdi, efter at saneringsforanstaltningerne er gennemført. Den ovenfor nævnte gennemgang af de enkelte poster viser, at det næppe er muligt at foretage en udtømmende opregning af de poster, som i det konkrete tilfælde kan komme på tale i et saneringsmellemværende. Også af denne grund er det af betydning, at man på forhånd fastlægger saneringens økonomiske forløb, således at mulige tvivlsspørgsmål kan afgøres inden saneringsplanens iværksættelse.

På grundlag af disse betragtninger foreslår kommissionen, at der inden saneringens iværksættelse skal udarbejdes en detaljeret *finansieringsplan*, som skal godkendes af boligministeriet. Denne finansieringsplan skal forelægges

grundejerne som grundlag for deres afgørelse af, om de ønsker at danne et ejerlav. Når denne afgørelse foreligger, skal boligministeriet i sit tilsagn om statsstøtte til saneringens gennemførelse fastsætte det økonomiske mellemværende på en sådan måde, at der derefter i almindelighed ikke skal kunne ske ændringer i den tilsagte støtte bortset fra reguleringer som følge af taksationskommissionens erstatningsfastsættelser.

Den foreslåede fremgangsmåde betyder, at de enkelte saneringsplaner bør omfatte forholdsvis små områder, der kan saneres i løbet af ret kort tid. Dette forhindrer ikke en samlet planlægning af saneringsvirksomheden, der tværtimod bør opmuntres så meget som muligt.

Om *udarbejdelse og godkendelse af saneringsplaner* gælder efter 1939-loven, at planerne skal udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelsen og godkendes af boligtilsynsrådet for at kunne danne grundlag for ekspropriation og for tilsagn om statsstøtte.

Det foreslås, at saneringsplanerne som hidtil skal udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelsen, hvad enten saneringen vil blive gennemført ved kommunal foranstaltning eller af et ejerlav. Derimod foreslås det, at saneringsplanerne fremtidig skal godkendes af boligministeren i stedet for af boligtilsynsrådet, og at boligministerens godkendelse forudsætter tilslutning fra et særligt saneringsnævn. Denne ændring foreslås, dels fordi den er i bedre overensstemmelse med almindelig administrativ praksis, og dels fordi boligtilsynsrådet ikke omfatter al den sagkundskab, som er nødvendig for vurderingen af saneringsplaner. Boligtilsynsrådets sammensætning er først og fremmest bestemt af rådets funktion som ankeinstans for de lokale boligtilsyns kondemneringsbeslutninger i henhold til boligtilsynsloven, og med denne sagkundskab vil rådet også være velegnet til at bedømme, om et område efter dets nuværende tilstand er saneringsmodent. Da en saneringsplan imidlertid ikke blot skal angive det negative, at områdets nuværende tilstand er utilfredsstillende, men også positivt skal an vise, hvorledes en forbedring af forholdene skal opnås, kræves der til denne samlede vurdering yderligere sagkundskab navnlig om kommunale, byplanmæssige og økonomiske forhold. For at tilgodese begge de nævnte hensyn foreslås det, at saneringsnævnet sammensættes af vedkom-

mende boligtilsynsråd samt et antal medlemmer med indsigt i kommunale, byplanmæssige og økonomiske forhold. Da kommissionen har foreslået, at der fremtidig oprettes to boligtilsynsråd, nemlig et for Jylland og et for den øvrige del af landet, vil saneringsnævnets sammensætning således blive forskellig, alt efter hvor i landet saneringen finder sted, og det foreslås derfor, at nævnet skal ledes af en af boligministeren udpeget mand, der skal opfylde betingelserne for at være landsdommer.

Som afslutning på kapitel 10 gøres der nogle bemærkninger om *saneringsområdernes genopbygning*. Formålet med, at det offentlige påtager sig at dække saneringstabene, er, som foran fremhævet, at sidestille genopbygningen med byggeri uden for saneringsområder. I overensstemmelse hermed må udgangspunktet være, at genopbygningen skal kunne finde sted uden anden støtte fra det offentlige end den for byggeri i almindelighed til enhver tid gældende. I dette hovedsynspunkt er det dog nødvendigt at gøre visse modifikationer.

Såfremt der inden for saneringsområdet opføres nyt *boligbyggeri*, vil der hertil kunne ydes statsstøtte efter den til enhver tid gældende byggestøttelovgivning, men hvis det påtænkte boligbyggeri ikke opfylder betingelserne herfor, må det finansieres på anden måde. Kun med hensyn til de i byggestøtteloven fastsatte maksimumsgrænser for erhvervsareal i støttet boligbyggeri kan der være grund til særordning, jfr. nedenfor.

Også *ombygning af bevarede ejendomme* inden for et saneringsområde må i almindelighed kunne ske uden særlig støtte fra det offentlige, idet den omstændighed, at ombygning ikke er gennemførlig uden særlig støtte, som regel må tages som udtryk for, at bygningen ikke bør bevares. Såfremt genopbygningen af et saneringsområde går ud på, at visse bygninger nedrives og erstattes med nybyggeri, medens andre bygninger agtes bevaret i ombygget stand, kan det imidlertid blive nødvendigt at yde særlig støtte også til ombygninger. Det forhold, at der ydes støtte efter byggestøtteloven til nybyggeriet, betyder nemlig, at forholdet mellem lejen i de to kategorier af bygninger bliver forrykket til ugunst for de ombyggede ejendomme, hvilket kan resultere i, at påtænkte ombygninger bliver uigennemførlige. Derfor foreslås det, at der, når særlige forhold taler derfor, skal kunne ydes statsstøtte også til ombygninger; denne

statsstøtte skal ikke kunne være gunstigere end for nybyggeriet, men må iøvrigt fastsættes i de enkelte tilfælde på en sådan måde, at der opnås en rimelig leje.

Den hjemmel, som ved de midlertidige love af 1941 og 1953 blev indført om statsstøtte til opførelse af *byggeri til kontor-, forretnings- og andre erhvervsformål*, foreslås ikke optaget i den kommende saneringslov, idet erhvervsbyggeri i overensstemmelse med hovedsynspunktet må finansieres på samme måde som erhvervsbyggeri uden for saneringsområder. Ikke mindst ved henblik på genopbygning af saneringsområder i købstædernes centrale bydele må det dog betragtes som nødvendigt i et vist omfang at fravige byggestøttelovens almindelige begrænsninger om det tilladelige erhvervsareal i statsstøttet boligbyggeri. Efter den gældende byggestøttelov kan der kun ydes statsstøtte, såfremt erhvervsarealet ikke overstiger 25 pct. af byggeforetagendets samlede erhvervsareal. Denne grænse foreslås forhøjet til 50 pct. Da det endvidere kan være hensigtsmæssigt at søge et områdes erhvervsvirksomheder samlet i enkelte bygninger, foreslås det endvidere, at statslån til sådanne bygninger skal kunne ydes, når ganske særlige forhold taler derfor, forudsat at den nævnte 50 pct.'s grænse overholdes for området som helhed. Det bemærkes i denne forbindelse, at den statsstøtte, som herefter skal kunne ydes til opførelse af erhvervsarealer, alene vil bestå i en finansieringshjælp, nemlig statslån til markedsrente uden særlige subventioner, og hvor der er tale om opførelse af bygninger, der rummer mere end 50 pct.'s erhvervsareal, foreslås det endvidere, at lånegrænsen ikke skal kunne overstige 70 pct. af anskaffelsessummen.

Til opførelse af *bygninger til offentlige eller sociale og kulturelle formål* skal der heller ikke kunne ydes anden støtte end den i den til enhver tid gældende byggestøttelovgivning fastsatte.

Derimod frembyder ombygning og istandsættelse af bevaringsværdige bygninger, som har *særlig kunstnerisk eller kulturhistorisk værdi*, visse problemer. Såfremt man ønsker at bevare sådanne bygninger, kan man i almindelighed ikke anlægge strengt økonomiske betragtninger, men må se i øjnene, at bevarelsen af sådanne bygninger ofte vil kræve særlig støtte. Det er ikke muligt på forhånd at fastsætte almindelige regler herfor, men man stiller forslag om, at der efter forhandling med Det særlige

Bygningssyn skal kunne ydes en efter forholdene i det enkelte tilfælde afpasset støtte hertil.

Om de nærmere enkeltheder med hensyn til kommissionens forslag om gennemførelse af saneringer og om genopbygningen af saneringsområder henvises iøvrigt til betænkningens udkast til lov om sanering af usunde bydele og bemærkningerne hertil.

1.11. I *kapitel 11* gennemgås *landdistrikternes forhold*. Forskellige undersøgelser, som er foretaget efter den 2. verdenskrig, viser, at adskillige boliger i landdistrikterne er behæftet med mangler i sundheds- og brandmæssig henseende. Undersøgelserne giver ikke grundlag for et sikkert skøn over antallet af sundheds- og brandfarlige boliger, men der er grund til at antage, at der omkring 1945 fandtes ca. 30.000 boliger, som man efter boligtilsynslovens kriterier måtte betragte som uegnede som boliger for mennesker enten straks eller efter et kortere åremål. I de senere år er der utvivlsomt gennemført forbedringer ved mange boliger, men problemet er dog stadig så betydeligt, at der er grund til at overveje, om de gældende regler om disse spørgsmål er tilstrækkelige til en forsvarlig løsning.

Kommissionen har af forskellige årsager ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå reglerne for byer og større bymæssige bebyggelser overført til landdistrikterne ved at udvide boligtilsynsloven til at gælde for hele landet, men man stiller på forskellige punkter forslag, der tilsigter en udbygning og forbedring af de for landdistrikterne gældende bestemmelser.

De materielle regler: Normalsundhedsvedtægten for landkommuner indeholder visse krav, som i *sundhedsmæssig* henseende må stilles til boliger på landet. Disse krav er udformet under hensyntagen til boligtilsynslovens tilsvarende bestemmelser og må betragtes som tilfredsstillende. Normalsundhedsvedtægten bestemmelser er gennemført i godt halvdelen af landkommunerne, og da gennemførelse af moderne sundhedsvedtægter sker i et ret hurtigt tempo, har man ikke villet stille forslag om en tvangsmæssig gennemførelse af bestemmelserne i de resterende kommuner, men man henstiller, at sundhedsstyrelsen opfordrer til hurtig indførelse af reglerne ad frivillighedens vej.

Bestemmelser om *brandmæssige* forhold i eksisterende bebyggelse findes praktisk talt ikke

bortset fra brandpolitilovens krav om de autoriserede skorstensfejeres årlige brandsyn, gående ud på at efterse, om skorstenene og ildsteder m.v. er i forsvarlig stand og tilbørligt vedligeholdte. Da det utvivlsomt må anses for ønskeligt, at der også i landdistrikterne findes mulighed for at kunne påbyde rimelige foranstaltninger til afværgelse af en særlig fare for menneskeliv i tilfælde af ildebrand, henstiller kommissionen, at justitsministeriet opfordres til ved ændring af brandpolitiloven for landet at søge gennemført en bestemmelse herom, svarende til boligtilsynslovens.

Om *overbefolkning* indeholder normalsundhedsvedtægten en bestemmelse, der i det væsentlige svarer til den nuværende boligtilsynslovs § 3, altså en regel, der ved afgørelsen af, om skadelig overbefolkning foreligger, i det væsentlige bygger på lejlighedens kubikmeterindhold. Da kommissionen for byernes vedkommende foreslår at opgive dette kriterium, således at man i stedet først og fremmest skal lægge vægt på værelsernes antal og husstandens størrelse og sammensætning, foreslår man for landdistrikternes vedkommende, at normalsundhedsvedtægten bestemmelser ændres på tilsvarende måde, og at de kommuner, som har regler svarende til normalsundhedsvedtægten, opfordres til at indføre den ændrede bestemmelse.

Såfremt disse forslag gennemføres, vil der i sognekommuner, der gennemfører sundhedsvedtægter i overensstemmelse med normalvedtægten, gælde materielle krav med hensyn til boliger og opholdsrum, som i det væsentlige svarer til de i boligtilsynsloven for byerne fastsatte bestemmelser. Hermed være ikke sagt, at bedømmelsen af, om der foreligger sundheds- eller brandfare eller skadelig overbefolkning, skal foretages på samme måde på landet som i byerne, idet der utvivlsomt må tillægges de enkelte faktorer forskellig vægt alt efter boligens beliggenhed. De foreslåede regler giver imidlertid plads for et fornuftigt og rimeligt skøn i disse henseender.

Tilsynets organisation: Endnu vigtigere end gennemførelsen af hensigtsmæssige materielle regler er etableringen af et effektivt tilsyn, som kan drage omsorg for, at bestemmelserne bliver overholdt. Tilsynet med, at de *sundhedsmæssige* krav opfyldes, og at der ikke foreligger skadelig *overbefolkning*, påhviler efter normalsundhedsvedtægten sundhedskommissionen; det er fra forskellig side gjort gældende, at denne ord-

ning ikke har været tilstrækkelig, idet sundhedskommissionerne i almindelighed ikke har draget omsorg for et regelmæssigt tilsyn med kommunernes boligbestand, men begrænset sig til at skride ind på grundlag af klager i konkrete tilfælde. Kommissionen kan tiltræde, at der bør tilstræbes en større effektivitet i tilsynet og har ud fra dette synspunkt overvejet forskellige muligheder for en anden organisation af boligtilsynet i landdistrikterne. Ligesom for byernes vedkommende har kommissionen afstået fra at stille forslag om at overdrage tilsynet til særlige boliginspektører. Et amtsboligtilsyn fælles for amtsrådsredsens sognekommuner løser næppe problemerne, og det samme må formentlig siges om et tilsyn opbygget i tilknytning til lægekredsen. Egentlige boligkommissioner for de enkelte sognekommuner er der næppe behov for, ligesom der ikke vil kunne skaffes det tilstrækkelige antal særligt sagkyndige. Resultatet af kommissionens overvejelser er blevet, at man i alt fald indtil videre bør kunne bygge på den nuværende ordning, således at tilsynet fortsat varetages af sundhedskommissionen. Det bør imidlertid præciseres over for samtlige kommuner, at der påhviler sundhedskommissionerne en pligt til at udøve et periodisk tilsyn med i alt fald udlejnings-, tjeneste- og medhjælperboliger i kommunen. Dernæst foreslås det, at man i normalsundhedsvedtægten optager en bestemmelse (svarende til den for bymæssige bebyggelser gældende) om, at sundhedskommissionen under udøvelsen af sin boligtilsynsvirksomhed kan udvides med et eller flere særligt sagkyndige medlemmer. Endvidere bør normalsundhedsvedtægten bestemmelser om, at et af sognerådet eller sundhedskommissionen ansat særligt sagkyndigt personale kan bemyndiges til at bistå ved kontrollen med gennemførelsen af sundhedskommissionens beslutninger, udvides til også at omfatte administrationen af sundhedsvedtægten boligtilsynsbestemmelser. Derved skabes mulighed for, at flere kommuner i fællesskab kan etablere en konsulentordning, hvilket formentlig i væsentlig grad kan bidrage til en effektivisering af tilsynet.

Tilsynet med, at de foreslåede *brandmæssige* krav til boliger bliver overholdt, bør efter kommissionens opfattelse ikke overlades til sundhedskommissionerne. Dette tilsyn kan mest praktisk henlægges til de autoriserede skorstensfejere, som i forvejen har pligt til at foretage årligt brandsyn af skorstenene og ildsteder. Man

kan dog næppe overlade det til skorstensfejerne at træffe beslutning om, hvilke foranstaltninger der i det konkrete tilfælde bør udføres, for at boligen ikke længere frembyder særlig fare for beboerne i tilfælde af ildebrand. Skorstensfejeren må imidlertid kunne skønne over, om sådanne mangler foreligger, og i bekræftende fald indberette sagen til politimesteren, der – i lighed med fremgangsmåden ved administrationen af brandpolitiloven – foranlediger en nærmere undersøgelse af sagen til forelæggelse for amtet, som da skal kunne meddele de fornødne påbud om afhjælpning af manglerne eller forbyde de pågældende rums anvendelse til beboelse. For at skorstensfejeren på betryggende måde skal kunne udøve dette brandmæssige tilsyn, bør der ske en vis udvidelse af skorstensfejernes uddannelse. Kommissionen henstiller, at justitsministeriet opfordres til at overveje de ændringer i brandpolitiloven for landet, som kommissionens forslag nødvendiggør.

Overtilsynet: De af sundhedskommissionerne truffne afgørelser om anvendelse af boligtilsynsbestemmelserne kan efter normalsundhedsvedtægten indankes for boligministeriet inden 14 dage efter, at afgørelsen er kommet til vedkommendes kundskab. I brandpolitiloven for landet findes ingen bestemmelser om anke af de pålæg, som meddeles i tilslutning til skorstensfejers årlige brandsyn, og anke må derfor efter almindelige regler kunne ske til amtet og justitsministeriet.

I en til justitsministeriet afgiven betænkning om en ny lovgivning om brandvæsenet uden for København er der stillet forslag om oprettelse af stillinger som amtsbrandinspektører til at bistå ved udøvelsen af amternes og justitsministeriets tilsyn med kommunernes brandvæsen. I den for nylig afgivne betænkning fra lands-

byggelovsudvalget stilles forslag om oprettelse af amtsbygningsråd sammensat med amtmanden som formand, 3 af amtsrådet valgte medlemmer, amtslægen, en bygningsagkyndig samt amtsbrandinspektøren, hvis en sådan stilling oprettes.

Såfremt der gennemføres ny lovgivning i overensstemmelse med disse betænkningers forslag, vil det være naturligt, at amtsbygningsrådene gøres til ankeinstans for de beslutninger, der såvel i sundheds- som i brandmæssig henseende træffes i forbindelse med boligtilsynet i landdistrikterne. Selv om den nugældende ankeordning ikke kan betragtes som hensigtsmæssig, har kommissionen derfor ikke på indeværende tidspunkt ment at burde stille forslag om ændring af de gældende regler på dette punkt.

Sanktionerne: Ifølge normalsundhedsvedtægten kan sundhedskommissionen, når et forhold findes stridende mod sundhedsvedtægten, enten give pålæg om afhjælpning af manglerne eller anmelde sagen til politiet, der derefter rejser tiltale mod den pågældende. Hvis et meddelt pålæg ikke efterkommes inden den fastsatte frist, kan sundhedskommissionen, hvad enten der rejses politisag eller ikke, lade den påbudte foranstaltning udføre for vedkommendes regning. Kommissionen finder disse bestemmelser hensigtsmæssige og foreslår ingen ændringer heri.

Brandpolitiloven for landet indeholder ikke tilsvarende bestemmelser, og kommissionen henstiller, at justitsministeriet opfordres til i forbindelse med den foran omtalte tilføjelse til loven at overveje gennemførelse af lignende bestemmelser om sanktionerne som i normalsundhedsvedtægten.

KAPITEL 2

HISTORISK OVERSIGT. UDVIKLINGEN I VISSE ANDRE LANDE

2.1. *Udviklingen i Danmark.*

2.1.1. *Udviklingen indtil 1939.*

De offentlige myndigheders bestræbelser for at tilvejebringe og opretholde sundhedsmæssigt forsvarlige boligforhold byggede indtil boligtilsynsloven af 1939 på forskellige spredte bestemmelser i love og vedtægter m. v.

Bestemmelser om *vedligeholdelse og forbedring*, eventuelt *forbud mod benyttelse* af boligene, fandtes først og fremmest i *sundhedslovgivningen*. Ved loven af 12.1.1858 om tilvejebringelsen af sundhedsvedtægter blev det bestemt, at der skulle søges tilvejebragt sundhedsvedtægter for København, for alle købstæder og for de landsogne, hvor vedkommende amtsråd fandt det fornødent.

Endvidere fandtes forskellige bestemmelser i *bygningslovgivningen* og i de i henhold til denne lovgivning *) udfærdigede bygningsvedtægter. Disse bestemmelser tog imidlertid først og fremmest sigte på at tilvejebringe rimelige boligforhold i den *fremtidige* bebyggelse og indeholdt kun i begrænset omfang regler vedrørende den eksisterende boligbestand.

Endelig fandtes forskellige forskrifter i *brandlovgivningen**)* og spredte bestemmelser i politivedtægter og andre forskrifter, f. eks. i ar-

bejderbeskyttelseslovgivningen, lærlingeloven, medhjælperloven m. m.

Selvstændige bestemmelser om *fjernelse af dårlige boliger gennem sanering* fandtes kun i begrænset omfang. Ved lovene af 29.3.1887 og 26.2.1898 blev der tilvejebragt hjemmel til, hvis nedrivning og ombygning af overbebyggede og usunde bydele i København eller købstæderne blev iværksat af den pågældende kommunalbestyrelse eller efter en af denne godkendt plan, at yde statslån til planens gennemførelse, såfremt det pågældende byggeforetagende var af væsentlig betydning for sundhedstilstanden og særlig, når der derved blev tilvejebragt gode arbejderboliger eller bygninger, der på anden måde kunne virke til arbejderklassens vel, såsom til brug for borger- og almueskoler, vaske- og badeanstalter, offentlige læsestuer o. lign.

Ved loven af 27.5.1908 tilvejebragtes der hjemmel til, hvis nedrivning og ombygning af overbebyggede og usunde bydele i København eller købstæderne sattes i værk, at yde lån til planens gennemførelse, når det pågældende byggeforetagende var af væsentlig betydning for sundhedstilstanden eller for tilvejebringelse af forbedrede samfærdselsforhold.

I alle 3 love blev kommunalbestyrelsen bemyndiget til at lade foretage de fornødne ekspropriationer i overensstemmelse med reglerne i loven af 14.12.1857 om gader og veje m. m. i København.

Bortset fra disse ældre love, som kun fik begrænset betydning, fandtes der indtil 1934 ingen hjemmel til selvstændig gennemførelse af saneringer ved det offentliges foranstaltning, som derfor i almindelighed kun kunne finde sted i forbindelse med gadegennembrud og gadeudvidelser på grundlag af bygnings- og

*) For København i bygningsloven af 1856 og senere love, for Frederiksberg i bygningsloven af 12.1.1858 med senere ændringer, for købstæderne i bygningsloven af 30.12.1858 med senere ændringer og for landdistrikterne i loven af 11.2.1876 om tilvejebringelsen af bygningsreglementer for landdistrikterne.

***) For København i loven af 15.5.1868 om brandvæsenet i København, for købstæderne i loven af 21.3.1873 om brandvæsenet i købstæderne og for landdistrikterne i loven af 31.3.1926 om brandpoliti på landet.

vejløvgivningens regler. Som eksempler på sådanne saneringer kan for Københavns vedkommende nævnes kvarteret omkring Gl. Mønt, kvarteret mellem Østergade og Holmens Kanal og området ved Torvegades nordøstside. En udførlig redegørelse for disse saneringer er optaget som bilag VIII til 1938-betænkningen (s. 147-154). Fra købstæderne kan som et af de bedst kendte eksempler nævnes nedrivelserne i forbindelse med gennemførelsen af Vesterbro i Ålborg.

For København blev der ved lov nr. 173 af 16. maj 1934 gennemført en tilføjelse til Københavns byggelov af 12. april 1889, hvorefter kommunalbestyrelsen kunne fordrø afståelse af grunde m. v., som det af almennyttige hensyn måtte anses at være af væsentlig betydning at have rådighed over for at sikre en tilfredsstillende ordning af byens bebyggelsesforhold. Det fremgår klart af lovens forarbejder og af behandlingen på rigsdagen, at denne bestemmelse bl. a. tilsigtede at tilvejebringe hjemmel for ekspropriation til sanering af usunde bydele, men bestemmelsen blev ikke anvendt. Bestemmelsen er afløst af § 41 i Københavns byggelov af 29.3.1939, hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, at private tilhørende grunde, bygninger m. v. helt eller delvis skal afstås mod erstatning, når det er nødvendigt at kunne råde over dem til opnåelse af tilfredsstillende bebyggelses- eller gadeforhold eller til tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale institutioner eller virksomheder eller af anlæg, der tjener et for staden almennyttigt formål.

2.1.2. Boligtilsynsloven af 31. 5. 1939.

Den foran omtalte lovgivning kunne ikke betragtes som et tilstrækkeligt grundlag til at løse de problemer, som uheldige boligforhold frembød. Derfor nedsatte indenrigsministeriet den 19.10.1935 et saneringsudvalg med den hovedopgave at undersøge boligforholdene i de ældre bydele, specielt i hovedstaden, og stille forslag til sanering af disse kvarterer. I kommissoriet blev udvalget anmodet om »at fremsætte forslag til bestemmelser, der er egnede til at hindre, at der fremkommer beboelser, der ikke stemmer med de minimumskrav, der til enhver tid må stilles til boligen, samt forslag til bestemmelser egnede til at fremme en sanering af sådanne nu eksisterende kvarterer«. *)

*) 1938-betænkningen, s. 77.

I *Saneringsudvalgets betænkning* udtales det **), at »det er en kendsgerning, at slette boligforhold på en række områder udøver en uheldig indflydelse på beboerne – svækker deres modstandskraft mod sygdomme, virker skadeligt ind på deres velbefindende, formindsker mulighederne for en ønskelig rekreation og fritidsbeskæftigelse, modvirker fordelene ved et til hjemmet knyttet familieliv og – gennem det element af asociale personer, der ofte danner en fast stamme i slumkvarterer – påvirker navnlig kvarterets ungdom på en måde, der i mange henseender kan virke ødelæggende.« Udvalget formulerede derfor visse minimumskrav, som må stilles, for at beboelses- og opholdsrum kan anses for sundheds- og brandmæssigt tilfredsstillende.

Til at påse, at disse krav blev opfyldt, foreslog udvalget, at der blev oprettet boligtilsyn i nær tilknytning til sundhedsmyndighederne. Dette tilsyn skulle dels føre periodisk kontrol med de eksisterende boligers tilstand og dels have adgang til at gribe ind med påbud om forbedringer eller forbud mod benyttelse af usunde eller brandfarlige boliger.

Endvidere foreslog udvalget, at der blev gennemført regler om sanering af usunde kvarterer med adgang til ekspropriation af ejendommene inden for sådanne kvarterer og med hjemmel til at yde statsstøtte til kommunernes gennemførelse af saneringsplaner.

Udvalgets betragtninger blev sammenfattet i et *udkast til lov om boligtilsyn og sanering af usunde bydele*, som med uvæsentlige ændringer blev fremsat i folketinget den 29. 11. 1938. Forslaget gav anledning til en omfattende debat, og det lykkedes ikke at gennemføre forslaget i den ordinære samling, idet et mindretal under forslaget 2. behandling i landstinget ønskede forretningsordenens forhandlingsfrister overholdt, hvorefter forslaget bortfaldt.

I den overordentlige samling 1939 blev forslaget genfremsat i landstinget den 28. 4. 1939 i den af folketinget vedtagne skikkelse, og efter at der var blevet foretaget forskellige ændringer, blev forslaget eenstemmigt vedtaget i begge ting og gennemført som *lov nr. 212 af 31. maj 1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele* (bilag 1) ***). I tilknytning til loven har indenrigsministeriet i et cirkulære af 2. 11.

**) S. 73.

***) En oversigt over forslaget 2. behandling på rigsdagen er givet i bilag 2.

1940 givet en vejledning om lovens forståelse og anvendelse (bilag 3).

2.1.3. *Udviklingen under boligtilsynsloven af 31. 5. 1939.*

2.1.3.1. *Anvendelsen af boligtilsynsbestemmelserne.* Ved boligtilsynsloven oprettedes der i de tre hovedstadskommuner, i købstæderne og i landkommuner med større bymæssige bebyggelser *stedlige boligtilsyn*, som skulle påse, at beboelses- og opholdsrum opfylder de i loven foreskrevne krav til modvirkning af sundheds- og brandfare samt overbefolkning.

Det stedlige boligtilsyn blev henlagt til sundhedskommissionerne, idet der dog kunne oprettes særlige boligkommissioner med lægekundig, retskundig og bygningskundig sagskundskab. Sådanne boligkommissioner er kun oprettet i 14 byer.

Overtilsynet blev henlagt til et for hele landet fælles boligtilsynsråd bestående af medicinaldirektøren som formand, to af højesteret udpegede medlemmer og to af indenrigsministeriet udpegede bygningskundige medlemmer.

Kort tid efter lovens ikrafttræden udbrød den 2. verdenskrig, og krigssituationen, bolignoden og materialemanglen har bevirket, at lovens anvendelse hidtil har været begrænset og præget af en vis tilfældighed. I de fleste byer er loven således kun bragt til anvendelse i meget ringe omfang, og i de øvrige byer, hvor loven er anvendt i noget større udstrækning, er indgrebene ofte sket som følge af anmeldelse fra lejere, der mente ved det offentliges foranstaltning at kunne få anvist en bedre lejlighed, eller som følge af indberetninger fra bygningsmyndighederne eller andre myndigheder, der på grund af andragende fra ejeren om tilladelse til ombygning eller installationer har beskæftiget sig med forholdene. Derimod har boligtilsynene – med undtagelse af nogle få byer – kun i begrænset omfang grebet ind af egen drift.

Efter lovens § 8 påhviler det boligtilsynet ved *periodisk inspektion* at påse, at bygningerne med deri værende boliger og øvrige opholdsrum er i lovlig tilstand og opfylder de i lovens kapitel I fastsatte minimumskrav. Boligtilsynsrådet pålagde i cirkulære nr. 1 af 30. 1. 1941 (bilag 4) boligtilsynene omgående at påbegynde disse inspektioner, idet boligtilsynsrådet stillede i udsigt, at rådet ville fastsætte endelige forskrifter for de stedlige boligtilsyns virksomhed. På grund af forholdenes udvikling blev

disse forskrifter imidlertid ikke udfærdiget, og den foreskrevne inspektion er for landet som helhed kun blevet gennemført i begrænset omfang. *)

Boligtilsynet kan endvidere efter lovens kap. III under visse nærmere angivne vilkår påbyde afhjælpning af mangler og forbyde benyttelsen af sundhedsfarlige eller brandfarlige beboelses- eller opholdsrum.

Endelig kan boligtilsynet efter lovens kap. IV skride ind i tilfælde af overbefolkning ved at pålægge ejeren at nedbringe antallet af beboere i den pågældende lejlighed.

Også denne del af boligtilsynets virksomhed blev i det væsentlige indstillet kort tid efter verdenskrigens udbrud. Ganske vist omfattede handelsministeriets bekendtgørelse nr. 327 af 28. juli 1942 angående midlertidigt forbud mod nedrivning af bygninger **) ikke tilfælde, hvor der i henhold til boligtilsynslovens kapitel III er truffet endelig beslutning om forbud mod en bygnings benyttelse til beboelse eller ophold for mennesker, men forholdenes udvikling gjorde det forståeligt, at boligtilsynene begrænsede deres indskriden meget væsentligt.

I cirkulære nr. 2 af 12. 8. 1942 (bilag 5) udtalte boligtilsynsrådet derfor, at rådet under hensyn til de foreliggende forhold måtte finde, at nedlæggelse af øjeblikkeligt forbud mod benyttelse af usunde boliger m.v. kun burde ske, når ganske særlige forhold forelå, således at benyttelsen af de pågældende lokaliteter til bolig eller ophold for mennesker måtte antages at være forbundet med *overhængende eller umiddelbart nærliggende fare* for sundhedstilstanden hos de personer, for hvem de tjener som bolig eller opholdssted, eller for menneskers sikkerhed i tilfælde af ildebrand.

På grund af materialeknapheden henstillede boligtilsynsrådet endvidere i cirkulære nr. 3 af 15. 5. 1943 (bilag 6) til boligtilsynene kun at meddele påbud om forbedring af afløbsforhold og lignende i tilfælde, hvor de eksisterende afløbsforhold frembød *overhængende eller umiddelbart nærliggende fare* for beboernes sundhedstilstand.

Først ved boligtilsynsrådets cirkulære nr. 5 af 30. 4. 1953 (bilag 7) blev boligtilsynene opfordret til at genoptage den i boligtilsynsloven forudsatte virksomhed, idet boligtilsynsrådet

*) jfr. nærmere i kap. 7.

**) nu indenrigs- og boligministeriets bekendtgørelse nr. 126 af 21. 4. 1955.

samtidig ophævede de tidligere udstedte cirkulærer. *)

2.1.3.2. *Anvendelsen af saneringsbestemmelserne.* Efter boligtilsynsloven af 1939 kunne der ydes kommunerne statslån på indtil 75 pct. af kommunernes udgifter ved erhvervelsen af de af en godkendt saneringsplan omfattede ejendomme, og $\frac{1}{5}$, eventuelt $\frac{1}{4}$, af kommunernes tab ved saneringsplanens gennemførelse skulle udredes af staten som tilskud. Fra kommunernes side blev det imidlertid gjort gældende, at disse finansieringsbestemmelser ikke var tilstrækkelige.

Ved midlertidig lov nr. 179 af 9. 4. 1941 om støtte til byggeri (bilag 8) ændredes derfor boligtilsynslovens finansieringsbestemmelser, idet der blev givet hjemmel for større støtte til kommunerne samtidig med, at der blev gennemført regler om statslån til nybyggeri på de ryddede grunde. På dette grundlag påbegyndtes saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret i København; denne sanering er nærmere beskrevet i bilag 17. Også enkelte andre kommuner arbejdede med saneringsplaner, men det i 1942 udstedte nedrivningsforbud forhindrede disse planers gennemførelse, ligesom forbudet betød, at den påbegyndte sanering af Adelgade-Borgergade-kvarteret måtte afbrydes.

Først ved midlertidig lov nr. 115 af 31. 3. 1953 (bilag 9) er der åbnet muligheder for fortsættelse af saneringsarbejdet i de tilfælde, hvor der ved lovens ikrafttræden forelå en i henhold til boligtilsynsloven godkendt saneringsplan. Herefter er saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret nu blevet genoptaget. Endvidere har boligministeriet i 1956 med særlig finansiel hjemmel godkendt saneringsplaner i Randers og på Vesterbro i København til udførelse efter reglerne i lovene af 1939 og 1941.

2.1.4. *Overvejelser om boligtilsynslovens revision.*

I skrivelse af 14. 10. 1946 henvendte boligtilsynsrådet sig til indenrigsministeren om lovens revision. Boligtilsynsrådet oplyste, at man, omend boligtilsynsarbejdet som følge af bolignøden havde måttet indskrænkes væsentligt, dog havde kunnet indhøste visse erfaringer angående formålstjenligheden af lovens bestemmelser. Rådets erfaringer gik ud på, at lo-

ven på en række punkter tiltrænger en ændring eller klaring, og for at disse tvivlsspørgsmål kunne være afgjort, forinden boligtilsynsarbejdet påny kunne tages op i større omfang, henstillede rådet, at revisionen blev foreberedt gennem nedsættelsen af en kommission.

I skrivelse af 10. 7. 1948 henvendte de fem boligkommissioner i Ålborg, Århus, København, Odense og Randers sig til ministeriet for byggeri og boligvæsen og gjorde gældende, at de i den forløbne tid indvundne erfaringer viste forskellige vanskeligheder ved lovens fortolkning og ved praktiseringen af dens bestemmelser. Selv om den herskende bolignød var direkte årsag til adskillige af de vanskeligheder, som landets boligkommissioner stod overfor, havde der for de nævnte boligkommissioner ikke været tvivl om, at også lovens affattelse og den af højere myndigheder knæsatte fortolkning havde forøget de besværligheder, som det daglige arbejde med loven beredte boligkommissionerne. Idet kommissionerne nærmere redegjorde for de ønskede ændringer, henstillede de til ministeriet at optage boligtilsynsloven til overvejelse og eventuel revision.

På grundlag af disse henvendelser fra boligtilsynsrådet og de fem boligkommissioner blev nærværende kommission derefter nedsat. De forslag, som blev fremsat i henvendelserne, vil blive behandlet i de efterfølgende kapitler. Henvendelserne er aftrykt som bilag 10a og 10b til denne betænkning.

2.2. *Oversigt over boligtilsyns- og saneringslovgivningen i forskellige fremmede lande.*

1938-betænkningen indeholdt i kapitel II, afsnit C**), en redegørelse for reglerne om boligtilsyn og sanering i forskellige europæiske lande, og betænkningens bilag XI***) indeholdt en oversigt over disse landes lovgivning herom.

Kommissionen har tilvejebragt materiale til belysning af den udvikling, der har fundet sted i disse lande efter 1938-betænkningens afgivelse, og i det følgende skal der i korte træk redegøres herfor.

2.2.1. *Sverige.* I Sverige er der ikke i de forløbne år sket ændringer i den lovgivning, som danner grundlag for boligtilsyn og sanering. Boligtilsynet udøves på grundlag af sundhedslovgivningens bestemmelser; der findes ingen

**) 1938-betænkningen, side 49-55.

***) 1938-betænkningen, side 163-83.

*) jfr. nærmere i kap. 8.

særlig saneringslovgivning, men saneringer må gennemføres på grundlag af bygnings- og byplanlovgivningen.

Saneringsspørgsmålet har været gjort til genstand for indgående kommissionsundersøgelser, og der er efter krigen udkommet 2 betænkninger herom. Den første blev afgivet i 1947 af Bostadssociala utredningen, og denne betænkning gav anledning til, at der i 1950 blev nedsat et nyt udvalg, som har afgivet betænkning i 1954. Navnlige den sidstnævnte betænkning behandler saneringsproblemerne i meget vid forstand, idet man snarere kan betragte den som en betænkning om byfornyelse end som en saneringsbetænkning i dette ords traditionelle betydning. Ingen af de to betænkninger har hidtil ført til ændringer i den svenske lovgivning om disse spørgsmål.

Med hensyn til saneringsvirksomheden er der grund til at nævne, at man i Gävle har påbegyndt en sanering af de indre bykvarterer, og det har vist sig, at sådanne saneringer i det væsentlige har kunnet gennemføres uden tab, idet de pågældende byområder er ret ekstensivt udnyttet, således at det ved genopbygningen er forsvarligt at forhøje udnyttelsesgraden.

2.2.2. *Norge.* Heller ikke i Norge er der i de forløbne år sket ændringer i den herhenhørende lovgivning. Udøvelsen af boligtilsyn hviler på loven af 1860 om oprettelse af sundhedskommissioner, og saneringsvirksomhed har hjemmel i bygningsloven af 1924.

Den før krigen påbegyndte sanering af Oslos centrale del (området omkring det nye rådhus) er endnu ikke blevet genoptaget, men Oslo kommune har udarbejdet planer for fortsættelsen af denne sanering, og man må formentlig regne med, at planernes gennemførelse er nært forestående. Også i andre byer, f. eks. Kristiansand, er der udarbejdet planer for en systematisk saneringsvirksomhed.

Årsagen til, at man ikke hidtil er kommet igang med saneringer i Norge, er først og fremmest, at kræfterne har måttet sættes ind på genopbygning af de krigsskadede områder og afskaffelse af det store antal midlertidige barakboliger, som måtte opføres under krigen.

2.2.3. *England.* Grundlaget for boligtilsyn og saneringsvirksomheden i England, The Housing Act af 1936, er efter krigen blevet ændret på forskellige punkter, hvoraf de vigtigste er følgende:

Efter 1936-loven kunne der kun ydes offentlig støtte til opførelse af erstatningsboliger for arbejderbefolkningen, men da denne begrænsning modvirkede en ønskelig spredning af familier, som måtte flytte fra saneringskvarterer, er begrænsningen blevet ophævet.

Endvidere er der blevet tilvejebragt hjemmel for at yde støtte til ombygning af ældre ejendomme, når det for rimelige beløb er muligt at sætte dem i forsvarlig stand.

I løbet af 1954 og 1955 er der for hele landet blevet indsamlet oplysninger om saneringsproblemets størrelsesorden. Resultatet af de foretagne undersøgelser viser, at man i England (Wales medregnet) og Skotland må regne med, at der findes ca. 1 mill. saneringsmodne boliger af en samlet boligbestand på ca. 14,5 mill., hvilket svarer til 6-7 pct. af boligbestanden.

Efter de planer, som der for tiden arbejdes med, regner man med i løbet af 2-3 år at være oppe på at skulle disponere over ca. 60.000 nye boliger til erstatningsboliger. Da den årlige boligproduktion ligger på omkring 300.000 lejligheder, vil det sige, at omkring 20 pct. af nybyggeriet påregnes reserveret til saneringsformål.

2.2.4. *Holland.* Den hollandske lovgivning om boligtilsyn og sanering er ikke blevet ændret i de forløbne år, og på grund af de umådelige skader, som landets boligbestand led under krigen, har man ikke hidtil anset det for muligt at tage saneringsproblemerne op til løsning.

Man har imidlertid i årene efter krigen udarbejdet planer for saneringsvirksomhedens genoptagelse, og selv om boligsituationen stadig er overordentlig vanskelig, er der i 1956 blevet fremsat et lovforslag, som skal gøre det muligt i nær fremtid at tage saneringsvirksomheden op i større skala, sideløbende med dækningen af det almindelige boligbehov.

2.2.5. *Frankrig.* Som der udførligt er redegjort for i 1938-betænkningen, har Frankrig gennem mange år haft en lovgivning, som for så vidt skulle være tilstrækkelig til en effektiv boligtilsyns- og saneringsvirksomhed, men for Frankrig har det måske i højere grad end i andre lande været overordentlig vanskeligt at løse erstatningsboligproblemet. I 1951 blev der tilvejebragt hjemmel til at yde offentlig støtte til løsning af dette problem, men disse regler, hvorefter den største del af støtten skulle ydes

af kommunerne, har ikke hidtil været tilstrækkelige til at fremkalde saneringer af nogen betydning. Man overvejer derfor en ændring i denne lovgivning.

2.2.6. *Vest-Tyskland.* Før krigen fandtes der i Tyskland ikke en tilfredsstillende lovgivning om boligtilsyn og sanering. Ved de umådelige ødelæggelser, som fandt sted i krigsårene, er en meget stor del af saneringsområderne i de tyske byer blevet udslettet. Efter krigen er der blevet gennemført bestemmelser, som regulerer de krigsskadede områders genopbygning, men disse regler er så specielle, at der næppe er grund til nærmere at omtale dem her.

I Vest-Tyskland har man hidtil ikke anset det for muligt at overveje sanering af de endnu eksisterende saneringsmodne områder, men der er nedsat en kommission med den opgave at undersøge problemets omfang og fremsætte forslag til dets løsning.

2.2.7. *Belgien.* I Belgien er der sket en betydelig udvikling inden for boligtilsyns- og saneringsvirksomheden i de senere år. Ved en lov af 27. 6. 1956 er der tilvejebragt hjemmel til en almindelig og systematisk undersøgelse af den belgiske boligbestand med det formål at få konstateret, hvor mange boliger der må betragtes som uegnede til beboelse på grundlag af visse nærmere angivne kriterier.

Da saneringsproblemet i Belgien er af betydeligt omfang, har man uden at afvente resultaterne af denne undersøgelse iværksat et ret

omfattende saneringsprogram på grundlag af en lov af 7. 12. 1953. Efter denne lov kan saneringer med statsstøtte gennemføres ikke blot af kommunerne, men også af de sociale boligselskaber. Disse selskaber er organiseret i to nationale sammenslutninger, een for byerne og een for landdistrikterne, og disse sammenslutninger må efter deres opbygning nærmest betragtes som halvoffentlige institutioner. Såvel kommunerne som boligselskaberne kan gennemføre ekspropriation på grundlag af godkendte saneringsplaner.

For at sikre gennemførelsen af et saneringsprogram af det forudsatte omfang og for samtidig at løse erstatningsboligproblemet er det ved loven af 1953 fastsat, at statens garanti for de lån, som optages af boligselskaberne, skal gøres betinget af, at en vis procent af selskabernes boligproduktion reserveres som erstatningsboliger i forbindelse med saneringer. Denne andel skal mindst være 10 pct., men fastsættes iøvrigt hvert år og er for tiden fastsat til 30 pct. Om Størrelsen af det saneringsprogram, som gennemføres på dette grundlag, henvises til kapitel 4 *).

Hvor man i det indhentede materiale om udviklingen i andre lande har fundet forhold, som kan bidrage til belysningen af de danske problemer, har man gjort disse forhold til genstand for nærmere omtale i de pågældende afsnit af betænkningen.

*) nedenfor side 69.

KAPITEL 3

KONDEMNERINGS- OG SANERINGSBEHOVETS OMFANG OG TIDSPUNKTET FOR DETS AFVIKLING

Som grundlag for udarbejdelse af planer for afvikling af den kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand er det nødvendigt at forsøge at danne sig et indtryk af problemets størrelsesorden.

Behovet for kondemnering og sanering af usunde og brandfarlige boliger lader sig ikke opgøre een gang for alle. Boligbestanden er til stadighed underkastet forældelse, og der er et løbende behov for udskiftning. Hertil kommer, at de krav, som stilles, for at en bolig kan betragtes som sundheds- og brandmæssigt tilfredsstillende, ændrer sig med udviklingen. Som det fremgår af kapitel 2 om den historiske udvikling, er denne udskiftning imidlertid foregået i et så langsomt tempo, at man nu kan tale om et ophobet behov af et ikke ringe omfang, men det er vanskeligt at gøre op, hvor stort behovet er.

I nøje tilknytning til problemets størrelsesorden rejser sig spørgsmålet, hvornår der er mulighed for at tage det op til løsning. Det er ikke tilstrækkeligt at nedlægge de dårlige boliger; der må også være mulighed for, at beboerne kan finde et andet sted at bo, og det er omtvistet, om en kondemnerings- og saneringsvirksomhed af et nogenlunde betydeligt omfang skal afvente det tidspunkt, da der er tilstrækkeligt mange lejligheder til dækning af det almindelige boligbehov, eller om erstatningslejligheder til de familier, der bliver husvilde som følge af sanering og kondemnering, bør kunne tilvejebringes i konkurrence med det almindelige boligbehov.

I det følgende skal disse problemer tages op til nærmere undersøgelse, idet man først be-

handler kondemnerings- og saneringsbehovets omfang og derefter spørgsmålet om, hvornår problemet kan tages op til løsning.

3.1. *Det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov.*

3.1.1. *Tidligere opgørelser.* Indenrigsministeriets saneringsudvalg gjorde ikke forsøg på at foretage en samlet opgørelse af det ophobede behov. Udvalget indskrænkede sig til at lade foretage en undersøgelse af boligforholdene i Adelgade-Borgergade-kvarteret i København, hvorhos udvalget tilvejebragte et vist materiale fra købstæder med over 10.000 indbyggere, herunder nærmere oplysninger om udvalgte kvarterer i Århus, Ålborg og Randers. *)

Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 gjorde derimod et sådant forsøg. **) Udvalget udtalte, at der over hele landet, men specielt i de større byer, findes en betydelig boligmasse, der sammenlignet med nutidens byggeri er af så ringe beskaffenhed, at bysamfundene snarest muligt bør befries for dem. De mangelfulde beboelser stammer dels fra gammel bebyggelse og, specielt for Københavns vedkommende, fra den bebyggelse, der fandt sted i sidste halvdel af det 19. århundrede, hvor man på grund af manglende byggebestemmelser og en hensynsløs byggespekulation skabte boligkvarterer, der fra begyndelsen var ganske uegnede til at op-

*) 1938-betænkningen, side 34-41, bilag II, side 78-100, og bilag V, side 107-116.

**) Betænkningen »Det fremtidige boligbyggeri«, side 61-65.

fylde selv beskedne krav med hensyn til boligens standard. Manglerne ved denne ældre bebyggelse vil blive mere fremtrædende, efterhånden som den almindelige boligstandard forbedres.

For *Københavns vedkommende* gik udvalget ud fra, at ejendomme opført før Københavns byggelov af 1889 i betydeligt omfang må antages at være saneringsmodne, idet de krav, der indtil da stilledes til bygningernes indretning, grundudnyttelse o.s.v., var overordentligt beskedne. En del af disse lejligheder er beliggende i gamle bydele, der formentlig ønskes bevaret af æstetiske og historiske grunde, og ved nedrivning af bagbygninger og reparationer kan en del ældre lejligheder da antagelig også gøres anvendelige til boliger. Også i den bebyggelse, der er udført i den nyere tid før 1889, kan der vel findes forsvarlige beboelser, men det vil dog efter udvalgets mening næppe være nogen stor del af denne bebyggelse, der bør bevares til fortsat beboelse.

På grundlag af tidligere boligtællinger anslog udvalget antallet af lejligheder i ejendomme i Københavns kommune opført før bygge-loven af 1889 til ca. 65.000, og som et rimeligt saneringsprogram for København opstillede udvalget, at man i første omgang burde sanere størstedelen af disse 65.000 lejligheder, hvilket ville sige, at bl. a. store dele af det indre Nørre- og Vesterbro i løbet af den kommende menneskealder skulle nedrives.

For *købstæderne* fandt indenrigsministeriets byggeudvalg det vanskeligere at skønne over saneringsbehovet. Til trods for, at der er flere ældre ejendomme i købstæderne end i København, er behovet for en udskiftning af ældre beboelser efter udvalgets opfattelse formentlig ikke større. For det første fordi folketallet i en del af de små købstæder er stagnerende, dernæst fordi den ældre bebyggelse i købstæderne, navnlig de noget mindre, i højere grad end i København er fritliggende, hvilket gør dem mere egnede til fortsat beboelse, og endvidere fordi husene i købstæderne i højere grad end de københavnske huse beboes af ejerne, hvilket formentlig normalt har medført en bedre vedligeholdelse.

Med udgangspunkt i de foreliggende oplysninger om lejlighedernes fordeling efter opførelsesår samt yderligere oplysninger fra Det statistiske Departement og under hensyntagen til de ovenfor nævnte særlige forhold i provin-sen beregnede udvalget skønsmæssigt sanerings-

behovet i købstæderne til mellem 45.000 og 50.000 lejligheder.

For *Frederiksberg og Gentofte samt hovedstadens og købstædernes forstæder* skønnede udvalget, at saneringsbehovet ville omfatte ialt ca. 10.000 lejligheder.

Indenrigsministeriets byggeudvalg opgjorde herefter det samlede ophobede saneringsbehov til:

Københavns kommune	ca.	65.000	lejligh.
Købstæderne	ca.	45- 50.000	-
Frederiksberg og Gentofte samt hovedstadens og købstædernes forstæder ...	ca.	10.000	-

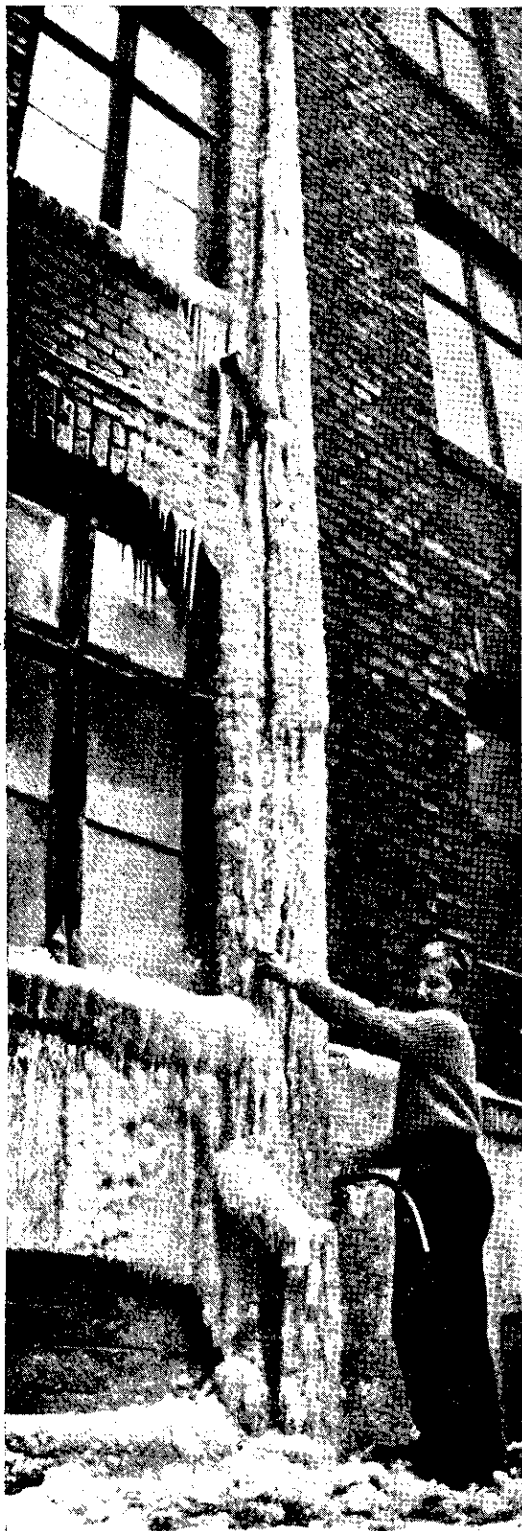
Ialt: ca. 120-125.000 lejligh.

Og udvalgets konklusion gik ud på, at det samlede antal lejligheder, der i det kommende år burde saneres i de pågældende områder, kunne anslås til mellem 100.000 og 125.000 lejligheder.

Hertil kom behovet for sanering i *landdistrikterne*, hvor udvalget henviste til nogle tidligere foretagne stikprøveundersøgelser, som var kommet til det resultat, at ca. 30.000 af boligerne i landdistrikterne måtte anses for kassable.

3.1.2. *Kommissionens forsøg på en opgørelse af det ophobede behov.* Da Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 foretog sin opgørelse af det ophobede saneringsbehov, forefandtes praktisk talt ingen konkrete undersøgelser af boligbestandens kvalitet. I mangel heraf tog udvalget som nævnt bygningernes alder som udgangspunkt for skønnet over saneringsbehovets omfang.

Efter de oplysninger, som nu foreligger om boligbestanden i *København*, må kommissionen anse det for tvivlsomt, om det allerede nu kan anses for påkrævet at sanere hele eller den væsentligste del af den boligbestand, som er opført før den københavnske byggelov af 1889. Såfremt man lægger de kriterier til grund, som efter kommissionens opfattelse bør være afgørende – først og fremmest sundheds- og brandmæssige hensyn – føler man sig overbevist om, at den nævnte opgørelsesmåde ikke giver det rigtige billede af forholdene. Man har derfor forsøgt at foretage et skøn med udgangspunkt i de af Københavns boligkommission siden 1944 foretagne generelle kvalitetsbedømmelser; disse går i hovedtrækkene ud på, at bygningerne inddeles i 4 kvalitetsgrupper, nemlig:



I. Bygninger, hvis tilstand er således, at manglerne må betragtes som uafhjælpelige.

II. Bygninger, hvis tilstand må anses for at være under de krav, der stilles til ejendomme, som finder anvendelse til beboelse, men som alligevel kan benyttes, helt eller delvis, en kortere årrække.

III. Bygninger med afhjælpelige, men dog så væsentlige mangler, at spørgsmålet om forsvarligheden af fortsat benyttelse må tages op til overvejelse, såfremt foranstaltninger til afhjælpning af manglerne ikke bliver gennemført.

IV. Bygninger, som opfylder de i lovgivningen stillede krav. *)

Kriterierne for, om en bolig skal henføres til den ene eller den anden af disse 4 kvalitetsgrupper, svarer nogenlunde til boligtilsynslovens bestemmelser, idet gruppe I omfatter bygninger med uafhjælpelige mangler, som kan kondemneres med øjeblikkelig virkning efter lovens § 10; gruppe II omfatter bygninger, som kan kondemneres på åremål efter § 13, og hvor manglerne også må betragtes som uafhjælpelige; under gruppe III falder bygninger med afhjælpelige mangler efter såvel § 12 som § 13, og gruppe IV omfatter bygninger, som falder uden for lovens område.

Ved kvalitetsbedømmelserne har Københavns boligkommission benyttet erfaringerne fra lovens hidtidige anvendelse, idet der navnlig er foretaget sammenligninger med de i Adelgade-Borgergade-kvarteret af Boligtilsynsrådet truffne afgørelser. **) Selv om der kun er afsagt få kendelser på grundlag af disse kvalitetsbedømmelser, skulle der således være en ret betydelig sikkerhed for, at den foretagne fordeling af boligerne på grupperne er holdbar efter den gældende boligtilsynslovs bestemmelser.

De hidtil foretagne generelle kvalitetsbedømmelser ***) omfatter godt 14.000 boliger, der aldersmæssigt fordeler sig således:

*) Metoden er nærmere beskrevet i Københavns boligkommissions årsberetning for 1946, s. 19-22.

**) Københavns boligkommissions årsberetning for 1947, s. 10, jfr. også boligtilsynsrådets cirkulære af 30. 4. 1953 (bilag 7).

***) Københavns boligkommissions årsberetning for 1951, s. 15-34, og efterfølgende kvalitetsbedømmelser indtil 1. 10. 1956. Se også bilag 25.

Eksempel på de gener og den sundhedsfare, der er forbundet med afledning af spildevandet fra lejlighederne til de udvendige tagnedløb. Isdannelserne består af froster, snø og opvaskevand og vaskevand efter personlig vask ved lejlighedernes eneste vandbane - køkkenvandbanen.

Gårdskækt i en mere end 200 år gammel bebyggelse.



Opført før 1755	1.622 boliger
- fra 1755-1802	2.127 -
- - 1802-1860	1.093 -
- - 1860-1889	6.008 -
- efter 1889	3.426 -
Ialt:	14.276 boliger

Godt $\frac{3}{4}$ af de undersøgte boliger er således opført før 1889, og henved $\frac{1}{4}$ er opført senere.

Af de boliger, som er opført før 1889, er ialt 1.096 - svarende til godt 10 pct. - blevet henført til kvalitetsgruppe I, altså til den gruppe, som bør rammes med øjeblikkeligt forbud mod benyttelse efter boligtilsynslovens § 10. Endvidere er 3.653 boliger - svarende til ca. 33,5 pct. - blevet henført til kvalitetsgruppe II, hvor manglerne heller ikke kan afhjælpes, og som derfor bør rammes med udsat forbud efter lo-

vens § 13. Såfremt man betragter kvalitetsgrupperne I og II under eet, kommer man da til det resultat, at ialt 4.749 boliger - svarende til 44 pct. af de boliger, der var opført før 1889 - er behæftet med uafhjælpelige mangler.

Såfremt man nu tænkte sig denne fordeling overført til hele den før 1889 opførte boligbestand i Københavns kommune, ville man komme til det resultat, at 7.000 boliger skulle omfattes af § 10, og 22.000 skulle falde ind under § 13, således at det samlede antal kondernable boliger med uafhjælpelige mangler i København skulle andrage knap 30.000.

Imidlertid lader det sig ikke gøre uden videre at overføre kvalitetsbedømmelsernes tal til hele Københavns boligbestand: På den ene side omfatter de hidtil foretagne kvalitetsbedømmelser



Baghusbebyggelse på Vesterbro fra den mellem Saxogade og Westend beliggende karre, som for tiden er taget op til sanering gennem kondemnering med påfølgende udbuling ved fjernelse af karreens baghuse og bevaring af forhusene.

de ældste og dårligste kvarterer i København, og disse ejendomes standard ligger væsentligt under den gennemsnitlige standard for ejendomme opført før 1889. En kvalitetsbedømmelse af nogle karreer på Vesterbro i København *) viser således lavere kondemneringsprocenter end de ovenfor angivne. Når kvalitetsbedømmelsen af den ældste og dårligste del af den før 1889 opførte boligbestand viser, at henved halvdelen er behæftet med uafhjælpelige mangler, må der for den ældre boligbestand under eet regnes med, at en væsentligt mindre del er kassabel. Formentlig vil det være forsvarligt at skønne, at der er tale om en størrelsesorden på omkring 15.000 boliger.

På den anden side må det tages i betragtning,

at mange af de kondemnabile boliger ligger i områder, hvor en tilfredsstillende løsning kun kan gennemføres ved en sanering af hele området, som vil omfatte ikke blot de kondemnabile boliger, men også saneringsmodne ejendomme og bygninger, som det er nødvendigt at fjerne for at opnå en tilfredsstillende ordning af bebyggelsesforholdene. Dette forhold vil påvirke behovet i opadgående retning. Såfremt man imidlertid, som der nærmere vil blive redegjort for i kapitel 10, i højere grad end hidtil går ind for at tilvejebringe tilfredsstillende boligforhold gennem karreudhulinger og andre lempeligere former for sanering end totalsaneringer, vil det antal boliger, som det bliver nødvendigt at nedlægge i forbindelse med fjernelse af de kondemnabile ejendomme, kunne begrænses væsentligt. Da forholdene varierer overordentligt meget dels på grund af områder-

*) Københavns boligkommissions årsberetning for 1950, side 12-16.

nes forskelligartede karakter og dels under hensyn til den saneringsform, man vælger, er det vanskeligt at skønne over, hvor meget kondemneringsbehovet skal forhøjes for at nå til saneringsbehovet. Selv om man imidlertid regner med et tillæg på 100 pct., skulle det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov i København for ejendomme opført før 1889 herefter ikke overstige 30.000 boliger.

Hvad angår de nyere ejendomme, opført efter 1889, gik indenrigsministeriets byggeudvalg ud fra, at der indtil videre kun i begrænset omfang vil være grundlag for indskriden. Københavns boligkommissions generelle kvalitetsbedømmelser synes at bekræfte denne antagelse. Af de hidtil undersøgte 3.426 boliger, som er opført efter 1889, var der ingen, som var i en sådan tilstand, at de skønnes at kunne rammes efter boligtilsynslovens § 10 med øjeblikkeligt benyttelsesforbud, og kun 150 boliger var behæftet med sådanne mangler, at der kan nedlægges § 13-forbud imod dem.

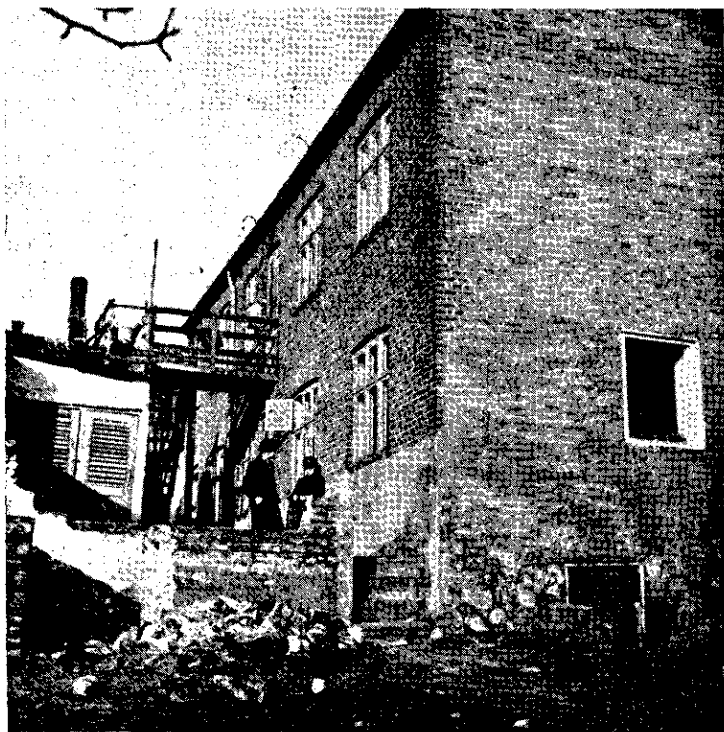
Vender man sig dernæst til kondemnerings- og saneringsbehovet i *det øvrige land* (bortset fra de rene landdistrikter), kan man – som

også fremhævet af Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 – i endnu mindre grad end for Københavns vedkommende bygge på, om en bolig er opført før eller efter 1889. Uden for København må man regne med, at en endnu større del af den ældre boligbestand endnu er anvendelig. Endvidere lader det sig næppe gøre at forsøge på en overførelse af resultaterne fra Københavns boligkommissions kvalitetsbedømmelser, idet forholdene i København og i købstæderne ikke uden videre kan sammenlignes.

Uden for København er systematiske kvalitetsbedømmelser kun gennemført i meget begrænset omfang. Hvor der foreligger oplysninger om boligbestanden, tyder materialet imidlertid på, at antallet af kondemnerings- og saneringsmodne boliger ligger væsentligt lavere end antaget af indenrigsministeriets byggeudvalg, der som nævnt skønnede, at omkring 55.–60.000 boliger burde saneres. Selv om skønnet som følge af det ufuldstændige materiale nødvendigvis må være meget usikkert, vil

Gammel, slet vedligeholdt og forlængst udslidt landbebyggelse.

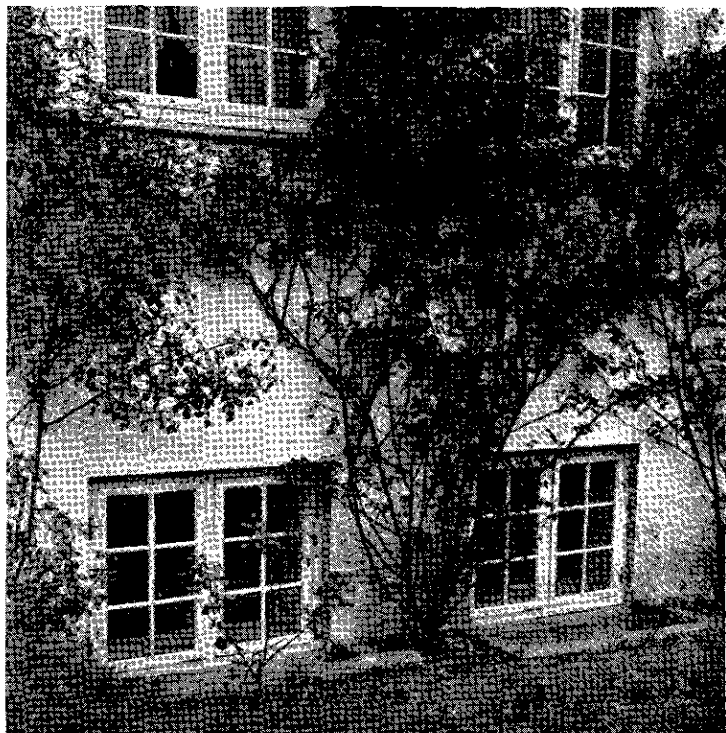




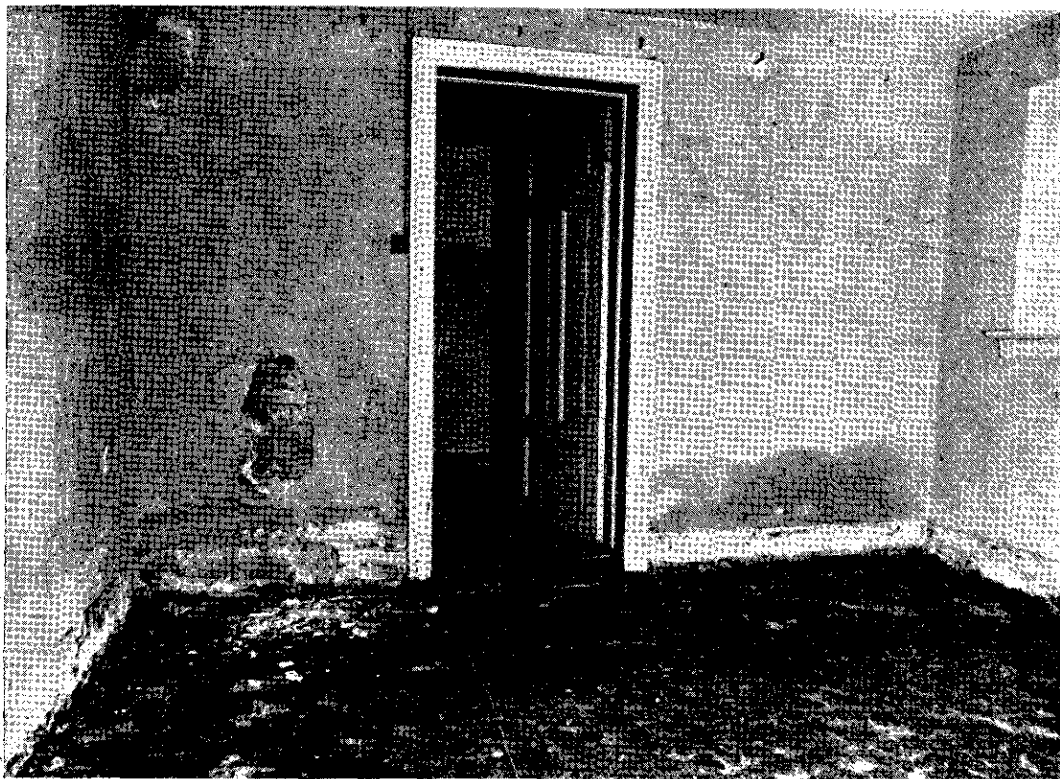
Eksempler på dårligt bygget og slet vedligeholdt slumbebyggelse fra en købstad.



Billedet giver indtryk af et velbygget hus med store vinduer – også til kælderlejligheden, hvor man derfor ikke skulle forvente, at der kunne være noget galt på fjerde.



Men dette billede af den fraslyttede kælderlejlighed afslører den fugt, som næsten altid findes i kælderlejligheder bag møbler og paneler, og som gør kældboli-ger til en af de sundhedsfarligste former for boliger.



man antage, at antallet næppe overstiger 15.-20.000 boliger, incl. de lejligheder, som ikke er kondemnabile, men som må nedlægges i forbindelse med saneringsplanens gennemførelse.

Et særligt problem, som der ikke er taget hensyn til ved disse skøn, frembyder *kælderlejlighederne*. Der findes i hele landet henved 7.000 kælderlejligheder, hvoraf ca. 1.400 i hovedstadsområdet, og en væsentlig del af disse lejligheder må anses for at være sundhedsfarlige, således at de bør nedlægges som beboelse.

Københavns boligkommissions kvalitetsbedømmelser omfatter kun et meget lille antal kælderlejligheder, idet disse i de ældre kvarterer i vidt omfang er overgået til anden anvendelse. Ved opgørelsen af det samlede kondemnerings- og saneringsbehov må der derfor tages hensyn hertil.

Sammenfattende mener man herefter, at det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov skønsmæssigt kan opgøres således:

Københavns kommune: ikke over	30.000 boliger
Det øvrige land ÷ landdistrikterne:	
ikke over	20.000 -
Kælderlejligheder	5.000 -
Ialt ikke over:	55.000 boliger

Man kommer således til væsentligt lavere tal end Indenrigsministeriets byggeudvalg af

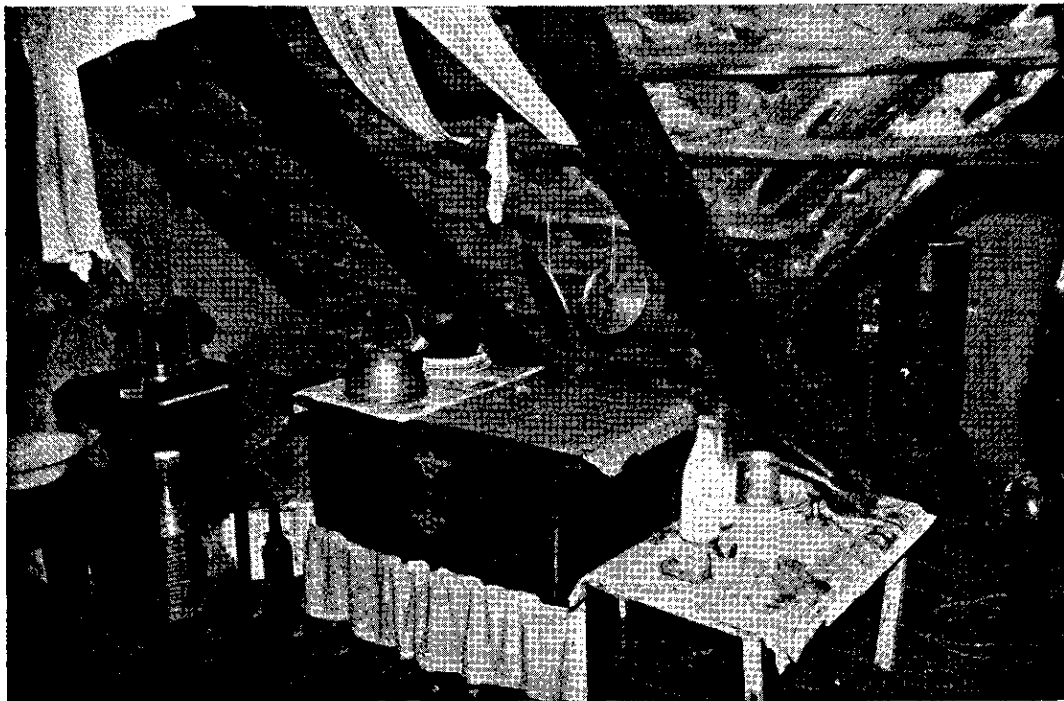
1940, og man er nærmest tilbøjelig til at antage, at de ovenfor angivne tal er noget for høje. Med henblik på udarbejdelsen af langsigtede planer for afviklingen af den kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand vil det efter kommissionens opfattelse være forsvarligt at gå ud fra, at det ophobede behov er af en størrelsesorden på omkring 50.000 lejligheder.

I denne opgørelse af behovet er der ikke taget hensyn til de særlige problemer, som de *overbefolkede boliger* betyder. Afhjælpning af overbefolkningen kræver imidlertid ikke nedlæggelse af boliger, og i almindelighed vil der heller ikke blive tale om tilvejebringelse af erstatningsboliger, idet spørgsmålet er et problem om en bedre udnyttelse af den forhåndenværende boligbestand, der kun i de tilfælde, hvor flere familier deler lejlighed, stiller øgede krav til antallet af boliger.

3.2. Det løbende kondemnerings- og saneringsbehov.

Som foran omtalt kan kondemnerings- og saneringsbehovet ikke opgøres een gang for alle, idet der sker en stadig forældelse af bolig-

Eksempel på, hvad der er taget i brug som boliger under efterkrigstidens pres på boligmarkedet.



bestanden. Det er imidlertid vanskeligt at finde kriterier, hvorefter man på forhånd kan beregne omfanget af det løbende kondemnerings- og saneringsbehov. Det er i denne forbindelse nærliggende at spørge, om der bør gælde en almindelig forældelsesfrist for beboelsejendomme. Hvis en sådan løsning er rationel, har man samtidig – med kendskab til bygningernes alder – en målestok for problemets omfang.

I Københavns byggelov er der indført en formodningsregel om, at bygninger kan påregnes at blive forældede i løbet af 100 år. I lovens § 57 er der nemlig optaget en bestemmelse om, at de i medfør af loven meddelte godkendelser, derunder dispensationer og andre lempelser, efter forløbet af 100 år fra godkendelsens dato ikke er til hinder for, at bebyggelsen i henseende til dens udførelse, indretning, benyttelse, omfang, beliggenhed og iøvrigt kan forlanges bragt i overensstemmelse med den til den tid gældende lovgivning og de i henhold til denne truffne beslutninger. Samme krav kan efter forløbet af 100 år fra lovens ikrafttræden gøres gældende over for de bebyggelser, der er opført før lovens ikrafttræden, uanset om de er godkendt i henhold til tidligere lovgivning.

Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 kunne give sådanne forældelsesregler sin tilslutning, men fandt, at 100 år er for lang en levetid at give en bebyggelse. Kvarterer i København, der – da udvalget afgav sin betænkning – var blot ca. 60 år gamle, måtte efter udvalgets opfattelse betragtes som absolut forældede, og med den udvikling, der er i byggeriet i nutiden, må forældelsen snarere formodes at indtræde hurtigere. Udvalget henviste i denne forbindelse til, at kreditforeningernes amortisation

er højest 60 år, og fandt, at en forældelsesfrist på ca. 70, højest 80 år, måtte synes mere rimelig.

For bebyggelser opført før Københavns byggelov af 1939 fandt udvalget, at den ovenfor angivne regel giver den ældre bebyggelse en urimelig lang levetid. For saneringen af forældede og dårlige kvarterer ville det kunne have stor betydning, om denne lovbestemmelse blev ændret, således at fristen for ældre bebyggelser blev regnet fra husenes opførelsestid, dog at der blev givet ejerne en vis årrække, f. eks. 20 år, inden bestemmelsen skulle træde i kraft. En sådan regel ville efter udvalgets opfattelse være i overensstemmelse med det princip, der er kommet til udtryk i boligtilsynslovens § 13 om kondemnering på åremål, idet sådanne forbud især vil være anvendelige på bygninger og beboelser, som er opført under ældre byggeskrifter, men som på væsentlige punkter afviger så stærkt fra de fordringer, der stilles i senere, mere tidssvarende forskrifter, at det må anses for betænkeligt at tolerere den fortsatte anvendelse uden begrænsning. *)

I det af byggeudvalget af 1948 udarbejdede forslag til en landsbygge lov er optaget en bestemmelse, svarende til § 57 i Københavns byggelov, dog med frister på 80 år i stedet for 100 år. **)

Forældelsesregler som de ovennævnte vil først kunne få virkning mange år ud i fremtiden. Således som situationen tegner sig for de kommende år, er der imidlertid heller ikke udsigt til, at boligbestanden skulle kunne udskiftes i et så hurtigt tempo, som disse forældelsesregler forudsætter, jfr. følgende af Det statistiske Departement udarbejdede opgørelse over boligbestandens aldersmæssige fordeling:

Oversigt over lejlighedernes fordeling i 1950 efter opførelsesår. a)

Lejligheder opført:	Hovedstaden (K + F + G)	Hovedstadens forstæder	Provinsbyerne	Provinsbyernes forstæder	Bymæssige bebyggelser (over 1.000)	Tilsammen
før 1900	96.860	3.480	87.780	2.790	11.420	202.330
1900-1915	65.680	3.420	57.630	4.360	13.420	144.510
1916-1930	62.460	7.670	51.800	6.940	11.010	139.880
1931-1935	45.350	5.950	27.970	3.320	4.440	87.030
1936-1940	40.160	9.210	31.130	3.240	3.920	87.660
1941-1945	17.240	5.100	19.910	1.490	3.180	46.920
1946-1950	10.000	14.570	31.430	3.460	6.900	66.360
Uoplyst b)	1.510	7.990	44.640	5.040	10.540	69.720
	339.260	57.390	352.290	30.640	64.830	844.410

a) Statistisk årbog 1953, tabel 51.

b) Det må antages, at næsten alle boliger i denne gruppe er opført før 1900.

*) »Det fremtidige boligbyggeri«, side 148-53.

**) Betænkning afgivet i december 1955 af byggeudvalget af 1948, side 39 og 53.

Betragter man disse tal, vil det ses, at man hverken i relation til byggekapaleteten eller for så vidt angår finansieringsmulighederne vil være i stand til inden for en overskuelig fremtid at udskifte boligbestanden så hurtigt, som sådanne forældelsesregler ville forudsætte, hvis de var gældende allerede nu. Hvis man f. eks. tænkte sig den før 1900 opførte boligbestand udskiftet inden 1980, ville et sådant program kræve nedlæggelse af 11.–12.000 boliger om året, og udsatte man fristen til år 2000, skulle der fjernes over 6.000 boliger om året. Kommissionen mener herefter ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for i boligtilsynslovgivningen at indføre en almindelig forældelsesregel eller en 20 års forældelsesregel for den ældre boligbestand som foreslået af Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940, men der bør som hidtil til supplerung af byggelovgivningens regler gennem boligtilsyns- og saneringslovgivningen være adgang til at skride ind over for usunde og brandfarlige boliger på grundlag af en konkret bedømmelse af boligernes sundheds- eller brandfarlige tilstand og – i saneringstilfælde – kvarterets saneringsmodenhed. Det bemærkes i denne forbindelse, at de krav, som det findes nødvendigt at stille til modvirkning af sundheds- og brandfare m.v., ændrer sig med udviklingen både på grund af bedre erkendelse af boligforholdenes betydning for sundhedstilstanden og som følge af den almindelige forbedring af det nye byggeris standard.

Når man således fastholder, at en boligs egnethed eller uegnethed må bedømmes efter et konkret skøn over forholdene i det enkelte tilfælde, er det på den anden side næppe muligt at skønne over det løbende kondemnerings- og saneringsbehovs omfang. Den umiddelbart forstående opgave, afviklingen af det ophobede behov, er imidlertid også af en sådan størrelsesorden, at den nødvendigvis må strække sig over en årrække. Når denne del af opgaven er løst, vil den løbende afvikling af den dårlige boligbestand formentlig følge som en naturlig fortsættelse. På indeværende tidspunkt er der næppe behov for at danne sig et indtryk af, hvor stort det løbende behov vil være.

3.3. Tidspunktet for afvikling af den kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand.

I princippet må det gælde, at sundheds- og brandfarlige boliger enten skal bringes i forsvarlig stand eller rømmes. Når forholdene er så alvorlige, at der er tale om sundhedsfare

eller særlig fare i tilfælde af ildebrand, må benyttelsen bringes til ophør, og dette bør ikke opsættes på grund af eventuelle vanskeligheder ved at skaffe anden bolig til de pågældende familier. Det samme gælder, når det drejer sig om at forbedre forholdene i et saneringsmodent område.

På den anden side tilsiger almindelige menneskelige hensyn, at der må være en rimelig sikkerhed for, at der kan skaffes de rømmede lejligheders beboere anden bolig af en passende standard, svarende til deres behov og økonomiske evne. Det kan heller ikke forventes, at der kan skabes forståelse for den af samfundet udøvede kondemnerings- og saneringsvirksomhed, når disse bestræbelser blot fører til, at de familier, som bor i de dårligste boliger, må henvises til den kommunale husvildeforsorg.

Bortset fra perioder med stor boligrigelighed inden for de forskellige prislæg er disse to hensyn – nødvendigheden af at rømme de dårlige boliger og ønsket om at sikre anden bolig til de pågældende familier – vanskelige at forene; de hidtidige erfaringer viser, at det – medmindre særlige foranstaltninger træffes – er de til enhver tid foreliggende muligheder for tilvejebringelse af erstatningsboliger, som bliver bestemmende for kondemnerings- og saneringsvirksomhedens omfang. Det må således indrømmes, at spørgsmålet om, i hvilket omfang samfundet kan afvikle slumboligerne, ikke mindst afhænger af dets evne og vilje til at løse de problemer, der er forbundet med fremskaffelsen af erstatningsboliger.

3.3.1. Den hidtidige udvikling med hensyn til dette spørgsmål kan sammenfattes således:

Det stod indenrigsministeriets saneringsudvalg klart, at en tilfredsstillende løsning af erstatningsboligproblemet måtte være en nødvendig forudsætning for en *saneringsvirksomhed* af større omfang; da udvalget forkastede at løse problemet ved opførelse af nye boligkvarterer til de saneringsramte familier, drog man den konsekvens af hovedsynspunktet, at større saneringsarbejder kun burde iværksættes på tidspunkter, hvor de pågældende familier kunne skaffe sig anden passende lejlighed i den eksisterende boligbestand*). Som forholdene på boligmarkedet tegnede sig i slutningen af 1930'erne, så det da også ud til, at en rimelig

*) jfr. nærmere nedenfor s. 61.

saneringsvirksomhed kunne gennemføres på dette grundlag.

I overensstemmelse hermed indeholdt boligtilsynsloven af 1939 ingen bestemmelser om tilvejebringelse af erstatningsboliger, men indenrigsministeriet fandt det dog påkrævet i cirkulæret af 2. 11. 1940 (bilag 3) at stille krav om, at saneringsplaner skulle ledsages af oplysninger om, hvorvidt de pågældende familier i andre lejligheder i kommunen måtte antages at kunne få erstatning for de nedrevne lejligheder, og hvorvidt der i det sanerede område agtedes tilvejebragt lejligheder for de pågældende.

Ved den midlertidige lov af 9. 4. 1941 (bilag 8), da forholdene på boligmarkedet havde ændret sig, fandt man det nødvendigt at yde det bidrag til lettelse af problemet, at kommunerne fik adgang til for et tidsrum af indtil 2 år efter fraflytningen at yde tilskud til betaling af husleje for personer, der blev husvilde som følge af saneringsarbejder, og som på grund af utilstrækkelige indtægter ikke kunne skaffe sig anden passende bolig (lovens § 8).

Da Københavns kommune ønskede at påbegynde saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret, blev der stillet krav om, at der skulle sikres de fraflyttede familier anden bolig, og efter de fra kommunen indhentede oplysninger blev erstatningsboligproblemet løst på den måde, at kommunen ved aftale med »Samvirkende Boligselskaber« sikrede sig 700 lejligheder i nybyggeri, som kommunen lejede til videreudlejning til saneringsramte familier, således at kommunen for et tidsrum af indtil 2 år skulle hæfte for lejen. Imidlertid blev kun 240 af lejlighederne udlejet til sådanne familier. De øvrige beboere fra kvarteret viste sig at være i stand til selv at skaffe sig bolig andetsteds.

Kort tid efter, nemlig i 1942, fandt man det nødvendigt at standse saneringen i forbindelse med det almindelige forbud mod nedrivning af bygninger. Efter genoptagelsen af Adelgade-Borgergade-saneringen i 1953 er der ryddet yderligere 424 lejligheder, og til beboerne af disse har kommunen måttet tilvejebringe lejligheder for 386 husstande.

Den ovenfor refererede udvikling viser, at det navnlig er erstatningsboligproblemet, som har været bestemmende for saneringsvirksomhedens omfang. En lignende udvikling har fundet sted med hensyn til *kondemneringsvirksomheden*. Indenrigsministeriets saneringsudvalg har formentlig regnet med, at erstatningsbolig-

problemet ved kondemneringer ville løses så at sige af sig selv, når blot der blev givet en passende frist til at finde en anden bolig. Som forholdene tegnede sig, måtte problemet forekomme mindre end ved saneringer, der i almindelighed ville omfatte nedlæggelse af et større antal lejligheder på een gang.

Allerede ved boligtilsynsrådets cirkulære nr. 1 af 30. 1. 1941 (bilag 4) gøres der en vis indrømmelse til erstatningsboligproblemet i forbindelse med kondemneringer, idet det udtales, at der ved vedtagelse om at bringe bestemmelserne i lovens kapitel III i anvendelse principielt ikke vil være at tage hensyn til, i hvilket omfang der kan påregnes at eksistere erstatningsboliger, navnlig boliger til særlig lav leje, men at boligtilsynet, eventuelt efter henvendelse til de kommunale myndigheder, hvem løsningen af sådanne spørgsmål påhviler, må være kendt med, hvorledes forholdene ligger i så henseende. Boligtilsynene vil herefter *ved fastsættelse af fristerne* for de omhandlede beslutningers ikrafttræden, jfr. bl. a. lovens § 11, stk. 2, have at tage rimeligt hensyn til forekomsten eller muligheden for tilvejebringelsen af passende erstatningsboliger.

Som bekendt strammedes kursen i 1942, da vanskelighederne på bygge- og boligmarkedet var meget alvorlige, idet boligtilsynsrådet ved cirkulære nr. 2 af 12. 8. 1942 (bilag 5) udtalte, at så længe disse forhold vedvarede, burde forbudsbestemmelsen i § 10 i boligtilsynsloven kun bringes i anvendelse i tilfælde af overhængende eller umiddelbart nærliggende fare.

Selv en så begrænset kondemneringsvirksomhed, som disse retningslinier forudsatte, har det ikke været muligt at gennemføre i praksis. Adskillige af de forbudskendelser, som er blevet afsagt i årenes løb, har måttet forlænges ud over de fastsatte frister, og i ikke så få tilfælde er kendelserne endnu ikke blevet efterfulgt af rømning af lejlighederne. Det siger sig selv, at dette forhold er uheldigt, idet det skaber usikkerhed om kondemneringsreglerne og svækker tilliden til de offentlige myndigheders afgørelser i disses sager*). Den stedfundne udvikling er også her udtryk for, at kondemneringsbehovet er blevet holdt tilbage på grund af vanskeligheder ved at løse erstatningsboligspørgsmålet.

Udviklingen genspejler den navnlig på det nordeuropæiske fastland almindelige antagelse,

*) jfr. herom nærmere i kap. 8.4.

at kondemnerings- og saneringsvirksomheden ikke kan sættes igang i større omfang, før der er tilvejebragt en reserve af ledige boliger. Efter den i krigsperioden opståede boligmangel har man mere end nogensinde følt det som en nødvendighed at skabe en boligreserve, forinden der kunne blive tale om at tage saneringsopgaven op til løsning, et forhold, som bl. a. har givet sig udtryk i det under krigen indførte, stadig gældende forbud mod nedrivning af boliger.

Den antagelse, at en rimelig boligreserve er en nødvendig forudsætning for at kunne gennemføre større saneringsarbejder, bygger på to forskellige betragtninger. Den ene går ud på, at *det almindelige boligbehov* har krav på først at blive dækket og dækket i en sådan grad, at der er den nødvendige bevægelighed på boligmarkedet. Den anden betragtning bygger på, at *de beboere, der må flytte* fra saneringsramte ejendomme, bør have adgang til at skaffe sig lejligheder i de billigere prislæg, hvorfor saneringen må afvente det tidspunkt, da der findes ledige lejligheder af denne art.

Inden man kommer ind på, om disse betragtninger er holdbare, vil det være naturligt først at undersøge, om man kan forvente, at udviklingen på boligmarkedet vil forme sig således, at der inden for en overskuelig fremtid vil opstå en boligreserve af den ønskede størrelsesorden og sammensætning.

3.3.2. *Dækningen af det almindelige boligbehov.*

I den efterfølgende oversigt over det almindelige boligbehov vil der – ligesom ved gennemgangen af kondemnerings- og saneringsbehovet – blive sondret mellem det ophobede og det løbende behov.

3.3.2.1. *Det ophobede boligbehov.*

I slutningen af 1930'erne, da boligtilsynsloven blev gennemført, var der ikke boligmangel, idet der tværtimod fandtes et ikke ubetydeligt antal ledige lejligheder. Spørgsmålet om at skaffe beboerne fra saneringskvartererne lejlighed i konkurrence med andre, der ikke kunne få en passende bolig, var derfor ikke aktuelt.

Nogen tid efter krigsudbruddet i 1939 afløstes lejeledigheden imidlertid af boligmangel, og da boligbyggeriet under krigen og i de første efterkrigsår var af ret beskedent omfang, ophobedes et udækket boligbehov. Der er i efterkrigsårene foretaget adskillige beregninger over,

hvornår dette ophobede behov kan forventes dækket, således at boligmanglen kan betragtes som afviklet. Disse beregninger er imidlertid alle behæftet med en betydelig usikkerhed, idet de går ud fra forskellige forudsætninger og tager forbehold om omstændigheder, der vanskeligt lader sig forudse eller beregne.

I almindelighed er beregningerne gået ud fra forholdene i 1939, altså før den anden verdenskrig, som normale såvel med hensyn til de forskellige civilstandsgruppers efterspørgsel efter lejligheder som med hensyn til efterspørgslen krav til lejlighedernes størrelse og standard. Ændringer i disse forhold har kun i begrænset omfang kunnet tages i betragtning, bl. a. fordi ændringerne i vidt omfang er latente, idet boligmanglen og restriktionerne gennem bolig-anvisningsreglerne har hindret dem i at komme til udfoldelse.

Dernæst omfatter beregningerne i almindelighed hele landet eller »landsdele« under eet, således at betydningen af den omfattende indflytning fra landdistrikterne ikke i tilstrækkelig grad har kunnet tages i betragtning. Det samme gælder vandringer mellem hovedstadsområdet og det øvrige land og mellem købstæderne m. v. indbyrdes – forhold, der spiller en overordentlig stor rolle, idet boligbehovet eller boligmanglen i høj grad er et lokalt problem.

Endelig har beregningerne ikke, eller kun i begrænset omfang, kunnet tage hensyn til de ændringer i boligefterspørgslen, som er en følge af de ændrede økonomiske vilkår i forhold til årene før krigen, herunder huslejestoppets og en eventuel huslejeudlignings indflydelse på udnyttelsen af den eksisterende boligbestand og på boligefterspørgslen.

De nedenfor refererede beregninger må ses på baggrund af disse forudsætninger og forbehold, der i beregningerne fremhæves som forhold, der behæfter skønnene med en betydelig usikkerhed.

*Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 *)* foretog en hele landet omfattende opgørelse, dels over den under besættelsestiden opståede boligmangel, dels over væksten i det demografiske boligbehov**) i årene efter krigen, og dels

*) Betænkningen »Det fremtidige boligbyggeri«, side 53–61.

**) Ved det demografiske boligbehov forstås den del af boligbehovet, som skyldes sådanne befolkningsmæssige faktorer som befolkningens størrelse og sammensætning af de forskellige grup-

endelig over den forøgelse af boligbehovet, som måtte påregnes til hævelse af boligstandarden.

Den under besættelsestiden opståede bolig-mangel blev opgjort til mellem 48.000 og 53.000 lejligheder, nemlig for det første 4.000 lejligheder til familier under kommunal husvildforsorg, for det andet 29.000 lejligheder til dækning af den latente efterspørgsel, som ikke havde kunnet imødekommes under krigen, hvor unge mennesker havde været nødt til at ud-sætte deres ægteskab, fordi de ikke kunne få lejlighed, eller havde måttet bo hos deres forældre, hvor familier ikke havde kunnet flytte til en større lejlighed efter tilvækst i familiens størrelse, eller hvor flere familier havde måttet dele lejlighed. Hertil kom for det tredje, at boligreserven var forsvundet under besættelsestiden, og en ny boligreserve blev anslået til at burde have en størrelse på mellem 15.000 og 20.000 lejligheder.

På grundlag af folketællingen i 1940 og den fødselshyppighed, der var konstateret i årene 1941 og 1942, anmodede udvalget dernæst Det statistiske Departement om at foretage en be-regning over *det demografiske boligbehov* i årene efter krigen. Beregningerne, der var baseret på, at den del af befolkningens forskel-lige civilstandsgrupper, der efterspørger selv-stændig lejlighed, i fremtiden vil være den samme som konstateret ved boligtællingen i 1940, kom til følgende tal:

I årene 1946-1950 behøves	14.000	lejligheder	årligt		
- 1951-1955	-	11.000	-	-	-
- 1956-1970	-	10.000	-	-	-
- 1971-1975	-	9.000	-	-	-

Endelig skønnede udvalget, at boligbehovet til *hævelse af boligstandarden*, som f. eks. til fortsat husholdningsspaltning, til afvikling af overbefolkning o. lign., løseligt kunne anslås til 20.000 lejligheder i de første 5 år efter kri-gen, altså frem til 1950.

Da der i årene efter krigen indtil udgangen af 1956 er bygget ialt ca. 220.000 lejligheder, medens befolkningstilvæksten (det demografiske boligbehov) efter statistisk departements beregning kun skulle kræve 135.000 lejligheder, *skulle der således i disse år være produceret et overskud på 85.000 lejligheder, d.v.s. mere end nødvendigt til at dække det i krigsårene opho-*

bede behov på mellem 48.000 og 53.000 lejlig-heder inclusive den nødvendige reserve på 15.000-20.000 lejligheder. Herefter skulle bo-ligmanglen altså være afhjulpet.

Boligministeriets huslejeudvalg I af 1948 lod foretage en opgørelse af det demografiske boligbehov pr. 1. 1. 1948. *) Undersøgelsen om-fattede kun hovedstaden (København, Frede-riksberg og Gentofte) og købstæderne, og den byggede på oplysninger fra folketællingerne og bolig-tællingerne i 1940 og 1945 samt beregnede folketal pr. 1. 1. 1948 og på statistikken over nyopførte lejligheder fra 1945 til 1948. Under forudsætning af samme husholdningsfrekvenser som de i 1940 konstaterede opgjordes bolig-behovet pr. 1. 1. 1948 i hovedstaden og købstæ-derne til 672.000 lejligheder, og da den eksiste-rende boligbestand i disse områder bestod af 659.000 lejligheder, blev boligmanglen opgjort til 13.000 lejligheder. Hertil kom en rimelig boligreserve, der blev anslået til 10.000 lejlig-heder, hvorefter den samlede boligmangel for de pågældende områder blev opgjort til 23.000 lejligheder.

Efter denne undersøgelse kunne man regne med, at der i årene fra 1948 til udgangen af 1956 skulle bygges henvend 60.000 lejligheder til dækning af disse års demografiske bolig-behov. Der er i denne periode i hovedstaden og i købstæderne bygget ca. 100.000 lejligheder, *altså et overskud på 40.000 lejligheder, således at der i dag skulle være bygget et tilstrækkeligt antal boliger både til at dække den af udvalget pr. 1.1.1948 konstaterede egentlige boligman-gel på 13.000 lejligheder og den ønskelige re-serve på ca. 10.000 lejligheder, idet der end-og skulle være en yderligere reserve på ca. 27.000 lejligheder.* Også efter denne opgørelse skulle boligmanglen således nu være afhjulpet.

I 1951 lod *boligministeriet* foretage en op-gørelse af boligbehovet omfattende hovedstads-området, samtlige købstæder med forstæder og landkommuner med større bymæssige bebyg-gelser. **) Undersøgelsen blev gennemført på

*) Betænkningen »Den fremtidige Huslejepolitik«, afgivet 7. oktober 1948, side 26-30.

**) Undersøgelsen er refereret af dav. ekspeditions-sekretær, nu kantorchef i boligministeriet, cand. polit. E. Engberg i artiklen »Hvor stor er bolig-nøden i dag?«, Socialt Tidsskrift nr. 2-3, 1951, side 75-84.

per af efterspørgere efter egen lejlighed: Ægte-par, personer i enkestand, fraskilte og frasepare-rede samt ugifte over en vis alder.

den måde, at de nævnte kommuner blev anmodet om at opgive antallet af:

- a) Familier under kommunal boligforsorg.
- b) Ægtepar og enlige forsørgere uden selvstændig lejlighed, og
- c) unge mennesker, som agtede at gifte sig, hvis lejlighed kunne fremskaffes.

Undersøgelsen gav til resultat, at der efter disse kriterier pr. 1.1.1951 var et udækket behov på ca. 24.000 lejligheder, nemlig 9.000 i hovedstadsområdet, 13.000 i købstæderne med forstæder og henved 2.000 i de større bymæssige bebyggelser. Hertil kom en boligreserve på mellem 15.000 og 16.000 lejligheder, hvorefter det samlede udækkede behov pr. 1.1.1951 skulle udgøre mellem 39.000 og 40.000 lejligheder.

Det demografisk bestemte behov for nye lejligheder blev opgjort til mellem 15.000 og 17.000 lejligheder årligt i de nærmest følgende år.

Efter denne opgørelse skulle der således – hvis man går ud fra et gennemsnitstal på 16.000 boliger om året – til dækning af befolkningstilvæksten være brug for 96.000 lejligheder i årene 1951–1956. Der er i disse områder – altså bortset fra de rene landdistrikter – bygget ca. 111.000 lejligheder i denne periode, således at der kun skulle være tilvejebragt et ret lille overskud, nemlig kun 15.000 lejligheder, som indbug i den pr. 1. januar 1951 konstaterede boligmangel på ca. 40.000 lejligheder.

Efter de kriterier, som er lagt til grund for denne undersøgelse, der i højere grad end de øvrige beregninger har taget lokale hensyn, skulle der altså være langt igen, inden bolig manglen er overvundet. Regner man med en gennemsnitlig produktion af nye boliger i de pågældende områder på 17.–18.000 lejligheder i de nærmest kommende år, og tænker man sig endvidere, at denne boligproduktion bliver placeret ideelt i forhold til bolig manglen, fremkommer der et overskud på 1.–2.000 lejligheder om året, hvilket vil sige, at der vil gå adskillige år, før den egentlige bolig mangel er afviklet, hvortil kommer oparbejdelsen af en boligreserve.

En af *embedsmandsudvalget vedrørende buslejeudligning* foretaget opgørelse, *) omfat-

*) Beretning angående undersøgelser med henblik på gennemførelse af en udligning af lejenivauerne

tende hele landet, kom til det resultat, at hvis man regnede med de samme husholdningsfrekvenser som før krigen, skulle der i 1952 *teoretisk set være mulighed for at dække behovet for egen bolig hos henholdsvis ægtepar og ikke-gifte i samme grad som før krigen, således at der – under den angivne forudsætning – alene skulle stå tilbage at tilvejebringe en passende boligreserve, der blev anslået til ca. 15.000 lejligheder.*

I 1953 har *fuldmægtig i boligministeriet, cand. polit. Ernst Skarum* i en artikel i tidsskriftet »Byggeindustrien« foretaget en opgørelse af boligbehovet på grundlag af bolig tællingen i november 1950. **)

Denne undersøgelse omfatter kun hovedstaden med forstæder og købstæderne med forstæder, hvorimod landdistrikterne, herunder de bymæssige bebyggelser, ikke er medtaget. Undersøgelsen kommer til følgende resultater: Såfremt man regner med uændrede husholdningsfrekvenser i forhold til 1940, var bolig manglen i november 1950 i hovedstadsområdet 1.500 lejligheder og i købstæderne med forstæder 6.000 lejligheder, eller ialt 7.500 lejligheder. Hertil må lægges en boligreserve på ca. 2 pct. af den eksisterende boligbestand, hvilket for hovedstadsområdet betyder 8.000 lejligheder og i købstæderne med forstæder ligeledes 8.000 lejligheder, eller ialt 16.000 lejligheder. Den totale bolig mangel pr. 7.11.1950 skulle herfter udgøre 23.500 lejligheder.

På grundlag af bolig tællingen i 1950 har der imidlertid trods restriktionerne kunnet konstateres visse ændringer i husholdningsfrekvenserne. Såfremt man opgør bolig manglen under hensyntagen til de højest konstaterede frekvenser i 1940 og 1950, forøges bolig manglen ret væsentligt, idet der da pr. 7.11.1950 i hovedstadsområdet var en bolig mangel på 5.900 lejligheder og i købstæderne med forstæder en mangel på 8.500 lejligheder, ialt 14.400 lejligheder. Hertil må lægges bolig reserven på 16.000 lejligheder, således at den samlede bolig mangel pr. 7.11.1950 skulle udgøre 30.400 lejligheder eller ca. 7.000 flere end efter den opgørelse, der gik ud fra samme husholdningsfrekvenser som i 1940.

I perioden november 1950 – 1. januar 1956

— — — — —
i ældre og nyere ejendomme, af august 1952, side 39–40.

**) »Byggeindustrien« nr. 15, 1953, side 263–268.

skulle befolkningstilvæksten på grundlag af de konstaterede husholdningsfrekvenser kræve et nyt byggeri på 25.000 lejligheder i hovedstadsområdet og 30.000 lejligheder i købstæderne med forstæder, eller ialt 55.000 lejligheder. Der er i denne periode fuldført ca. 34.000 lejligheder i hovedstadsområdet og 47.000 i købstæderne med forstæder, eller ialt 81.000 lejligheder, således at der pr. 1.1.1956 skulle være produceret et overskud på 26.000 lejligheder. Dette vil sige, at *den egentlige bolig-mangel* efter denne opgørelse *skulle være overstået i begyndelsen af 1954*, og at man allerede nu skulle have opbygget boligreserven.

Endelig skal nævnes en af *can. polit. Per Bredsdorff* og *can. polit. Rachel Bager* i »Byggeindustrien« offentliggjort undersøgelse: »Befolkningsudvikling og boligbehov 1950-1978«. *)

Denne undersøgelse omfatter hovedstaden, provinsbyerne, forstæderne og de bymæssige bebyggelser med over 1.000 indbyggere, hvor der pr. 1. januar 1955 fandtes ca. 924.000 lejligheder. Såfremt befolkningen på dette tidspunkt havde samme boligvaner som i 1940, ville der til dækning af boligbehovet for de angivne områder under eet kræves ca. 915.000 lejligheder, således at der under denne forudsætning skulle være en boligreserve på ca. 9.000 lejligheder. Da boligvanerne har ændret sig i de forløbne år, har undersøgelsen også beregnet boligbehovet, som man forestiller sig, at det ville være under et frit boligmarked, hvor huslejeniveauet var tilpasset på grundlag af lejen i det statsstøttede nybyggeri. Herved har man regnet med følgende husholdningsfrekvenser:

Ægtepar:	98,4 pct.
Enker:	84,5 -
Enkemænd:	74,1 -
Ugifte: stigende med alderen fra 13,6 for 20-24-årige til 57,1 for 55-59-årige, hvorefter frekvensen atter falder lidt.	
Fraskilte og separerede: halvdelen af frekvensen for ægtepar + frekvensen for ugifte i samme aldersgruppe.	

På dette grundlag er boligbehovet pr. 1. januar 1955 beregnet til ca. 961.000, således at der under de nævnte forudsætninger skulle være en boligmangel på ca. 37.000.

Det fremhæves i undersøgelsen, at der - ud over fastsættelsen af husholdningsfrekvenserne for de enkelte civilstandsgrupper - er en

række usikkerhedsfaktorer knyttet til opgørelsen af det ophobede boligbehov; bl. a. er kondemnerings- og saneringsmodne lejligheder medregnet i den eksisterende boligbestand, og til det ophobede behov må således lægges saneringsbehovet. Endvidere kan opgørelsen ikke tage i betragtning, at et antal personer, som efter de benyttede frekvenser ikke skulle have egen lejlighed, rent faktisk har en sådan, og da man ikke har mulighed for at fjerne de pågældende, betyder dette en tilsvarende forøgelse af det ophobede behov.

De i det foregående refererede undersøgelser om den almindelige boligmangel og udsigterne for dens afvikling kommer således til ret forskellige resultater. Efter nogle af undersøgelserne skulle bolig manglen allerede være afviklet og opbygningen af en boligreserve påbegyndt, efter andre skulle dækningen af det almindelige boligbehov være nært forestående, medens dette tidspunkt efter en enkelt af beregningerne skulle ligge adskillige år ud i fremtiden. Som nævnt understreger samtlige undersøgelser, at de bygger på en række forudsætninger og forbehold, som ikke kan opgøres i tal, og som gør det overordentlig vanskeligt at sammenligne dem med de faktisk foreliggende forhold.

Når man på baggrund af den kendsgerning, at boligbestanden rigtigt fordelt ville være i stand til at dække behovet lige så godt som før krigen, betragter boligsituationen, som den tegner sig i dag, er det kommissionens indtryk, at disse forskellige forhold: vandringer fra land til by og mellem byerne indbyrdes, ændrede husholdningsfrekvenser, skiftende økonomiske vilkår m. v., må spille en overordentlig stor rolle. Ganske vist er der i de senere år indtrådt lettelser i boligsituationen, og i enkelte lokale områder kan man sikkert tale om, at bolig manglen er ved at være overstået. På den anden side er der i andre områder stadig et betydeligt efterspørgselspres, og som helhed betragtet må man vistnok sige, at der er langt igen, inden der er boliger nok til at efterkomme *den faktiske efterspørgsel*. **)

3.3.2.2. Det løbende boligbehov.

Vender man sig dernæst til befolkningstil-

**) Til belysning af forholdene i Københavns kommune kan henvises til en af Københavns statistiske kontor i Statistisk månedsskrift nr. 9-1955 offentliggjort redegørelse »Nygiftes Boligforhold«.

*) »Byggeindustrien« nr. 22, 1955, side 387-394.

vækstens boligbehov, må man gøre sig klart, at dette i løbet af forholdsvis få år vil vise stigning, når krigsårenes store fødselsårge meder sig som efterspørgere på boligmarkedet.

For at få et overblik over, hvor mange boliger der skal bygges i de kommende år for at dække befolkningstilvækstens boligbehov, har kommissionen anmodet *Det statistiske Departement* om at foretage en prognose over det demografisk bestemte boligbehov i de kommende år. Departementet har derefter i skrivelse af 1.9.1954, der er aftrykt som bilag 11 med underbilag, foretaget en beregning over befolkningstilvæksten og befolkningens fordeling på aldersklasser og civilstandsgrupper frem til 1971.

Som grundlag for den fremtidige aldersfordeling har departementet benyttet den ved folketællingen i 1950 konstaterede fordeling, og det er forudsat, at den fremtidige dødelighed vil holde sig på samme niveau som konstateret i 5-året 1946-50.

Ved befolkningens fordeling mellem land og by har departementet på grundlag af erfaringerne fra den løbende landbrugsstatistik forudsat, at den tendens, der har vist sig i en nedgang i antallet af ugifte og gifte personer i landdistrikterne, vil fortsætte.

Departementet har endvidere forudsat, at lejlighedsfrekvensen inden for de forskellige civilstandsgrupper er følgende:

Ugifte 20-24 år	25 pct.
Ugifte 25 år og derover ...	35 «
Ægtepar	100 «
Enkemænd og enker	85 «
Separerede og fraskilte	50 «

Ved skønnet over det fremtidige boligbehov er departementet gået ud fra to forskellige forudsætninger. I den ene beregning er det forudsat, at antallet af personer på 15 år og derover vil have samme relative fordeling på civilstandsgrupper som konstateret ved tællingen i 1950. Ud fra denne forudsætning er det fremtidige boligbehov – bortset fra landbefolkningens behov *) – beregnet til:

	Det samlede boligbehov	Den gennemsnitlige årlige tilvækst
1951	1.115.000	10.400
1956	1.167.000	11.600
1961	1.225.000	15.400
1966	1.302.000	15.000
1971	1.377.000	

*) Boligbehovet for de ved landbrug, skovbrug, fiskeri og gartneri beskæftigede, hvadenten det drejer sig om selvstændige eller ansatte.

I den anden beregning er det forudsat, at den bevægelse, der har vist sig i den relative fordeling på civilstandsgrupper i perioden 1940-51, vil fortsætte. Ud fra denne forudsætning er tilvæksten i boligbehovet beregnet til:

	Det samlede boligbehov	Den gennemsnitlige årlige tilvækst
1951	1.115.000	13.600
1956	1.183.000	16.400
1961	1.265.000	20.100
1966	1.370.000	17.800
1971	1.459.000	

De af statistisk departement forudsatte lejlighedsfrekvenser er ikke i fuldt omfang udtryk for de på et givet tidspunkt konstaterede frekvenser, f. eks. i 1940 eller 1950. Når der således gås ud fra, at en fjerdedel af den ugifte bybefolkning mellem 20 og 24 år har behov for selvstændig lejlighed, betyder dette, at denne befolkningsgruppe lægger beslag på ca. 34.000 af det samlede behov på 1.115.000 lejligheder i 1951. Udskiller man denne befolkningsgruppe af beregningerne, vil den gennemsnitlige årlige tilvækst i boligbehovet (bortset fra landbefolkningens behov) på grundlag af statistisk departements materiale andrage følgende:

	Uændret civilstandsfordeling gnstl. pr. år	Ændret civilstandsfordeling gnstl. pr. år
1951-1955	10.400	14.100
1956-1960	10.600	16.100
1961-1965	12.400	18.900
1966-1971	14.400	18.000

Sammenlignes disse tal med oversigterne foran, vil det ses, at udskillelsen af de unge ugifte navnlig betyder en nedgang i behovstilvæksten i perioden 1961-1965.

I denne forbindelse skal nævnes den foran omtalte af Per Bredsdorff og Rachel Bager foretagne undersøgelse. Denne undersøgelse har beregnet befolkningsudviklingen frem til 1978 og opgjort, hvor mange lejligheder der år for år kræves til at dække dette løbende boligbehov. Beregningen af befolkningsudviklingen er foretaget dels under forudsætning af konstant dødelighed og dels under forudsætning af faldende dødelighed efter samme mønster som i årene forud for 1955. Opgørelsen af det løbende boligbehov er for begge alternativer gjort op dels på grundlag af boligvanerne i 1940 og dels på grundlag af de foran side 57 angivne skønnede husholdningsfrekvenser under et frit boligmarked. Resultatet af opgørelsen fremgår af nedenstående oversigt:

Boligbehovet for den gennemsnitlige årlige befolkningstilvækst inden for civilstandsgrupper.

1.000 lejligheder	Med samme boligvaner som i 1940				Med samme boligvaner som i et frit boligmarked i 1950			
	Giftede	Forhen giftede	Ugifte	Ialt	Giftede	Forhen giftede	Ugifte	Ialt
Ved faldende dødelighed:								
1955-57 incl. gnstl.	11,3	2,7	÷ 0,7	13,3	11,3	2,9	÷ 1,1	13,1
1958-62 - -	11,0	2,6	÷ 0,4	13,2	11,1	2,8	÷ 0,2	13,7
1963-67 - -	13,8	2,8	÷ 0,1	16,5	13,8	3,0	1,1	17,9
1968-72 - -	15,7	4,5	÷ 0,8	19,4	15,7	4,7	÷ 1,2	19,2
1973-77 - -	14,1	4,5	÷ 1,3	17,3	14,2	4,6	÷ 2,0	16,8
Ialt 1955-77	306,9	80,1	÷ 15,1	371,9	307,9	84,2	÷ 14,8	377,3
Ved konstant dødelighed:								
1955-57 incl. gnstl.	8,4	4,2	÷ 0,9	11,7	8,4	4,4	÷ 1,3	11,5
1958-62 - -	7,0	4,1	÷ 0,7	10,4	7,0	4,3	÷ 0,4	10,9
1963-67 - -	9,1	4,1	÷ 0,3	12,9	9,1	4,2	1,0	14,3
1968-72 - -	12,2	4,0	÷ 1,3	14,9	12,2	4,1	÷ 1,8	14,5
1973-77 - -	10,2	3,6	÷ 1,8	12,0	10,2	3,8	÷ 2,6	11,4
Ialt 1955-77	306,9	80,1	÷ 15,1	286,1	217,7	95,2	÷ 22,9	290,0

Det vil ses, at tallene – som man måtte vente, da forudsætningerne ikke er helt de samme – afviger noget fra statistisk departements tal for det løbende boligbehov, men tendensen er den samme: I årene frem til begyndelsen af 1960'erne er befolkningstilvækstens boligbehov forholdsvis begrænset, medens der i de følgende år sker en kraftig forøgelse af behovet, fordi de store fødselsårsgange fra krigsårene da melder sig som efterspørgere på boligmarkedet.*)

Også denne opgørelse af det løbende boligbehov er behæftet med en række usikkerhedsfaktorer. Ud over de s. 57 nævnte skal fremhæves, at der ikke har kunnet tages hensyn til det løbende behov for kondemnering og sanering eller til det boligbehov, som fremkommer ved lejligheders overgang til erhvervsformål. Endvidere har lokale forhold ikke kunnet tages i

betragtning, og der er ikke taget hensyn til den boligreserve, som bør tilvejebringes.

3.3.2.3. *Hvornår kan en boligreserve ventes at opstå?*

I de foran refererede opgørelser over boligbehovet er der i almindelighed regnet med en boligreserve på ca. 2 pct. af boligbestanden som passende for at sikre den ønskede bevægelighed på boligmarkedet. Embedsmandsudvalget vedrørende huslejeudligning har imidlertid peget på, at så længe en huslejeudligning ikke har fundet sted, må det antages, at en sådan boligreserve ikke kan tilvejebringes, fordi ledigheden alene vil falde på de nyere og dyrere boliger og dermed lamme produktionen af boliger. En sådan udligning, som er påbegyndt ved de i foråret 1955 vedtagne ændringer i huslejeloven, vil imidlertid efter al sandsynlighed kun kunne gennemføres over en årrække og vil derfor først virke efterhånden. Selv om udligningen bliver gennemført, er det ikke dermed givet, at den ønskede reserve tilvejebringes. Der kan i denne forbindelse være grund til at se på udviklingen gennem de seneste årtier. I store træk kan billedet for boligreserven for hele landet under eet optegnes på den måde, at tallet i 1920'erne lå på omkring 0,5 pct., i 1930'erne omkring 1,5 pct. og i 1940-45 omkring gennem-

*) Der kan i denne forbindelse også henvises til Arbejdsmarkedskommissionens betænkning om de store fødselsårsgange (betænkning nr. 143-1956), hvor det – side 18-19 – udtales, at i begyndelsen af 1960'erne vil kvinderne fra de store årsgange nå op i de giftefærdige aldre, og 3-4 år senere rykker mændene – under forudsætning af den hidtil almindelige forskel på kvindernes og mændenes vielsesalder – op i denne alder. Maksimum vil for kvindernes vedkommende nås omkring 1970 og for mændenes – under den nævnte forudsætning – følgelig 3-4 år senere.

snitlig 0,4 pct. I efteråret 1940 var der i byerne en boligreserve på 2,3 pct., men denne reserve forsvandt meget hurtigt, og den må sikkert regnes for et depressionsfænomen, en følge af usikkerheden i erhvervslivet og en øjeblikkelig nedgang i beskæftigelsen som et konjunkturmæssigt udslag af landets besættelse i foråret 1940.

På grundlag af ovenstående redegørelse for udviklingen på boligmarkedet er det kommissionens opfattelse, at der ikke inden for en overskuelig årrække er udsigt til, at der vil opstå en boligreserve af en sådan størrelsesorden og sammensætning, at erstatningsboligspørgsmålet ved et kondemnerings- og saneringsproblem af det i afsnit 3.1. angivne omfang vil kunne løses af sig selv. Det er derfor nødvendigt nærmere at undersøge, om de betragtninger, der ligger til grund for den antagelse, at saneringsvirksomheden må afvente boligreservens opståen, er holdbare. I det følgende skal der gøres nogle bemærkninger herom.

3.4. Bør det almindelige boligbehov have fortrin frem for saneringsbehovet?

Den første betragtning til fordel for at udsætte saneringsvirksomheden, indtil der findes en boligreserve, går som nævnt ud på, at der først må skaffes *dækning for det almindelige boligbehov*. Man kan formentlig kortest karakterisere den tankegang, som ligger bag betragtningen, gennem ordene »en dårlig bolig er bedre end slet ingen bolig«.

Problemet er berørt i Københavns boligkommissions årsberetning for 1947, side 28–30, hvor det bl. a. udtales, at »tidspunktet for en sanerings gennemførelse desværre næppe udelukkende vil være afhængig af den sanitære og bolighygiejniske nødvendighed for, at de usunde boliger lukkes, men vil i realiteten også være afhængig af det fremtidsbillede, som man tør opstille for samfundets evne til at løse de store opgaver, som her venter«.

Betragtningen hænger formentlig i høj grad sammen med, at begreber som sundhedsfare og dårlige boligers indflydelse på sundhedstilstanden ikke kan defineres skarpt, men beror på en mere eller mindre skønsmæssig afvejelse af en række omstændigheder. *)

I et foredrag på selskabet for sundhedsplejens årsmøde i Ålborg den 28. september 1951 rettede arkitekt, m.a.a. Troels Smith et angreb

imod denne opfattelse, idet han gjorde gældende, at anvendelse af lysthuse til helårsbeboelse, overbefolkning af boliger og anvendelsen af udslidte lejligheder til beboelse lige så vel må betragtes som udtryk for bolignøden som det udækkede almindelige boligbehov.

Selskabet for sundhedsplejen vedtog på det omhandlede årsmøde en resolution, hvori der bl. a. udtales følgende:

»Det bør erkendes, at de skadelige virkninger for slumbeboernes legemlige og sjælelige sundhed er så alvorlige, at benyttelsen af slumlejligheder må forbydes, eventuelt før en egentlig saneringsbebyggelse kan gennemføres, og i hvert fald uden at man afventer det sikkert fjerne tidspunkt, hvor de økonomiske konjunkturer og boligbyggeriets omfang har medført, at der er flere lejligheder, end befolkningen har råd til at leje – altså før en såkaldt boligreserve er opstået. Så længe en sådan ikke findes, taler man i almindelighed om bolignød og mener, at denne skal være fjernet, før man kan angribe slumproblemet. Men denne indstilling bør ændres.

En praktisk løsning ville det være, om indtil 10 pct. af den årlige boligproduktion blev forbeholdt de familier, hvis lejligheder efter praktiserende lægers anmeldelse og bolig- og sundhedskommissionernes bedømmelse bliver erklæret for usunde eller overbefolkede, således at de usunde boliger kunne lukkes, og de overbefolkede kunne genudlejes til familier af passende størrelse. De ca. 1.500 familier, der årligt af hygiejniske grunde bliver boligsøgende, måtte der kunne ydes et huslejetilskud. Udgiften hertil vil opvejes af sparede udgifter til sygebehandling og til anden social forplejning.**)

I den følgende tid har dette problem jævnlig været genstand for debat, og det synes, som om det synspunkt, at behovet for nedlæggelse af de sundhedsfarlige og brandfarlige boliger ikke længere bør vige for det almindelige boligbehov, vinder mere og mere indpas. Kommissionen deler fuldt ud dette synspunkt. Ganske vist er det rigtigt, at bedømmelsen af, om der foreligger sundhedsfare og brandfare, jævnlig må hvile på et skøn, der kan være behæftet med en større eller mindre usikkerhed. Imidlertid er de krav, der i praksis stilles for at betragte en bolig som sundhedsfarlig eller brandfarlig, så store, at det efter kommissionens mening må betragtes som uforsvarligt fortsat at

*) jfr. nærmere i kap. 5.

**) »Sundhedsplejen«, 3. årgang nr. 7, nov. 1951.

opretholde de beboelser, der efter denne praksis burde nedlægges.

Kommissionen mener derfor, at hensynet til det almindelige boligbehov ikke fortsat bør hindre en afvikling af de sundhedsfarlige boliger, men at man tværtimod bør overveje at gennemføre en ordning, hvorefter disse boliger skal afvikles over en kortere årrække.

Ved boligtilsynsrådets cirkulære nr. 5 af 30.4.1953 (bilag 7) er der åbnet mulighed for en beskeden begyndelse på denne opgave. Dette cirkulære er foranlediget af en henvendelse, som kommissionen den 6.11.1952 rettede til boligministeriet. I denne henvendelse, der er refereret i cirkulæret, gav kommissionen udtryk for, at de forhold, som havde kunnet motivere den hidtidige passivitet på dette område, ikke længere gør sig gældende med samme styrke som under og umiddelbart efter krigen. Boligministeriet erklærede sig i skrivelse af 26.1.1953 til boligtilsynsrådet enig med kommissionen i disse betragtninger og henstillede til rådet at tage de tidligere restriktive cirkulærer op til revision, hvilket er sket ved rådets nævnte cirkulære af 30. 4. 1953. Kommissionen anser imidlertid ikke de herved tilvejebragte muligheder for tilstrækkelige til en tilfredsstillende løsning af disse spørgsmål, jfr. nærmere nedenfor.

Udover ønsket om snarest muligt at få nedlagt de sundheds- og brandfarlige boliger kan der være grund til at pege på et andet argument, der taler for at påbegynde saneringsvirksomheden uden at afvente en boligreserve:

Saneringer består af 2 led, fjernelse af de usunde og brandfarlige boliger og saneringsområdernes fremtidige anvendelse. Medens det første led vel lettest lader sig gennemføre i perioder med lejeledighed, ligger incitamentet til det andet led, genopbygningen, i, at der er brug for nyt byggeri på de ryddede arealer, der ellers kan komme til at ligge hen som uheldige tomter midt i byen. Der kan i denne forbindelse være grund til at erindre om, at da saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret stod overfor at skulle realiseres, rejste Regeringens Beskæftigelsesudvalg, der af beskæftigelsesmæssige grunde måtte være stærkt interesseret i arbejdets påbegyndelse, tvivl med hensyn til, om det ville være muligt under de da herskende forhold at få solgt de ved saneringen fremkommende grunde til bebyggelse.*) Denne tvivl var måske

i det konkrete tilfælde ubegrundet, men er udtryk for den nævnte tankegang. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at i de lande, som kan fremvise saneringsarbejder af et omfang af nogen som helst betydning, er saneringerne netop blevet gennemført i perioder, hvor der ikke fandtes lejeledighed.

3.5. Kræver hensynet til de fraflyttede beboere en boligreserve?

Den anden betragtning til fordel for at afvente fremkomsten af en boligreserve bygger på hensynet til de beboere, som der skal skaffes anden lejlighed til. Ud fra dette hensyn skal boligreserven være af en sådan art, at den ikke alene optræder i bestemte, f. eks. dyrere kategorier af boliger, hvor den vil være tilbøjelig til at vise sig først, men der skal være en reserve af boliger i de prislæg, som vel repræsenterer gode og forsvarlige boliger i sammenligning med slumkvarterernes, men som på den anden side også er økonomisk overkommelige for de tidligere slumbeboere som erstatningsboliger ved iværksatte saneringer.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg betragtede det ikke som sin opgave at fremsætte forslag til retsregler om, hvorledes der skulle tilvejebringes boliger til de familier, der måtte flytte fra de ældre kvarterer, men udvalget fremhævede, at dette problem er af stor betydning for en heldig løsning af saneringsproblemet. Udvalget understregede i den henseende, at de påtænkte saneringer, selv om de på grund af deres nødvendighed burde iværksættes snarest muligt, dog måtte fremmes med skyldig hensyntagen til udbudet af lejligheder og nybyggeriet i vedkommende kommune. Udvalget mente også at have lov til at fremhæve de nærliggende muligheder, der forelå for en frugtbar vekselvirkning med den i 1938 gennemførte lov om lån til boligbyggeri m. v., og den tilskyndelse til fremme også af privat boligbyggeri, som saneringen i sig selv ville føre med sig. Udvalget henviste endvidere til opførelsen af boliger for aldersrentenydere som en mulighed for at lette genhusningsproblemet.

Under hensyn til de erfaringer, der var indvundet ved gennemførelsen af de tidligere saneringer, navnlig i udlandet, anså udvalget det for urigtigt at sætte kræfterne ind for tilvejebringelse af en direkte erstatningsbebyggelse, som let vil medføre, at man på denne måde skaber nye slumkvarterer, ligesom det formentlig vil være for kostbart for det offentlige at

*) Indstilling til indenrigsministeriet, afgivet den 20. 12. 1940 af Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940, side 11.

stille helt nye boliger til disposition for slumkvarterernes beboere. Udvalget mente derfor, at den naturlige og i alle henseender mest hensigtsmæssige ordning måtte være, at beboerne fra de sanerede kvarterer spredes i vedkommende bys øvrige kvarterer og finder lejligheder, der nogenlunde svarer til deres økonomiske evne. Man burde tilstræbe en »rangering«, hvorved beboerne fra de sletteste lejligheder ved disse nedlæggelse fandt vej til ældre, overkommelige og jævnt gode lejligheder, hvis beboere er søgt ud til de bekvemmeligheder, som det moderne byggeri byder på. Når der til stadhed blev sikret et af nyt byggeri betinget tilstrækkeligt boligudbud, ville dette utvivlsomt medføre, at der faktisk ville ske en slags »oprykning« til bedre boliger.

Ud fra disse betragtninger fremhævede udvalget, at det måtte anses for en afgørende forudsætning for gennemførelsen af større saneringsarbejder, at der på det pågældende tidspunkt er et tilstrækkeligt udbud af lejligheder.*)

I en artikel i tidsskriftet *Byplan***)) har daværende kommunaldirektør K. Bjerregaard givet udtryk for, at disse betragtninger er blevet bekræftet gennem de erfaringer, som Københavns kommune indhøstede ved saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret. I artiklen gøres der rede for, at det både af økonomiske grunde og af hensyn til de fraflyttede beboere selv er mest hensigtsmæssigt at løse genhusningsproblemet efter »oprykningsprincippet«. Disse betragtninger fører til, at saneringer af større omfang kun bør udføres, når der er en vis ikke helt ringe lejeledighed i en by, og det må yderligere kræves, at denne lejeledighed også findes blandt billigere lejlighedstyper – d.v.s. i de ældre ejendomme i byen.

Som den formentlig eneste mulighed for at tilvejebringe en sådan lejeledighed finder artiklen, at der i forbindelse med et passende nybyggeri må gennemføres en huslejeudligning, men på den anden side skulle erfaringerne fra tidligere tid efter forfatterens opfattelse give et fingerpeg i retning af, at en tilstrækkelig udligning skulle rumme muligheder for, at lejeledigheden så også vil blive fremkaldt.

Der kan imidlertid være grund til at frem-

hæve, at man i andre lande nærer tvivl med hensyn til i praksis at løse erstatningsboligproblemet ved hjælp af oprykningsprincippet. I U.S.A. har man således helt forladt dette princip og anser det for nødvendigt at bygge direkte for de saneringsramte. En amerikansk saneringsekspert har i et foredrag for Københavns boligkommission udførligt redegjort for årsagerne hertil: Vanskelighederne ved at nå til en så stor boligreserve, som princippet forudsætter, nødvendigheden af, at reserven har den til formålet rigtige beliggenhed og pris, samt at boligmarkedet ikke i praksis vil være så frit og følsomt, som teorien forudsætter.***)

Kommissionen deler fuldt ud den opfattelse, at det er en nødvendig forudsætning for at gennemføre større saneringsarbejder, at der kan tilvejebringes erstatningsboliger under en eller anden form, og man kan ligeledes tilslutte sig, at den bedste form teoretisk synes at være oprykningsprincippet. Som det vil fremgå af de foranstående bemærkninger, mener kommissionen imidlertid ikke, at det vil være forsvarligt at afvente det tidspunkt, da der eventuelt vil fremkomme en boligreserve af den beskrevne karakter, men at det nu må betragtes som uomgængeligt nødvendigt at tage sanerings- og kondemneringsopgaven op. Man må derfor undersøge mulighederne for på anden måde at drage omsorg for en tilfredsstillende anbringelse af de pågældende beboere.

3.6. Afvejelsen af de forskellige boligbehov.

Når spørgsmålet om tilvejebringelse af erstatningsboliger hidtil har medført så væsentlige begrænsninger i kondemnerings- og saneringsvirksomhedens omfang, skyldes det efter kommissionens opfattelse en manglende erkendelse af, at behovet for erstatningsboliger er et boligbehov, som må tilgodeses på lige fod med andre boligbehov, hvad enten det drejer sig om at skaffe boliger til befolkningstilvæksten, til erstatning for boliger, der overgår til erhverv, eller til andre formål. Hermed være ikke sagt, at saneringsbehovet skal have fortrin frem for alle de øvrige behov; når forholdene på bygge- og boligmarkedet er særligt vanskelige, som tilfældet har været under og efter den 2. verdenskrig, må også det her behandlede boligbehov finde sig i begrænsninger; derimod bør behovet ikke i urimelig grad tilsidesættes, fordi

*) 1938-betænkningen, side 59–60.

**)) »En huslejeudlignings betydning for sanering af usunde bydele« i *Byplan* nr. 14, 1951, side 97–101.

***)) Københavns boligkommissions årsberetn. 1946, side 23–27.

»en dårlig bolig dog er bedre end slet ingen bolig«. Kun hvis det erkendes, at også saneringsbehovet må tilgodeses i rimeligt omfang, er der mulighed for at tilrettelægge en systematisk kondemnerings- og saneringsvirksomhed af forsvarligt omfang.

Når man ikke vil slå sig til tåls med at sanere på de tilfældige tidspunkter, hvor der af den ene eller anden årsag måtte foreligge en boligreserve, som uden særlige foranstaltninger kan løse erstatningsboligproblemet, stilles man over for den vanskelige opgave at fordele en utilstrækkelig boligbestand mellem en række boligbehov af forskellig karakter.

Man anser det ikke for muligt at opstille objektive kriterier for de forskellige gruppers prioritet, men der kan være grund til på dette sted at redegøre for et forsøg i denne retning, som man har gjort i Sverige. I Linköping har kommunen efter et engelsk forbillende udarbejdet et pointssystem, hvorefter de boligsøgende inddeles i grupper efter det behov, som man skønner, at den enkelte har for at få tildelt en bolig. Reglerne indførtes i juni 1951 med hensyn til de boliger, som opføres af byen selv og af de sociale boligselskaber, og har efter det over for kommissionen oplyste fungeret tilfredsstillende. Grupperingen er foretaget på følgende måde:

I *gruppe I* findes de boligsøgende uden egen bolig, og de inddeles i grupperne:

- A. gifte samt enlige med børn,
- B. personer, som agter at indgå ægteskab,
- C. akutte situationer (opstået ved pludselig opsigelse af lejemål o. lign.).

Gruppe II omfatter boligsøgende, som har egen bolig, og ansøgere i denne gruppe inddeles i:

- A. udkomdemnerede familier eller familier, som bebor kondemnabile boliger,
- B. familier, hvis boliger er overbefolkede, og
- C. familier, som har andre grunde til at søge en anden bolig (ønsket om en bedre bolig, ønsket om at flytte som følge af sygdom).

Gruppe III omfatter endelig enlige, som søger bolig.

Når et boligkompleks bliver klar til indflytning, fordeles boligerne imellem de ovenstående hovedgrupper på den måde, at hver gruppe får så stor en del af de nye boliger tildelt, som svarer til antallet af ansøgere i denne gruppe i forhold til samtlige boligsøgende, hvil-

ket altså vil sige, at de boligsøgende inden for en gruppe ikke konkurrerer med de boligsøgende inden for en anden gruppe. Fordelingen af boliger inden for de enkelte grupper sker ifølge et pointssystem, der går ud på følgende:

1. *Antal familiemedlemmer*: Et point for hvert familiemedlem og i tillæg hertil et halvt point for hvert familiemedlem under 6 år og et helt point for hvert familiemedlem imellem 7 og 20 år.

2. *Overbefolkning*: Et point for hver person ud over to pr. rum, hvortil regnes værelse, soveværelse eller opholdsstue.

3. *Sygdom*: Et til tre points efter et lægeligt skøn.

4. *Underlødige lejligheder*: Et til tre points. Graden af underlødighed bestemmes i samråd med bostadsinspektionen.

5. *Særlige forhold*: Pkt. A. Frugtsommelighed: Et halvt point (efter lægeerklæring). Pkt. B. Et gift par, som har boet adskilt på forskellige steder i mere end 6 måneder: Et halvt point pr. halvår. Pkt. C. Andre særlige forhold som deltidsarbejde, natarbejde, ulykkelige forhold i hjemmet, forsørgerpligt m.v.: Point varierende imellem et halvt og tre. Pkt. D. Ansøgningstidens længde: 0,2 point for hver måned.

6. *Balancerende points*: A. Ansøgeren eller hans hustru har stået i byens folkeregister i mere end 10 år: Et point. Gruppe B. Ansøgeren eller hans hustru er født i byen og har boet der siden: To points.

De boligsøgende får altså points for alle forhold, som påvirker boligbehovet. Pointene sammentælles, og de forhåndenværende lejligheder fordeles imellem dem, som har opnået det højeste pointantal.

Såvel grupperingerne som pointværdierne og deres indbyrdes relation kan vel gøres til genstand for diskussion, men systemet forekommer for så vidt interessant, som det forsøger at skabe et billede af det kvalitative boligbehov i modsætning til de mere almindelige opgørelser af boligbehovet som et kvantitativt behov, der i ringere omfang tager kvalitative hensyn. Ved det tryk, som de boligsøgende øver på de kommunale myndigheder rundt omkring i byerne, er den kvalitative vurdering af behovet en daglig tilbagevendende opgave, når de få boliger, som tilhører kommunen, skal tildeles de boligsø-

gende så retfærdigt som muligt, eller når den kommunale boliganvisning iøvrigt kan øve indflydelse på, hvem en ledig lejlighed skal tildeles.

Pointsystemer anvendes også – eller overvejes indført – i andre lande, f. eks. i Belgien og Holland.

Som nævnt må kommissionen stille sig tvivlende overfor muligheden af at opstille objektive kriterier for, hvilken prioritet der bør tillægges de forskellige behovsgrupper. Man kan næppe nå videre end til en mere skønmæssig afvejning af de forskellige behov, og på dette grundlag søge at tilrettelægge et rimeligt afviklingsprogram for den kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand. I denne henseende kan der navnlig være grund til at fremhæve følgende:

På den ene side må der tages rimeligt hensyn til det almindelige boligbehovs efterspørgsel efter boliger. Det er imidlertid en kendsgerning, at der for hele landet under eet praktisk talt er lige så mange boliger til rådighed for befolkningen som i 1939, hvis man lægger de før krigen konstaterede husholdningsfrekvenser til grund. Ud fra denne forudsætning har boligtilvæksten altså holdt trit med befolknings- tilvæksten. Når der alligevel er tale om bolig- mangel, skyldes det først og fremmest, at der i årene under og efter krigen er sket ændringer i husholdningsfrekvenserne, som navnlig har givet sig udslag i, at en forholdsvis større del af de ugifte nu har egen bolig end før krigen. Ganske vist lader det sig ikke – eller kun i begrænset omfang – gøre at fremkalde den mest hensigtsmæssige udnyttelse af boligbestanden, men det kan efter kommissionens opfattelse ikke være rimeligt, at denne omstændighed skal komme kondemnerings- og saneringsvirksomheden til skade.

Man må endvidere regne med, at befolknings- tilvæksten fra omkring 1963 og i alt fald i de følgende 10 år vil kræve en væsentlig større boligproduktion, end befolknings- tilvæksten i årene frem til 1963 kræver. Den gunstigste periode for genoptagelsen af kondemnerings- og saneringsvirksomheden inden for en rimelig fremtid må derfor være årene frem til omkring 1963.

På den anden side frembyder de sundheds- og brandfarlige boliger et så alvorligt problem, at løsningen af dette spørgsmål ikke bør stilles bagest i rækken af de boligbehov, der skal dækkes. Heroverfor kan man efter kommissio-

nens mening ikke anføre, at boliger, der allerede før krigen blev erklæret for sundhedsfarlige, dog har kunnet benyttes og vel også vil kunne benyttes nogen tid endnu. Thi ingen kan gøre op, i hvor høj grad denne benyttelse har været årsag til sygdomme og andre følger, der har påført beboerne en skade, der ikke lader sig måle, og har kostet samfundet store beløb i tabt arbejdskraft, i sygehusophold, børneforsorg, fængselsvæsen o. lign. Indberetninger fra embedslæger og andre, der har deres gang i disse boliger og kvarterer, tyder på, at den skade, der er sket, er af overordentlig stort omfang.

3.7. Kommissionens forslag til program for kondemnerings- og saneringsvirksomheden.

Ud fra de sundhedsmæssige og brandmæssige hensyn, som ligger til grund for boligtilsynsloven, må den umiddelbart forestående opgave være at få nedlagt de boliger, hvor der på grund af uafhjælpelige mangler er tale om en så alvorlig sundheds- og brandfare, at boligerne snarest bør forbydes. Man regner herved med, at flertallet af kælderlejlighederne falder ind under denne gruppe.

Man er klar over, at opgavens omfang ikke er begrænset hertil, idet en del af disse lejligheder ligger i områder, der må karakteriseres som saneringsmodne, og en sanering vil også komme til at omfatte andre boliger end de kondemnable.

Kommissionen mener imidlertid, at der i højere grad end hidtil antaget er muligheder for at sanere på andre måder end ved kvarterets totale rydning, og man er af den opfattelse, at sådanne fremgangsmåder jævnlig vil føre til samfundsmæssigt tilfredsstillende resultater og gøre opgaverne økonomisk mere overkommelige, hvortil kommer, at sådanne lempeligere saneringsformer ikke stiller samme krav om erstatningsboliger som totalsaneringer.

Samtidig med, at løsningen af denne del af opgaven påbegyndes, må det næste led, fjernelsen af ejendomme, der inden for en overskuelig årrække må påregnes at blive kondemneringsmodne, tilrettelægges således, at der kan gå videre med denne gruppe, når den første gruppes problemer er løst. Det kan være vanskeligt at angive takten for fjernelsen af disse boliger, idet dette spørgsmål i nogen grad må ses i sammenhæng med den almindelige bolig- situation på længere sigt.

Det er imidlertid klart, at en sådan skarp

opdeling af de kondemneringsmodne ejendomme ikke lader sig gennemføre i praksis. Nedlæggelse af ejendomme, der bør rammes med øjeblikkelige forbud, vil ofte føre med sig, at ejendomme, der kun bør kondemneres på årsmål, må nedlægges i forbindelse hermed; i de fleste ejendomme vil der findes lejligheder af begge kategorier, i andre tilfælde vil en ophobning af ejendomme, der kan tolereres endnu i nogle år, gøre området mere saneringsmodent end områder med spredte ejendomme, der straks bør nedlægges, o.s.v. Udgangspunktet for tilrettelæggelsen af en samlet plan for nedlæggelsen af disse grupper af ejendomme må imidlertid være sundheds- og brandfarens karakter.

Efter kommissionens opfattelse burde de kondemnerings- og saneringsmodne boliger nedlægges snarest; da også andre behov må tilgodeses, mener man imidlertid, at det vil være rimeligt at tilstræbe en samlet plan, hvorefter man over en 15–20 års periode søger at få udskiftet den ophobede kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand, der i afsnit 3.1.2. skønsmæssigt er opgjort til omkring 50.000 lejligheder. Efter de foran givne oplysninger om tilvæksten i det almindelige boligbehov bør det tilstræbes at udskifte så mange boliger som muligt i årene frem til 1963, idet krigsårenes store fødselsårgange derefter vil forøge efterspørgslen væsentligt. På den anden side må det dog også tages i betragtning, at de store årgange skulle betinge muligheder for en forøget boligproduktion, således at saneringsvirksomheden kan fortsættes uanset den forventede stigning i det almindelige boligbehov. Man er klar over, at denne udskiftningstakt ligger langt under,

hvad der forudsættes efter de tidligere omtalte forældelsesregler, jfr. afsnit 3.2. En sådan udskiftnings hastighed ligger imidlertid ganske uden for de rammer, som byggekapaaciteten og samfundsøkonomien magter idag, og så langt man for øjeblikket kan se fremover.

Et program som det skitserede vil kræve, at der under en eller anden form tilvejebringes gennemsnitligt 2.500–3.000 erstatningsboliger om året. En begrænset del af disse erstatningsboliger vil måske fremkomme gennem selve saneringen, idet der ved ombygning af de ejendomme, der ikke behøver at nedrives, undertiden kan ske en deling af store lejligheder; i andre tilfælde vil problemet løse sig så at sige af sig selv, idet der i sådanne områder vil findes et vist antal beboere, som det ikke bliver nødvendigt at anviser erstatningsboliger, idet de på den ene eller den anden måde selv løser problemet. Disse muligheder er dog begrænsede og usikre, og det vil formentlig være nødvendigt at regne med, at det offentlige skal kunne anviser erstatningsboliger i samme omfang, som der sker nedlæggelse af de dårlige boliger, d.v.s. at der skal disponeres over 2.500–3.000 lejligheder som erstatningsboliger om året.

For at illustrere, hvad dette betyder, kan man sige, at det til gennemførelsen af et sådant program er nødvendigt under en eller anden form hvert år at kunne disponere over mindre end 3 pro mille af den anvendelige boligbestand. I det følgende kapitel gennemgås, hvilke muligheder der står til rådighed for at fremskaffe et sådant antal erstatningsboliger og derved tilvejebringe forudsætningerne for at gennemføre det ovenfor skitserede kondemnerings- og saneringsprogram.

KAPITEL 4

ERSTATNINGSBOLIGPROBLEMER

Det er fremhævet i det foregående kapitel, at et kondemnerings- og saneringsprogram, der inden for en rimelig årrække kan sikre afviklingen af det ophobede behov, kun kan gennemføres, såfremt man i forbindelse med nedlæggelse af de udslidte boliger kan skaffe disses beboere forsvarlige boligforhold. Inden man tager kondemnerings- og saneringsreglerne op til behandling, skal der derfor i dette kapitel redegøres for mulighederne for at løse erstatningsboligproblemet. Først gennemgås forskellige muligheder for at få stillet det fornødne antal erstatningslejligheder til rådighed, derefter om der bør træffes særlige foranstaltninger for at sikre en for beboerne rimelig leje, og endelig drøftes de særlige problemer, som gør sig gældende i kommuner, der i det væsentlige er udbygget.

4.1. Muligheder for at tilvejebringe erstatningsboliger.

4.1.1. Forslag om at give beboerne i et saneringsmodent område fortrinsret til ledige lejligheder i området. Forstander, cand. theol. Otto Krabbe, Kristeligt Studenter-Settlement, der er formand for »Vesterbro's boligaktion«, anmodede i en skrivelse af 14.11.1950 kommissionen om at overveje mulighederne for en foranstaltning gående ud på, at kommunerne, hvor det er muligt, skal afstikke byernes saneringskvarterer eller -områder, og at der inden for disse særlige »nødområder« skal være prioritet ved udlejning af ledige boliger for de i området boende personer. Herved skulle opnås:

1. en oprykning for områdets beboere til bedre boliger fra dårlige,
2. en udtynding af områdets befolkning ved, at familier, som bor sammen med andre

familier, får mulighed for at skaffe sig egen lejlighed, og

3. en anledning til at gå den enkelte, dårlige bolig igennem, før den påny udlejes.

En sådan »oprykningsprioritet« måtte efter forstander Krabbes opfattelse forventes som et supplement til andre foranstaltninger at ville virke til bedring af de dårligst boendes boligvilkår.

Til belysning af, hvilken betydning en sådan »oprykningsprioritet« vil kunne få, har kommissionen fra Københavns kommunes boligudvalg indhentet oplysning om lejrskifter i 1950 inden for to nærmere afgrænsede områder på Christianshavn og på Vesterbro, nemlig:

- 1) på Christianshavn området afgrænset af havnen, Torvegade, Overgaden neden Vandet og Langebrogade samt området afgrænset af Overgaden neden Vandet, Torvegade, havnen og Wilders Plads.
- 2) på Vesterbro området afgrænset af Saxogade, Vesterbrogade, Westend og Matthæusgade samt området afgrænset af Dannebrogsgade, Sdr. Boulevard, Revalsgade og Estlandsgade.

Samtlige lejligheder inden for disse områder er inddelt efter de kvalitetsbetegnelser, som Københavns kommunes boligkommission anvender ved kommissionens generelle kvalitetsbedømmelser af ejendomme med henblik på foranstaltninger efter boligtilsynsloven.*)

De indhentede oplysninger viser følgende for de pågældende områder:

*) jfr. kap. 3.1.2. og boligtilsynsrådets cirkulære nr. 5 af 30. 4. 1953 (bilag 7).

Kvalitetsgruppe:

	I	II	III	IV	Ialt
A. Antal lejligheder:	30	197	283	563	1.073
Område 1	65	199	659	168	1.091
— 2	(95)	(396)	(942)	(731)	(2.164)
B. Lejligheden fraflyttet:					
a) ved bytning inden for området:	0	1	0	12	13
Område 1	1	2	18	3	24
— 2	(1)	(3)	(18)	(15)	(37)
b) alm. fraflytning:	5	35	43	69	152
Område 1	22	53	62	10	147
— 2	(27)	(88)	(105)	(79)	(299)

Når man ser bort fra bytninger af lejligheder inden for områderne, er altså ca. 300 lejligheder af det samlede antal på 2.164 blevet ledige ved fraflytning i 1950, hvilket svarer til ca. 14 pct. Til sammenligning kan anføres, at den gennemsnitlige fraflytningsprocent i København og Frederiksberg kommuner i 1950 var 5 pct. Der er altså blevet flyttet 3 gange så meget i disse områder som gennemsnittet.

Det har ikke kunnet oplyses, i hvilket omfang fraflytningerne har fundet sted til andre lejligheder inden for områderne, og det kan således ikke ses, i hvilket omfang oprykning faktisk finder sted allerede nu, men det må formentlig antages, at dette sker i en hel del tilfælde.

Det må herefter antages, at det af forstander Krabbe under 1. angivne formål (oprykning fra dårlige til bedre boliger) til en vis grad ville kunne opnås. Undersøgelsen viser, at ledigheden ved fraflytning i kvalitetsgrupperne II, III og IV er stor nok til inden for mindre end 1 år at optage beboerne fra lejligheder i gruppe I. Fraflytningen i grupperne II, III og IV er endvidere så stor, at der skulle være nogen mulighed for at opnå det under 2. angivne formål (en udtynding af områdernes befolkning), ligesom der skulle kunne anvises bedre lejligheder i tilfælde, hvor der er særlig trang dertil, f. eks. når det drejer sig om familier med børn eller svagelige personer.

Endelig kan det under 3. angivne formål (en gennemgang af de dårlige boliger før genudlejning finder sted) opnås gennem et samarbejde mellem boliganvisning og boligtilsyn.

På grundlag af denne undersøgelse har forstander Krabbes forslag været indgående drøftet i kommissionen, som imidlertid i skrivelse af 6. 11. 1952 over for boligministeriet udtalte, at man måtte nære betænkelighed ved at anbefale, at forslaget søges gennemført. Dette standpunkt grunder sig navnlig på følgende betragtninger:

Forslaget giver beboerne i saneringskvartererne en fortrinsret til kvarterernes lejligheder frem for andre lejlighedssøgende, herunder også beboere af usunde boliger uden for disse kvarterer. Denne fortrinsret anser kommissionen for uheldig af flere grunde, navnlig fordi den afskærer befolkningsgrupper uden for kvartererne fra at indgå lejemaal om en del billige, mindre lejligheder, som findes inden for kvartererne, og som de pågældendes forhold både økonomisk og boligmessigt gør dem lige så berettiget til som kvarterernes egne beboere. Selv om saneringsområdernes beboere måske i særlig grad føler sig knyttet til stedet, og selv om forekomsten af usunde og overbefolkede lejligheder i saneringsområderne er særligt iøjnefaldende, mener man ikke, at der kan tillægges disse forhold en så afgørende vægt, at de kan begrunde en fortrinnsstilling for saneringskvarterernes beboere ved indgåelse af nye lejemaal.

Også i forhold til ejerne af de i saneringsområderne liggende ejendomme bygger forslaget på en forskelsbehandling, idet dets gennemførelse forudsætter, at ejernes ret til over for boliganvisningsudvalget at stille forslag om, til hvem en ledig lejlighed skal udlejes, begrænses til den kreds af lejlighedssøgende, der bor inden for saneringsområderne. Efter kommissionens opfattelse må det anses for tvivlsomt om et sådant indgreb over for bestemte kategorier af ejendomsbesiddere kan anses for tilstrækkeligt motiveret ved de bolig-hygieniske fordele, som forslaget indebærer.

Det skal endelig nævnes, at fremgangsmåden ikke er egnet til at danne grundlag for en rationel saneringsvirksomhed, som nødvendigvis må forudsætte, at der til bestemte tidspunkter kan disponeres over et bestemt antal erstatningslejligheder. Fremgangsmåden kunne derimod være af en vis betydning ved iværksættelse af *kondemneringer af enkelte boliger*, idet kondemneringernes antal og fristerne for benyttel-

sesforbudets ikrafttræden i nogen grad kan tilpasses under hensyn til den forventede opståede lejledighed.

4.1.2. *Tvungen boliganvisning.* For så vidt skulle forekomsten af ledige lejligheder talmæssigt være tilstrækkelig til, at der kunne sikres erstatningsboliger til en sanering af det af kommissionen foreslåede omfang. Ikke blot forøges boligbestanden hvert år med et antal nye boliger, men også inden for den eksisterende boligbestand sker der til stadighed fraflytning i et ret betydeligt omfang. På den anden side viser erfaringerne fra de kommunale boliganvisningsudvalgs arbejde, at det er meget begrænset, hvad udvalgene kan disponere over af lejligheder.

Det offentliges indseende med udlejningen af lejligheder, såvel i nybyggeriet som i den eksisterende boligmasse, hjemles i lejelovens regler om boliganvisning (kap. XVIII i lovbeholdt nr. 116 af 15.4.1955). Herefter overlades det – bortset fra hovedstadsområdet, hvor reglerne gælder umiddelbart – til kommunalbestyrelserne at bestemme, om boliganvisningsreglerne skal være gældende i kommunen.

Hvor boliganvisningsreglerne er i kraft, skal ledige lejligheder anmeldes til boliganvisningsudvalget, men udlejeren har ret til at stille forslag om nye lejere, og opfylder den foreslåede lejer de af udvalget sædvanligt stillede krav med hensyn til husstandens størrelse og sammensætning, skal udvalget godkende forslaget. I kommunerne i hovedstadsområdet og iøvrigt i kommuner med over 15.000 indbyggere kan udvalgene dog yderligere kræve, at lejeren har boet en vis tid i kommunen, men andre krav, f. eks. at lejeren skal være opnoteret i udvalgets kartotek, kan ikke stilles. Har udlejeren ikke stillet forslag om, til hvem lejligheden skal udlejes, eller opfylder forslaget ikke betingelserne for godkendelse, kan udvalget anvise en lejer. Anvisningsretten er således sekundær, og udvalgene har i praksis kun i beskedent omfang mulighed for at råde over ledige lejligheder.

Til belysning af ovenstående skal anføres følgende tal fra en undersøgelse, som boligministeriet i anden anledning har ladet foretage om anvisningen af lejligheder i de 19 kommuner, som udgør hovedstadsområdet:

I kalenderåret 1952 blev der til boliganvisningsudvalgene i disse kommuner anmeldt ialt ca. 26.400 ledige lejligheder. (Det må antages, at 6.–7.000 var nyopførte lejligheder og resten

lejligheder i den eksisterende boligbestand). Heraf godkendte boliganvisningsudvalgene i ca. 23.000 tilfælde udlejers forslag, og der skulle således være ca. 3.400 lejligheder eller henved 13 pct. til rådighed for boliganvisningsudvalgene. Imidlertid fremgår det af undersøgelsen, at nogle af kommunerne kun har opgivet første gangs godkendelser; dette er f. eks. tilfældet for Københavns kommune, hvor der blev anmeldt ca. 16.600 lejligheder og godkendt ca. 14.000. Det er her oplyst, at kommunen i væsentligt omfang har godkendt ejerens andet forslag om udlejning af de ca. 2.600 lejligheder, som ikke blev godkendt ved første anmeldelse. På baggrund heraf må man gå ud fra, at det antal tilfælde, hvor boliganvisningsudvalgene endeligt har kunnet nægte at godkende ejerens forslag og selv foretage anvisningen, er yderst begrænset.

På denne baggrund kunne man rejse det spørgsmål, om ikke hensynet til saneringen måtte gøre det berettiget at begrænse ejerens adgang til at bringe lejere i forslag til ledige lejligheder ved at stille sådanne betingelser for godkendelse, at man herigennem opnåede at sikre det nødvendige antal lejligheder til beboerne af saneringsmodne lejligheder. Fra det af forstander Krabbe stillede forslag vil en sådan ordning adskille sig derved, at den rammer grundejerne generelt, medens forstander Krabbes forslag ville betyde begrænsninger i indstillingsretten for bestemte grupper af udlejere, nemlig for ejerne af de inden for saneringsområderne beliggende ejendomme.

Ved den gældende boliganvisningsordning er der lagt vægt på, at der er tale om »et betydeligt indgreb i udlejers normale dispositionsret over sin ejendom«, og at udlejers forslag derfor skal godkendes i det omfang, det er muligt, uden at tilsidesætte de samfundsmæssige hensyn, der ligger til grund for boliganvisningsordningen. Særlige regler, der sikrer det nødvendige antal erstatningsboliger, vil være et endnu stærkere indgreb i dispositionsretten. Selvom der utvivlsomt foreligger stærke samfundsmæssige grunde for at sikre erstatningsboliger i forbindelse med kondemnering og sanering, bør man derfor undersøge andre muligheder for problemets løsning, inden spørgsmålet om tvungen boliganvisning tages under overvejelse.

4.1.3. *Tilskud til ejere, der stiller ledige lejligheder til rådighed.* Når man ikke vil skride til

tvungen anvisning af en del af de ledige lejligheder, kan man rejse det spørgsmål, om man ikke fra det offentlige side kan gøre ejerne positivt interesserede i at stille ledige lejligheder til rådighed som erstatningsboliger. En del af grundejernes modstand mod at leje ud til beboerne fra saneringsområderne bunder sikkert i overdrevne forestillinger om, at der her er tale om et lejerklimentel, som i flere henseender er mindre tiltrækkende for husejerne. Det er muligt, at denne modstand vil kunne fjernes gennem en økonomisk ydelse til de husejere, som stiller ledige lejligheder til rådighed for udlcning til lejesøgende fra saneringsområderne. Det økonomiske vederlag kan tænkes givet som et kontant beløb een gang for alle for hvert lejemål, som indgås med en lejer af den pågældende kategori, anvist ejeren af kommunen, når kommunen iøvrigt kan godkende lejeaftalen. Vederlaget fremtræder på denne måde som en art erstatning for det afkald, ejeren giver på sin ret til – inden for de i lejeloven indeholdte regler om boliganvisning – selv at bringe lejere i forslag.

Et sådant vederlags størrelse vil næppe kunne fastlægges for alle tilfælde, idet det i nogen grad må rette sig efter lejlighedens størrelse og egnethed til formålet. Vederlaget bør dog være tilstrækkeligt til, at ejeren får rimelig dækning for de fordele, han giver afkald på. Som et almindeligt udgangspunkt ville et vederlag svarende til 3–6 måneders leje formentlig kunne anses for passende.

Vederlag ydet efter de angivne retningslinier vil næppe påvirke ejendommens værdi, og lejeddannelsen fremover vil være uændret. Hertil kommer, at såfremt det offentlige fortrinsvis skal anbringe de udsanerede beboere i nybyggeriet, må der i et formentlig ikke helt ringe omfang ydes løbende tilskud for at sætte beboerne i stand til at betale nybyggeriets leje, medens de pågældende i almindelighed må antages at være i stand til at afholde den lavere leje i den ældre boligbestand. Der er grund til at tro, at samfundet ved at yde en godtgørelse som den foreslåede i det lange løb bliver belastet med mindre udgifter til genhusningen end ved at yde særlige tilskud til nedbringelse af lejen i nybyggeriet. Man vil utvivlsomt samtidig opnå en mere hensigtsmæssig spredning af saneringskvarterernes beboere. Den omstændighed, at vederlag gives af det offentlige, skulle være tilstrækkelig garanti for, at en ordning som den foreslåede ikke vil give anledning til misbrug.

På den anden side må det erkendes, at ordningen som en isoleret foranstaltning ikke vil være tilstrækkelig til at løse erstatningsboligproblemet. Det vil i nogen grad være tilfældigt, i hvilket omfang og til hvilke tidspunkter der på denne måde kan tilvejebringes erstatningsboliger. Fremgangsmåden kan derfor ikke danne grundlag for en systematisk saneringsvirksomhed, men kan som et supplement til andre foranstaltninger yde et vist bidrag til problemets løsning. Endvidere må det indrømmes, at der kan knytte sig visse betænkeligheder til en sådan ordning, og der har ikke i kommissionen været tilslutning til at stille forslag herom.

4.1.4. *Det af Selskabet for sundhedsplejen fremsatte forslag.* Som omtalt foran s. 00 fremsatte Selskabet for sundhedsplejen i 1951 forslag om, at indtil 10 pct. af den årlige boligproduktion forbeholdes familier, hvis lejligheder efter praktiserende lægers anmeldelse og bolig- og sundhedskommissionernes bedømmelse bliver erklæret for usunde eller overbefolkede, således at de usunde boliger kan lukkes og de overbefolkede genudlejes til familier af passende størrelse. Til de pågældende familier skulle der da kunne ydes huslejetilskud for at opnå en efter deres forhold rimelig leje.

Den her fremsatte tanke, at man reserverer en del af den årlige boligproduktion til kondemnerings- og saneringsvirksomhedens behov for erstatningsboliger, er efter kommissionens opfattelse værdifuld, idet den understreger dette behov som et boligbehov, der har krav på en rimelig andel i boligbestanden. En ordning efter lignende retningslinier er i 1953 blevet gennemført i Belgien. Det sociale boligbyggeri i Belgien er som omtalt i kapitel 2 henlagt til to landsomfattende boligselskaber, eet for byområderne og eet for landdistrikterne. Disse boligselskaber kan opnå statsgaranti for de lån, som optages til finansiering af boligbyggeriet, og ved loven af 1953 er det gjort til vilkår for sådanne statsgarantier, at mindst 10 pct. af selskabernes årlige boligproduktion reserveres som erstatningsboliger til beboerne fra saneringskvarterer. Den nævnte andel på 10 pct. var gældende i de første år efter lovens vedtagelse, men blev derefter forhøjet til 20 pct. og er for tiden fastsat til 30 pct. Da boligselskaberne for tiden bygger 12.–13.000 lejligheder om året, betyder dette, at godt 4.000 lejligheder om året stilles til rådighed som erstatningsboliger, og dette svarer til ca. 10 pct. af den årlige samlede bolig-

produktion i Belgien. Hertil kommer, at også andre bygherrer end de to nationale boligselskaber deltager i saneringsvirksomheden, og man regner med, at sådanne bygherrer i 1956 har tilvejebragt ca. 4.000 erstatningsboliger, hvilket vil sige, at omkring 20 pct. af den årlige boligproduktion i Belgien for tiden reserveres til saneringsformål.

Såfremt man vil overføre det af Selskabet for sundhedsplejen stillede forslag til det af kommissionen skitserede program – nedlæggelse af 2.500–3.000 boliger om året og dermed fremskaffelse af et tilsvarende antal erstatningsboliger – vil den angivne procent under de nuværende byggeforhold ikke være tilstrækkelig. Der bygges i disse år omkring 17.–18.000 lejligheder årligt i byer og bymæssige bebyggelser, og man måtte følgelig reservere 15–20 pct. af nybyggeriet for at skaffe det ønskede antal erstatningsboliger.

Imidlertid er der ingen grund til, at erstatningsboligerne udelukkende skal tilvejebringes i nybyggeriet; tværtimod bør man, som tidligere omtalt, af mange grunde tilstræbe en spredning af de pågældende familier i hele boligbestanden. Forslaget burde derfor snarere formuleres på følgende måde:

Tilvæksten i boligbestanden gennem nybyggeriet danner grundlaget for, at en del af den udslidte boligbestand kan – og bør – nedlægges med den følge, at der nødvendigvis må tilvejebringes et tilsvarende antal erstatningsboliger, det være sig i eksisterende lejligheder eller i nybyggeriet. Da nybyggeriet yder et væsentligt bidrag til imødekommelse af de forskellige boligbehov, bør kondemnerings- og saneringsvirksomheden sættes i relation til nybyggeriet, således at der bør nedlægges så mange dårlige lejligheder, som svarer til en vis procent – in casu 15–20 pct. – af nybyggeriet, uden at der herved er taget stilling til, om det tilsvarende antal erstatningslejligheder bør skaffes i den eksisterende boligbestand eller i nybyggeriet.

Det af Selskabet for sundhedsplejen fremsatte forslag giver imidlertid ingen anvisning på, hvilke foranstaltninger der må træffes for at sikre sig det nødvendige antal erstatningsboliger. Såfremt man ikke vil gå ind for tvungen boliganvisning, vil kommunerne være henvist til – bortset fra de begrænsede muligheder, som de gældende boliganvisningsregler rummer – at træffe aftale med grundejere og sociale boligselskaber om at få stillet det påkrævede antal erstatningslejligheder til rådighed. Selv om

kommunerne går ind for tanken om over en rimelig årrække at afvikle den kondemnerings- og saneringsmodne boligbestand i takt med nybyggeriets omfang, må det sikkert erkendes, at det i alt fald indtil videre vil blive vanskeligt for kommunerne at vinde tilslutning og aktiv medvirken til et sådant program. Presset på boligmarkedet er så stærkt, at en ny gruppe af efterspørgere, som ikke hidtil har haft en »velerhvervet ret« til en rimelig del af den anvendelige boligbestand, vil støde på betydelig modstand, og det vil næppe blive nogen let opgave for kommunerne ved frivillige aftaler at varetage denne gruppes interesser.

Man kunne derfor tænke sig den udvej, at lovgivningsmagten – som i Belgien – stillede sig bag kravet om de dårligste boligernes nedlæggelse på den måde, at der blev åbnet adgang til at gøre statslån til boligbyggeri i kommunen betinget af, at der hvert år nedlægges et på grundlag af de lokale forhold nærmere fastsat antal boliger. En sådan fremgangsmåde ville formentlig gøre det lettere for kommunerne at vinde gehør for nødvendigheden af, at det påkrævede antal erstatningsboliger blev tilvejebragt. På den anden side vil fremgangsmåden nok blive følt som et indgreb i kommunernes og udlejernes dispositionsfrihed, og muligheden for på anden måde at løse erstatningsboligproblemet bør derfor undersøges.

4.1.5. *Forøgelse af boligproduktionen.* Efter byggestøtteleven af 1955 er der lagt ret faste rammer for boligbyggeriets omfang i de nærmest kommende år. Når der tages hensyn til det antal lejligheder, som erfaringsmæssigt opføres uden støtte efter boligstøtteleven, kan man som nævnt regne med, at der i disse år vil blive opført mellem 17.000 og 18.000 boliger i byer og bymæssige bebyggelser. Imidlertid er der næppe tvivl om, at der i relation til arbejdskraft og byggematerialer er mulighed for en ret væsentlig forøgelse af nybyggeriet.

Såfremt der stilles yderligere midler til rådighed for nybyggeriet, er man derfor i den gunstige situation, at man vil være i stand til at forøge dette i samme omfang, som der sker nedlæggelse af udslidte lejligheder. Kondemnerings- og saneringsvirksomheden vil da ikke komme til at virke som en reduktion af boligbestanden, idet der for hver nedlagt udslidt bolig skaffes en ny, og kravet om erstatningsboliger vil ikke føles som en formindskelse af det

antal lejligheder, som er til rådighed til dækning af de øvrige boligbehov.

En sådan fremgangsmåde betyder ikke, at man opgiver det principielle standpunkt, at man ved fordelingen af den anvendelige boligbestand bør drage omsorg for, at en rimelig andel stilles til rådighed for nedlæggelse af de dårligste boliger, men man kan så at sige indarbejde dette princip på en lempelig måde. Efterhånden som saneringsvirksomheden kommer igang, må man da forvente, at det heraf affødte erstatningsboligbehov får sin naturlige plads, og ikke henvises til perioder med overskydende byggekapaцитet.

Kommissionen stiller derfor forslag om, at de til boligbyggeri med statslån efter boligstøtteloven afsatte rådighedsbeløb indtil videre forhøjes med et beløb, som svarer til et årligt nybyggeri på indtil 3.000 lejligheder, således at boligministeren bemyndiges til inden for denne ramme at yde statslån til boligbyggeri i kommuner (eller områder med flere kommuner, hvor en fælles løsning af erstatningsboligproblemet er nødvendig, jfr. nedenfor afsnit 4.3.), der forpligter sig til at drage omsorg for nedlæggelse af et tilsvarende antal kondemnerings- og saneringsmodne lejligheder. For at kunne yde statslån i det foreslåede omfang vil det være nødvendigt, at rådighedsbeløbene forhøjes med ca. 60 mill. kr. om året.

Det må erkendes, at man efter dette forslag ikke tilvejebringer sikkerhed for, at der i overensstemmelse med det af kommissionen skitserede program vil blive nedlagt omkring 3.000 lejligheder om året i gennemsnit, idet det vil være overladt til kommunerne, i hvilket omfang de ønsker at gøre brug af ordningen. Imidlertid er der grund til at forvente, at den omstændighed, at der – ud over den statslånskvote, som kommunen kan regne med efter byggestøtteloven – kan tilbydes statslån til nybyggeri i samme omfang, som der nedlægges udslidte lejligheder, vil virke som en kraftig tilskyndelse for kommunerne til at gå ind for en kontinuerlig kondemnerings- og saneringsvirksomhed.

Såfremt en ordning efter de angivne retningslinjer ikke gennemføres, må kommissionen ansæ det for nødvendigt, at de i de foregående afsnit omtalte muligheder for på anden måde at løse erstatningsboligproblemet tages op til overvejelse.

4.2. Foranstaltninger til sikring af en rimelig busleje i erstatningsboligerne.

Den i afsnit 4.1.5. foreslåede ordning betyder ikke, at de familier, som må flytte fra de lejligheder, der bliver omfattet af kondemnering eller sanering, udelukkende skal have anvist lejligheder i nybyggeriet. Tværtimod bør man som nævnt tilstræbe den størst mulige spredning af disse familier, og kommunen bør ved sin tilrettelæggelse af genhusningsproblemet benytte sig af alle forhåndenværende muligheder såvel i nybyggeriet som i den eksisterende boligbestand. Med hensyn til disse muligheder bemærkes følgende:

4.2.1. Erstatningslejligheder i nybyggeriet. I adskillige tilfælde vil det utvivlsomt være den letteste fremgangsmåde at søge de pågældende familier anbragt i nybyggeriet, og kommunen bør ved aftaler med boligselskaber og andre bygherrer søge at sikre sig et passende antal erstatningsboliger, det være sig det her foreslåede særlige nybyggeri eller i det øvrige nybyggeri inden for kommunen. Ikke mindst fra de sociale boligselskabers side må der kunne ventes stor forståelse for denne opgave, der naturligt falder inden for disse selskabers formål.

Mange af de familier, som herefter får anvist boliger i nybyggeriet, har *indtægter, som sætter dem i stand til at betale nybyggeriets busleje* lige så godt som de øvrige efterspørgere efter boliger i nybyggeriet, og i sådanne tilfælde er der ikke behov for særlige foranstaltninger til nedbringelse af huslejen.

I andre tilfælde vil familiens økonomiske forhold være af en sådan karakter, at *en vis midlertidig hjælp til betaling af buslejen* må forekomme rimelig. Som nævnt foran side 53, blev der i den midlertidige lov af 9. april 1941 tilvejebragt hjemmel for kommunerne til for et tidsrum af indtil 2 år at yde tilskud til betaling af buslejen for sådanne personer, og denne bestemmelse blev gentaget i den midlertidige lov af 31. marts 1953, i hvilken tilskudsperioden blev forlænget til et tidsrum af indtil 5 år.

Kommissionen foreslår, at denne adgang for kommunen til at yde særlige buslejetilskud opretholdes. Da tilskudet skal tjene som en midlertidig hjælp i en kortere periode, indtil den pågældende families økonomi og boligforhold kan tilpasses til hinanden, vil man finde det rigtigst, at der sker en gradvis reduktion af tilskudet, således at det såvidt muligt hvert år nedsættes med 20 pct. for helt at bortfalde efter 5 års forløb.

Ved anbringelse i nybyggeriet opstår det

særlige problem, at der som altovervejende hovedregel kræves *betaling af et boligindskud eller en boligandel*, inden indflytning finder sted. Dette krav kan selv for familier med normale indtægter virke som en væsentlig hindring for indflytning i nybyggeriet, når der kun kan gives en forholdsvis kort frist for fraflytning, men det må dog antages, at byggestøttelovens regler om kommunalbestyrelsens adgang til at betale eller yde lån til betaling af sådanne indskud i almindelighed vil være tilstrækkelige. Disse regler (byggestøttelovens § 57) går ud på, at kommunalbestyrelsen for mindrebemidlede personer med 2 eller flere hjemmевærende helt eller delvis uforsørgede børn under 16 år kan *betale* boligandel eller boligindskud i en beboelsesejendom, opført af et socialt boligforetagende, hvis vedtægter er godkendt i medfør af afsnit A i lov nr. 128 af 11. april 1933 eller senere byggestøttelove, såfremt ejendommen er opført efter ikrafttrædelsen af den nævnte lov. For mindrebemidlede personer kan kommunen i de nævnte ejendomme endvidere *yde lån* til betaling af boligandel eller boligindskud i det omfang, andelen eller indskudet overstiger 7 kr. pr. m² lejlighedsareal. Lånet skal tilbagebetales inden 6 år efter dets ydelse.

Hvor der er tale om anvisning af lejligheder til *børnerige familier* i nybyggeriet, vil byggestøttelovens almindelige regler om huslejetilskud til børnerige familier i mange tilfælde være tilstrækkelige, men kan i givet fald suppleres med de ovenfor omtalte bestemmelser om adgang til ydelse af særlige midlertidige huslejetilskud og tilskud eller lån til betaling af boligandel eller boligindskud.

Drejer det sig om anbringelse af *aldersrentemodtagere og invaliderentemodtagere*, er byggestøttelovens regler om huslejeafsættelsen i boliger, som er beregnet for disse kategorier, formentlig tilstrækkelige til at opnå en passende leje.

For de *mindstbemidlede* skal der peges på byggestøttelovens bestemmelser om tilskud til *social-filantropisk byggeri*. Således som disse regler nu er udformede, kan der – ligesom tilfældet er med hensyn til boliger for alders- og invaliderentemodtagere – i almindelige sociale boligforetagender reserveres et antal lejligheder med særlig støtte, således at man ikke længere behøver at samle sådanne familier i særlige boligkomplekser.

Med henblik på mindstbemidlede familier, der må fraflytte deres lejlighed i forbindelse

med kondemnering eller sanering, kan der imidlertid være grund til at overveje visse ændringer i byggestøttelovens bestemmelser om social-filantropisk byggeri.

Det social-filantropiske byggeris omfang begrænses dels ved størrelsen af det i loven til ydelse af tilskud fra statens side afsatte beløb på 2 mill. kr. pr. finansår, og dels ved, at det indskud, byggeforetagendet selv skal præstere, i det væsentlige skal tilvejebringes på filantropisk basis. Det er langt fra sikkert, at indskud kan tilvejebringes i tilstrækkeligt omfang på netop de tidspunkter, hvor en sanering medfører et særligt behov for disse billige boliger.

For opnåelse af fuldt statstilskud er det således i medfør af byggestøttelovens § 18, stk. 1, en betingelse, at tilsvarende tilskud opnås hos kommunen, og at det sociale boligforetagende selv præsterer et beløb svarende til 1/3 af kommunens tilskud. I det forslag til lov om boligforholdene, som blev fremsat i maj 1954, er man i bemærkningerne til lovforslagets § 114 inde på lignende betragtninger som de af kommissionen fremsatte, og lovudkastet indeholdt forslag til en regel om, at kommunen og den pågældende byggevirksomhed tilsammen skulle indskyde den del af tilskudet, der ikke blev opnået fra staten, uden at man ville binde kommunen eller virksomheden til hver for sig at indskyde bestemte andele. Herved ville det blive muligt at gennemføre social-filantropisk byggeri uden tilskud fra virksomheden selv eller uden tilskud fra kommunen. Samtidig blev det maximale statstilskud, som nu udgør 15 pct., foreslået forhøjet til 25 pct., medens det tilskud, kommunen og virksomheden selv skulle præstere for at opnå maximaltilskudet, blev ansat til 10 pct. af anskaffelsessummen, således at det samlede tilskud kunne udgøre 35 pct. af anskaffelsessummen.

Kommissionen har kun ment at burde stille det forslag om en ændring af de nugældende bestemmelser, at man ikke bør binde kommunen eller virksomheden til hver for sig at indskyde bestemte andele.

Herudover vil kommissionen foreslå, at de for statstilskud fastsatte midler forhøjes, idet det bør være muligt i tilstrækkeligt omfang at forøge det social-filantropiske byggeri. Det er ikke muligt at angive bestemte tal for behovet af sådanne lejligheder, men når henses til størrelsen af det foreslåede årlige saneringsprogram på indtil 3.000 lejligheder, forekommer det

rimeligt at sigte mod opførelse af yderligere 500 lejligheder årligt til mindstbemidlede, hvilket svarer til 1/6 af de lejligheder, som påregnes nedlagt om året. Kommissionen foreslår derfor, at der stilles yderligere indtil 3 mill. kr. årligt til rådighed for statens tilskud til det social-filantropiske byggeri.

4.2.2. *Erstatningslejligheder i den eksisterende boligbestand.* Som nævnt gentagne gange i det foregående må der lægges vægt på, at man udnytter de forhåndenværende muligheder for i passende omfang at søge de pågældende familier anbragt i den eksisterende boligbestand. Kommunerne bør derfor for det første anvende *de almindelige boligansyningsregler*, hvor dette er muligt, men som nævnt kan man ikke regne med, at der ad denne vej kan skaffes ret mange erstatningsboliger. Dernæst bør kommunerne i videst muligt omfang anvise de pågældende *bolig i kommunens egne ejendomme*, efterhånden som der opstår ledighed. Endvidere bør kommunerne træffe *aftale med de sociale boligselskaber* om at få stillet ledige lejligheder til rådighed i selskabernes ældre ejendomme.

Kommunerne bør også søge etableret et *samarbejde med grundejerforeningerne* for at opnå deres aktive medvirken til, at medlemmerne stiller sig positivt til løsningen af saneringsproblemerne ved at stille ledige lejligheder til rådighed for kommunen til anvisning af de pågældende familier. Det skal herved bemærkes, at kommissionen i kap. 10 stiller forslag om ejerlavssaneringer med offentlig støtte, og ikke mindst på denne baggrund er det naturligt at regne med de private grundejeres støtte til dette spørgsmåls løsning.

Også ved anbringelse i den eksisterende boligbestand bør kommunerne have adgang til at yde de foran omtalte *midlertidige huslejetilskud*, men formentlig vil der, så længe en huslejud-ligning ikke har fundet sted, kun blive brug herfor i undtagelsestilfælde. Det kan herved nævnes, at medens Københavns kommune i 1941 måtte betale huslejetilskud til ca. 260 af de ca. 700 familier, der fraflyttede Adelgade-Borgergade-kvarteret, har kommunen kun betalt tilskud til 3 af de ca. 250 familier, der fraflyttede kvarteret i 1953-54.

Hvad enten der er tale om anbringelse i nybyggeriet eller i den eksisterende boligbestand,

opstår der et særligt problem i forhold til de sociale boligselskaber, der er organiseret som *andelsboligforeninger*, idet medlemmerne som regel er berettigede til at få anvist ledige lejligheder ifølge deres medlemsnummer, og da medlemstallet i almindelighed langt overstiger antallet af lejligheder, kræves der særlige foranstaltninger, såfremt familier fra saneringskvartererne også skal kunne anvise lejlighed i disse foretagender.

Kommissionen er bekendt med, at boligministeriet i andre tilfælde, hvor der er opstået spørgsmål om dækning af et påtrængende boligbehov, har godkendt vedtægtsændringer, som har muliggjort dette, og man henstiller, at en tilsvarende holdning indtages over for andelsboligforeninger, som erklærer sig villige til at stille lejligheder til rådighed til det her omhandlede formål.

Når de familier, som bliver husvilde i forbindelse med kondemnering og sanering, i overensstemmelse med de foran skitserede retningslinier søges anbragt såvel i nybyggeri som i den eksisterende boligbestand, bør det være en naturlig konsekvens heraf, at det særlige rådighedsbeløb på indtil 60 mill. kr. årligt, som foreslås ydet til nybyggeri efter byggestøttelovens regler, ikke på forhånd fordeles på byggestøttelovens forskellige kategorier af nybyggeri. Det bør overlades til boligministeren efter forhandling med kommunerne at bestemme, om lånene skal ydes til social-filantropisk byggeri eller socialt byggeri efter byggestøttelovens kapitel II, til parcelhusbyggeri for mindrebemidlede efter kapitel IV eller til privat byggeri efter kapitel V. Ved fordelingen af midlerne bør der dels tages hensyn til planerne for løsning af erstatningsboligproblemet og dels til sammensætningen af kommunens øvrige boligbestand. Endvidere må det tages i betragtning, om den pågældende sanering agtes gennemført ved kommunens foranstaltning eller som en privat ejerlavssanering med offentlig støtte.

Det er muligt, at kommuner med store saneringsopgaver vil kunne have fordel af at etablere samarbejdsudvalg med repræsentanter for kommunen, grundejere, lejere og bygherrer med den opgave at tilrettelægge planerne for løsning af erstatningsboligproblemet. Kommissionen stiller imidlertid ikke forslag om, at sådanne samarbejdsudvalg skal oprettes, bortset fra de områder, hvor det er nødvendigt at løse proble-

met ved et samarbejde mellem flere kommuner, jfr. det følgende afsnit.

4.3. De udbyggede kommuners særlige problemer.

I visse bysamfund vil forholdet være det, at nybyggeriet ikke er tilstrækkeligt til at hidføre den påkrævede fornyelse af boligbestanden. Dette gælder de byer, som har et stort saneringsbehov, men kun begrænsede muligheder for nybyggeri, idet dette efterhånden, som kommunerne er blevet udbygget, i stigende omfang er blevet forlagt til omegnskommunerne. Problemet er i særlig grad aktuelt for Københavns kommune.

I perioden 1945–54 blev der i hovedstadsområdet fuldført ca. 65.000 nye boliger, eller i gennemsnit pr. år ca. 6.500 boliger. Af disse opførtes ca. 16.000 i Københavns kommune eller ca. 1.600 pr. år. Resten – 49.000 boliger eller ca. 4.900 pr. år – blev opført i de øvrige kommuner i hovedstadsområdet. Når det tages i betragtning, at det ophobede kondemnerings- og saneringsbehov i Københavns kommune må antages at omfatte ca. 25.000–30.000 boliger, vil det ses, at en afvikling af saneringsbehovet over ca. 20 år vil kræve 13–1500 erstatningsboliger om året. Såfremt anvisningen af erstatningslejligheder begrænses til kommunens eget område, vil dette være ensbetydende med, at praktisk talt al anden efterspørgsel efter boliger i kommunen må vige til fordel for erstatningsboligerne.

Også i visse købstæder er forholdet det, at de inden for et begrænset åremål må antages at blive udbygget, og hovedparten af stedets nybyggeri må i fremtiden påregnes henlagt til omegnskommunerne. Man møder her tilsvarende vanskeligheder for den sanerende kommune ved selv at fremskaffe erstatningsboliger som i Københavns kommune, omend springet mellem saneringsbehov og nybyggeri ikke er helt så udtalt. Det gælder især de større købstæder, som er inde i en stærk vækst, og som eksempler herpå kan nævnes Århus, Odense, Ålborg, Randers, Esbjerg, Herning og Næstved. Selv om nybyggeriet for perioden 1946–1955 for hovedpartens vedkommende er opført i selve hovedkommunen, er flere steder en væsentlig del af nybyggeriet allerede placeret i forstadskommunerne. Af de i Århus-området i perioden opførte ca. 11.000 lejligheder er ca. 58 pct. opført i Århus kommune og ca. 42 pct. i forstæderne. De tilsvarende tal er for Odense ca. 7.700 lej-

ligheder (henholdsvis ca. 86 pct. og 14 pct.), Ålborg ca. 6.300 lejligheder (henholdsvis ca. 68 pct. og ca. 32 pct.), Randers ca. 3.450 lejligheder (henholdsvis ca. 76 pct. og ca. 24 pct.), Esbjerg ca. 3.400 lejligheder (henholdsvis ca. 88 pct. og ca. 12 pct.), Næstved 1.927 lejligheder (henholdsvis ca. 75 pct. og ca. 25 pct.).

4.3.1. *Tilvejebringelsen af erstatningslejligheder ved sanering i udbyggede kommuner.* I områder, hvor hovedkommunen er eller snart kan ventes at blive udbygget, vil det ikke være rimeligt, at anvisning af erstatningslejligheder begrænses til hovedkommunens eget område. Selv om man tænkte sig, at kommunen disponerede over et boliganvisningsapparat, der var effektivt nok til at skaffe det nødvendige antal lejligheder i den eksisterende boligbestand og i det beskedne nybyggeri inden for kommunen, ville dette i givet fald kunne betyde en væsentlig begrænsning i andre boligefterspørgeres muligheder for at få bolig i kommunen. Kommunen ville – med fuld ret – finde det nødvendigt at reservere et passende antal boliger til andre efterspørgere med den følge, at kondemnerings- og saneringsvirksomheden ikke ville få det tilsigtede omfang. Det må derfor undersøges, om der i sådanne områder kan tilvejebringes en ordening, der sikrer en rimelig fordeling af erstatningslejlighederne mellem hovedkommunen og områdets øvrige kommuner.

Man kan formentlig ikke vente, at omegnskommunerne vil vise en sådan interesse for løsningen af hovedkommunens saneringsproblemer, at de af egen fri vilje vil yde aktiv medvirken til fremskaffelse af et efter forholdene passende antal erstatningslejligheder. De vil formentlig indtage den holdning, at de som hidtil vil modtage udflyttere fra hovedkommunen, og at denne da må sørge for anbringelse af de familier, der bliver husvilde ved sanering, i de ved udflytningen ledigblevne lejligheder i kommunen. Omegnskommunerne vil formentlig i denne forbindelse hævde, at den hastige vækst stiller dem overfor så store udbygningsproblemer, at de ikke er i stand til at modtage saneringskvarterernes beboere, der gennemsnitligt må formodes at være familier med jævne indtægter. Selv om en sådan holdning måske på sin vis er forståelig, må man imidlertid gøre sig klart, at en vis spredning af saneringskvarterernes beboere er nødvendig for overhovedet at få saneringen gennemført. Den sanerende kommune må selv tilvejebringe en rimelig part af

erstatningsboligerne, og nybyggeriet i saneringskvartererne øger da også mulighederne herfor, idet de boliger, der opføres her, dels – men formentlig i meget begrænset omfang – kan anvendes direkte som erstatningsboliger og dels kan danne basis for frigivelse af andre lejligheder i kommunen ved oprykning. Imidlertid må man givetvis regne med, at en del af familierne må anbringes i omegnskommunerne.

De gældende *boliganvisningsregler* giver ikke mange muligheder for at bidrage til problemets løsning. Ganske vist fastlægger lejeloven for et enkelt område et vist mellemkommunalt fællesskab, nemlig for så vidt angår betingelser med hensyn til varigheden af lejlighedssøgendes ophold i kommunerne i *hovedstadsområdet*. De betingelser vedrørende opholdets varighed, som stilles af et udvalg i en kommune i hovedstadsområdet, skal også anses som opfyldt, såfremt den pågældende har haft bopæl i et tilsvarende samlet tidsrum i een eller flere af de andre kommuner i området.

Efter de gældende *boliganvisningsregler* kan en kommune, der ønsker at gennemføre en sanering, imidlertid i det væsentlige alene regne med at sikre sig erstatningsboliger i omliggende kommuner gennem aftaler med bygherrer og udlejere om, at disse over for boliganvisningsudvalgene indstiller lejlighedssøgende fra de sanerede boliger. Det vil iøvrigt *uden for hovedstadsområdet* være nødvendigt på forhånd at søge sådanne aftaler tiltrådt af boliganvisningsudvalgene i vedkommende omegnskommuner, idet man ikke kan gå ud fra, at disse anvender regler med hensyn til opholdsbetingelserne, svarende til den for hovedstadsområdet i lovens fastsatte. Uden omegnskommunernes interesse medvirken må man formentlig stille sig tvivlende over for den sanerende kommunes muligheder for i større omfang at få sådanne aftaler med bygherrer og udlejere i stand.

Noget bedre vil sagen måske stille sig, såfremt man *udvider det af kommissionen stillede forslag om at forhøje byggestøttelovens rådighedsbæleb*. Forslaget går, jfr. s. 71, ud på, at boligministeren bemyndiges til at yde statslån udover de i loven fastsatte rammer til boligbyggeri i kommuner, der forpligter sig til at drage omsorg for nedlæggelse af et tilsvarende antal kondemnerings- og saneringsmodne lejligheder. Denne bemyndigelse kan udvides således, at dette særlige nybyggeri også kan tildeles kommuner, som forpligter sig til at modtage et tilsvarende antal familier fra en sanerende kom-

munc inden for området. En sådan ordning vil betyde, at saneringsbehovet ikke gør skår i omegnskommunernes muligheder for at efterkomme anden boligefterspørgsel, og den sanerende kommune kan da enten få anbragt et antal af de som følge af saneringen husvilde familier i vedkommende omegnskommune eller få anvist bolig til dem i lejligheder, som bliver ledige ved, at andre familier flytter til omegnskommunen.

Endvidere skal nævnes den mulighed, som en sanerende kommune i henhold til *byggestøttelovens* § 7 har for at bygge eller garantere for statslån til byggeri i en anden kommune. Sådant byggeri kræver i princippet tilslutning af beliggenhedskommunen, men kan tilslutning ikke opnås, kan boligministeren meddele det fornødne samtykke. En sanerende kommune kan således ved selv at bygge i omegnskommunerne eller ved at træffe aftale med bygherrer herom, fremskaffe et antal boliger, som – forudsat at beliggenhedskommunens bopælsbetingelser ikke er til hinder derfor – kan anvendes til erstatningslejligheder enten direkte eller indirekte. Formentlig vil den sanerende kommune være tilbøjelig til at anvende sådanne byggeforetagender direkte som erstatningslejligheder for beboerne fra saneringskvartererne, hvorved man modvirker den ønskelige spredning af disse familier. Derimod behøver ordningen ikke at betyde nogen begrænsning i omegnskommunernes muligheder for at dække den normale boligefterspørgsel, fordi byggeriet efter byggestøttelovens § 7 kan gennemføres med den af kommissionen foreslåede støtte uden for lovens almindelige rammer. På den anden side må det sikkert indrømmes, at ordningen kan være betænkelig at bringe i anvendelse i større udstrækning imod beliggenhedskommunens modstand.

Det må formentlig erkendes, at de muligheder, som en sanerende kommune efter de foran omtalte regler har for at få stillet erstatningslejligheder til rådighed i omegnskommunerne, ikke er tilstrækkelige til at sikre en kontinuerlig saneringsvirksomhed af det omfang, som kommissionens forslag tilsigter.

Man har derfor overvejet mulighederne for under en eller anden form at gøre det til en pligt for kommunerne inden for de her behandlede områder at deltage i løsningen af de erstatningsboligproblemer, som opstår i forbindelse med den saneringsvirksomhed, der foregår inden for området.

Man kunne således f. eks. tænke sig, at der inden for disse områder blev indført tvungen boliganvisning kombineret med et fordelingsforhold kommunerne imellem. Når man imidlertid, som omtalt i afsnit 4.1.2., har ment at måtte afstå fra at stille forslag om en almindelig tvungen boliganvisning, mener man af de samme årsager ikke at kunne stille forslag om tvungen boliganvisning inden for disse områder.

Endvidere har man overvejet at gøre det til en pligt for områdets kommuner at stille de lejligheder, som kommunerne efter de almindelige boliganvisningsregler kan disponere over, til rådighed for en fælles løsning af erstatningsboligproblemet. Under hensyn til de hindringer, som hidtil har stillet sig i vejen for en fælles løsning af hovedstadsområdets almindelige problemer, har man imidlertid ikke ment at kunne fremsætte forslag om en fælles boliganvisningsordning, selv om det må erkendes, at en sådan ordning ville bidrage væsentligt til problemets løsning.

Af de i afsnit 4.1.4. omtalte grunde er man også vejet tilbage for at stille forslag om, at det inden for disse områder skal kunne gøres til en betingelse for statslån til nybyggeri i de enkelte kommuner, at et antal erstatningslejligheder stilles til rådighed.

På den anden side må kommissionen anse det for nødvendigt, at der ved revisionen af boligtilsynsloven tilvejebringes hjemmel for at etablere en ordning, der sikrer et samarbejde mellem kommunerne inden for områder, hvor spørgsmålet ikke kan forventes løst af den sanerende kommune alene. Ligesom der f. eks. efter byplanloven kan nedsættes samarbejdsudvalg for at fremme samordningen af byplanlægningen inden for et område omfattende flere kommuner, og ligesom der efter loven om regulering af bymæssige bebyggelser kan nedsættes udvalg til udarbejdelse af byudviklingsplaner for de af et byudviklingsområde omfattede kommuner, bør der også være adgang til nedsættelse af *samarbejdsudvalg med det særlige formål at søge tilvejebragt erstatningsboliger* i forbindelse med kondemnering og sanering i de inden for området beliggende kommuner.

Et sådant udvalg skal have til opgave at følge kommunernes udarbejdelse af sanerings- og kondemneringsplaner, og på grundlag af omfanget af den påtænkte saneringsvirksomhed og fraflytningsrytmen skal udvalget ved forhandling med de inden for området beliggende kommuner og med bygherrer og udlejere sørge for,

at det påkrævede antal erstatningslejligheder bliver stillet til rådighed. Udvalget bør have adgang til at gøre indstilling til boligministeren om fordelingen af den foreslåede særlige kvote til nybyggeri i kommuner, hvor der skaffes bolig til familier fra en sanerende kommune, og udvalget bør have anvisningsret til lejlighederne i dette nybyggeri.

Når der således ikke tillægges udvalget særlige magtmidler, skabes der ganske vist ikke sikkerhed for, at det antal erstatningslejligheder, som efter kommissionens program er nødvendigt, bliver tilvejebragt. Et udvalg med en passende repræsentation for kommuner, bygherrer, grundejere og lejere, der nedsættes med denne ene opgave for øje, har imidlertid formentlig bedre muligheder for at opnå forståelse for, at opgaven naturligt bør løses i fællesskab ved et samarbejde. Udvalget skulle således have bedre udsigt til at opnå et resultat, end hvis problemet overlades til den sanerende kommune alene.

Såfremt det skulle vise sig, at et sådant udvalg ikke er i stand til ad frivillighedens vej at opnå de fornødne resultater, må spørgsmålet om gennemførelse af andre foranstaltninger da tages op til ny overvejelse på grundlag af udvalgets erfaringer og forslag om, hvorledes problemerne kan tænkes løst.

Kommissionen foreslår herefter, at boligministeren bemyndiges til i områder, hvor det skønnes nødvendigt, efter indstilling fra en sanerende kommune og efter forhandling med de øvrige inden for området beliggende kommuner at nedsætte samarbejdsudvalg til udarbejdelse af planer for tilvejebringelse af erstatningsboliger i forbindelse med kondemnering og sanering inden for området.

Ved udvalgets sammensætning bør man tilstræbe en rimelig repræsentation for kommunerne (herunder boligtilsynet), grundejerne, lejerne og bygherrerne inden for området. Iøvrigt kan der næppe på forhånd træffes bestemmelse om sådanne udvalgs sammensætning, idet denne må afhænge af forholdene i de enkelte områder. Det bør derfor overlades til boligministeren at træffe afgørelse herom. En tilsvarende fremgangsmåde følges efter byplanloven og loven om regulering af bymæssige bebyggelser.

Retningslinierne for samarbejdsudvalgenes arbejde bør formentlig – inden for de i loven fastsatte almindelige rammer – overlades til boligministeren.

4.3.2. *Fordelingen af de kommunale byrder.* I de tilfælde, hvor en anden kommune end den sanerende stiller erstatningslejligheder til rådighed, kan den blive stillet overfor at påtage sig visse økonomiske byrder i forbindelse med anvisningen. I det følgende skal det undersøges, om der i områder, hvor en fælles løsning af erstatningsboligproblemet anses for nødvendig, er trang til særlige fordelings- eller refusionsregler for sådanne udgifter.

Efter byggestøtteleven afholdes *huslejetilskud i medfør af kapitlerne IX–XII*, d.v.s. huslejetilskud til mindrebemidlede familier og enlige med børn, aldersrentemodtagere samt invalider og kronisk syge, på den måde, at staten bærer halvdelen af udgiften og beliggenhedskommunen den anden halvdel.

Kun i hovedstadsområdet skal der efter lovens § 68 foretages en fordeling af de kommunale udgifter mellem kommunerne inden for området, således at den enkelte kommunes andel fastsættes i forhold til den senest ansatte samlede indkomst til brug ved beregningen af statskat.

En tilsvarende mellemkommunal fordeling bør efter kommissionens opfattelse kunne foretages mellem kommunerne i andre områder, hvor en fælles løsning anses for påkrævet, i alt fald for så vidt angår lejligheder, der stilles til rådighed i forbindelse med kondemnering og sanering. Man stiller derfor forslag om, at en herpå sigtende bestemmelse optages i saneringsloven.

De særlige midlertidige huslejetilskud, som har kunnet ydes til saneringsramte familier i medfør af de midlertidige love af 9. april 1941 og 31. marts 1953, er blevet afholdt af den sanerende kommune uden adgang til statsrefusion eller mellemkommunal fordeling.

I 1953 rejste Københavns magistrat spørgsmålet om at indføre mellemkommunal refusion med hensyn til disse udgifter efter lignende regler, som påtænkes gennemført for kommunernes garantiforpligtelser efter byggestøtteleven i hovedstadsområdet. Kommissionen anbefalede kommunens henstilling, men ved revisionen af byggestøtteleven blev forslaget ikke gennemført.

Kommissionen stiller som nævnt forslag om, at adgangen til ydelse af midlertidige huslejetilskud opretholdes, og man finder fortsat, at det vil være rimeligt at foretage en mellemkommunal fordeling af disse udgifter. Man stiller derfor forslag om, at fordelingen sker efter til-

svarende regler som for huslejetilskud i medfør af byggestøtteleven.

Hvor en kommune betaler eller yder lån til betaling af *boligindskud eller boligandel* ved anvisning af lejligheder, bør det formentlig være beliggenhedskommunen, som udreder beløbet. Da de indskud, som betales af kommunen, fortsat tilhører denne, og da ydede lån skal tilbagebetales over 6 år, er der ikke grund til at tilvejebringe hjemmel til fordeling kommunerne imellem.

For så vidt angår *kommunale tilskud til social-filantropisk byggeri* indeholder byggestøtteleovens § 18, stk. 2, hjemmel til for hovedstadsområdet at foretage en fordeling i forhold til den senest ansatte samlede indkomst til brug for beregningen af statskat i de enkelte kommuner. En kommune kan dog i hvert finansår højst anmelde 200.000 kr. til refusion.

På baggrund af kommissionens forslag om at udvide mulighederne for social-filantropisk byggeri foreslås det, at den nævnte begrænsning i refusionsadgangen enten ophæves eller ikke gøres gældende med hensyn til kommunale tilskud til social-filantropisk byggeri, der opføres som erstatningsboliger i forbindelse med kondemnering og sanering. Endvidere bør adgang til refusion også indføres i andre områder end hovedstadsområdet, hvor det findes nødvendigt at gennemføre en fælles løsning af erstatningsboligproblemet.

4.4. *Tilvejebringelsen af erstatningslokaler til erhvervsvirksomheder.*

I forbindelse med det ovenfor anførte skal man kort berøre problemet om tilvejebringelse af erhvervslokaler til de virksomheder, som må fraflytte området i forbindelse med saneringen. Mange af de mindre håndværksvirksomheder, som findes i saneringsmodne kvarterer, vil utvivlsomt søge at skaffe sig andre lokaler i nærheden. Til sådanne næringsdrivende er der næppe behov for økonomisk støtte ud over, hvad der følger af lejelovgivningens regler om beskyttelse af erhvervslejemål, jfr. herom nærmere i kapitel 10.10.3.6.2.

Alt efter forholdene kan der i et vist omfang påregnes opført industri- og værkstedshuse ved genopbygningen af saneringskvarterer, jfr. kapitel 10.10.4.2.2., og visse af områdets næringsdrivende vil da kunne få nye lokaler der. Ud fra byplanmæssige betragtninger vil det imidlertid ofte være hensigtsmæssigt, at erhvervs-

virksomheder, som ikke er afhængige af den lokale tilknytning til et bestemt kvarter, søges flyttet til særlige områder, det være sig egentlige industriområder eller områder beregnet for mindre virksomheder, eventuelt med blandet bolig- og erhvervsudnyttelse.

Hvor det vil være en hensigtsmæssigt løsning, at den pågældende håndværker etablerer sig med bolig og værksted under samme tag, vil byggestøttelovens regler om statslån til parcelhuse med erhvervsareal formentlig i almindelighed være tilstrækkelige, idet disse bestemmelser giver adgang til opførelse af erhvervsareal af et rimeligt omfang. Det bemærkes i denne forbindelse, at der ikke sjældent i byplaner er afsat områder til sådan blandet erhvervs- og boligbebyggelse for mindre virksomheder, der ikke ved støj, røgplage, ilde lugt eller på anden måde er til gene for de omboende.

Hvor retableringen af de saneringsramte virksomheder bedst kan gennemføres ved opførelse af industri- og værkstedshuse inden for industriområder, er der ikke for tiden en almindelig hjemmel til at yde statslån. I et vist omfang vil der dog kunne ydes statslån efter lovbekendtgørelse nr. 307 af 6. 10. 1954 om foranstaltninger til fremme af danske erhvervsinteresser. Ifølge lovens § 7 kan der i hvert finansår inden for et beløb af 10 mill. kr. ydes statslån til virksomheder, der med henblik på eksport iværksætter produktion af varer, til hvis afsætning i udlandet der er knyttet økonomiske eller handelspolitiske interesser, samt til virksomheder, hvor det findes påkrævet at yde lån for at styrke deres konkurrenceevne over for udlandet eller for at muliggøre fornyelse eller rationalisering af samfundsnyttig produktion.

Ifølge lovens § 8 kan der endvidere i hvert finansår ydes lån inden for et beløb af 5 mill. kr. til håndværksvirksomheder og mindre industrivirksomheder til modernisering og rationalisering.

Lånene ydes på indtil 15 år og forrentes med 5 pct. p.a. Der kan indrømmes afdragsfrihed i de første 2 år. Loven gælder indtil 31. 3. 1960.

Under hensyn til den væsentlige interesse i at få virksomhederne endeligt fjernet fra saneringsområdet og de omkringliggende kvarterer kunne det overvejes at yde statslån på markedsvilkår – altså uden tab for det offentlige – til opførelse af industri- og værkstedshuse, der helt eller i det væsentlige forbeholdes virksomheder fra saneringsområder. Det bemærkes i denne forbindelse, at kommissionen er bekendt med, at landsforeningen Dansk Arbejde's Københavns-udvalg i skrivelse af 6.3.1953 til boligministeriet har rejst spørgsmålet om ydelse af sådanne statslån. I denne henvendelse, som fremkom, da der arbejdedes med planer om genoptagelse af Adelgade-Borgergade-saneringen, er det bl. a. anført, at opførelse af kontor- og forretningsbygninger i saneringskvartererne ganske vist på længere sigt vil kunne bidrage til afhjælpning af manglen på erhvervslokaler i København, men at de virksomheder, der må fraflytte deres nuværende lokaler, før sådant byggeri påbegyndes, næppe vil kunne få nogen nytte af det. Industri- og håndværksvirksomheder har nemlig erfaringsmæssigt vanskeligt ved at indrette sig midlertidigt, hvortil kommer, at virksomhederne kun for en dels vedkommende vil være i stand til at betale lejen i de nye ejendomme. Der blev derfor stillet forslag om, at der i den kommende saneringslovgivning optages en bestemmelse om ydelse af lån til andelselskaber, der dannes helt eller overvejende af virksomheder, som bliver hjemløse ved saneringer, og som har til formål at opføre fælles industri- eller værkstedshuse i andre dele af byen, således at disse huse vil kunne være klar til indflytning, når nedrivningerne i saneringskvartererne begynder.

Kommissionen er som nævnt opmærksom på, at der kan opstå visse problemer i forbindelse med tilvejebringelse af erhvervslokaler til de virksomheder, som må fraflytte området i forbindelse med saneringen, men man har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag til på indeværende tidspunkt at stille forslag om en særlig statslånsordning til løsning heraf.

KAPITEL 5

KRAVENE TIL BOLIGERS INDRETNING OG TILSTAND (BOLIGTILSYNSLOVENS KAPITEL I)

5.1. *Oversigt over indholdet af 1939-lovens kapitel I.*

Boligtilsynslovens kapitel I indeholder for det første en almindelig erklæring om, at bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, skal være således indrettet og i en sådan stand, at de ikke frembyder fare for sundhedstilstanden hos de personer, for hvem de tjener som bolig eller opholdssted, eller for menneskers sikkerhed i tilfælde af ildebrand.

Dernæst opstilles mindstekravene for, at beboelses- og opholdsrum kan anses for sundhedsmæssigt og brandmæssigt tilfredsstillende og for ikke at være overbefolkede.

For at være *sundhedsmæssigt* tilfredsstillende skal beboelses- og opholdsrum i det mindste yde beskyttelse mod fugtighed, kulde og hede, give fyldestgørende adgang for dagslys, give forsvarlig adgang til fornyelse af luften og yde mulighed for tilstrækkelig opvarmning; endvidere skal de enkelte lejligheder have adgang til godt og tilstrækkeligt drikkevand, have behørigt afløb for spildevand og have tilfredsstillende adgang til w.c. eller klosetrum.

De krav, der stilles af hensyn til menneskers *sikkerhed i tilfælde af ildebrand*, går ud på, at indretningen af de enkelte lejligheder og rum og adgangsforholdene til disse skal være således, at de personer, der opholder sig i vedkommende ejendom, ikke derigennem udsættes for særlig fare i brandtilfælde.

Med hensyn til *overbefolkning* bestemmes det, at en bolig ikke må anvendes til varigt ophold for flere mennesker end forsvarligt under hensyn til størrelsen og værelsernes antal, og i

forbindelse hermed fastsættes visse minimumsmål for lejlighedens rumindhold.

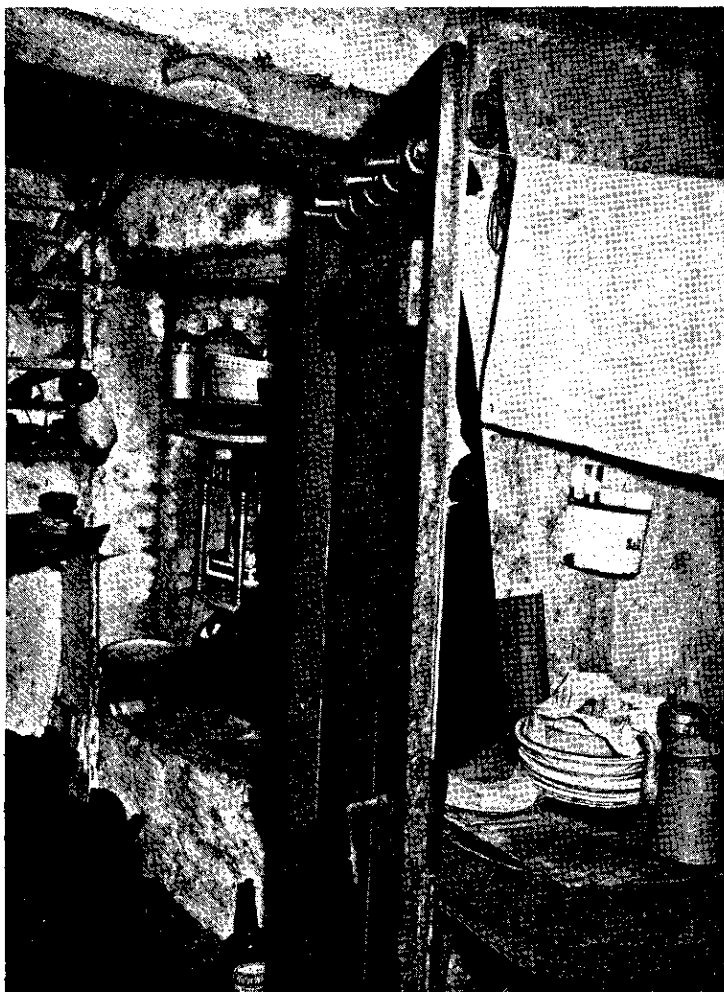
Disse almindelige bestemmelser svarer praktisk talt til de af indenrigsministeriets saneringsudvalg stillede forslag. *)

1939-lovens kapitel I afgrænser således de forhold, der skal tillægges vægt, nemlig sundhedsmæssige forhold, brandmæssige forhold og overbefolkning. Endvidere opstilles visse mindstekrav, som må være opfyldt, for at boliger og opholdsrum i disse henseender kan betragtes som tilfredsstillende, men kapitlet indeholder ingen bestemmelse om, i hvilken grad forholdene skal afvige fra de opstillede krav, for at indskriden kan finde sted, og der siges heller intet om, på hvilken måde der kan gribes ind. Bestemmelserne herom er indeholdt i 1939-lovens kapitel III om forbud mod benyttelse af usunde boliger og opholdsrum og i kapitel IV om beboerne og om overbefolkede lejligheder.

Bestemmelserne i kapitel I kan således nærmest betragtes som programmerklæringer, hvortil der ingen retsvirkninger er knyttet. Denne systematik finder kommissionen mindre heldig og

*) Endvidere indeholdt udvalgets udkast og det på rigsdagen fremsatte lovforslag en særlig bestemmelse om, at en ejendom, der beboes af familier med børn, ikke må være tilholdssted for personer, som ved deres larmende eller forærgelige adfærd volder forstyrrelse i ejendommen eller dens omgivelser.

Denne bestemmelse udgik af lovforslaget i den overordentlige rigsdagssamling i 1939 under 3. behandling i landstinget, idet man fandt, at en bestemmelse af dette indhold ikke hørte hjemme i denne lov. Rigsdagstidende 1939, den overordentlige samling, L. sp. 239.



Køkkenforhold i et mere end 200 år gammelt baghus.

stiller forslag om, at bestemmelserne flyttes til lovens kapitel III, for så vidt angår de sundheds- og brandmæssige forhold, og til kapitel IV, for så vidt angår overbefolkningsspørgsmålene.

I overensstemmelse med denne systematik omfatter dette kapitel alene kommissionens almindelige betragtninger om de sundheds- og brandmæssige forhold samt overbefolkning, hvorimod den nærmere gennemgang af de enkelte bestemmelser i 1939-lovens kapitel I først vil blive foretaget nedenfor i kapitel 8 om midler til at forhindre benyttelse af sundheds- og brandfarlige boliger og opholdsrum og i kapitel 9 om midler til modvirkning af overbefolkning m. v.

5.1.1. *Sundhedsmæssige forhold.* De minimumskrav, som loven stiller, for at en bolig eller et opholdsrum kan betragtes som *sundhedsmæssigt* tilfredsstillende, bygger bl. a. på oplysninger, som indenrigsministeriets saneringsudvalg indhentede hos sundhedsstyrelsen om boligforholdenes indflydelse på beboernes sundhedstilstand.

I sin erklæring af oktober 1937 udtalte sundhedsstyrelsen bl. a., at ingen hygiejniker tvivler om, at boligforholdenes indflydelse på beboernes sundhedstilstand er meget stor, men forholdet er ikke sådan, at bestemte mangler ved boligforholdene fremkalder bestemte sygdomme. Derimod kan boligforholdene i nogle tilfælde være direkte medvirkende til forskellige

sygdommes opståen eller udbredelse, i andre tilfælde ad indirekte vej få indflydelse på befolkningens sundhedstilstand og sygelighed.

Sundhedsstyrelsen gav derefter en fremstilling af, hvorledes boligernes dårlige kvalitet i forskellige henseender kan medvirke ved opståelsen af en række sygdomme og sundhedsmangler hos beboerne.

Sundhedsstyrelsen tilføjede imidlertid, at »disse forhold, som direkte eller indirekte øver indflydelse på sygdommes opståen og udbredelse, kun er et lille afsnit af boligernes betydning for befolkningens sundhedstilstand. Hele befolkningens hygiejniske standpunkt afhænger i virkeligheden af dens boligforhold. Den indirekte betydning af boliger og bebyggelse for sundheden er langt større end den direkte. Utiltalende og overfyldte boliger frister til at søge bort til værtshuse og modarbejder familieliv, men begunstiger løse forbindelser. Både alkoholisme og udbredelse af kønssygdomme kommer derved i forbindelse med boligspørgsmålet, og en belgisk hygiejniker (René Sand) har endog skrevet, at moral til dels er et spørgsmål om kubikrum i beboelseslejlighederne. Gode køkkener og spisekamre bidrager til sunde ernæringsforhold, adgang til bade forhøjer velbefindendet, legepladser i solen, haver og parker skaber friluftsliv og større sundhed. Når hygiejnikerne mener, at boligforholdenes indflydelse på befolkningens sundhedstilstand er meget stor, så er der al grund til at tro, at de har ret. Men indflydelsen lader sig i øjeblikket kun meget ufuldstændigt måle og kan slet ikke angives i præcise statistiske tal.« *)

Til brug for kommissionens overvejelser har man anmodet sundhedsstyrelsen om at redegøre for de i den forløbne tid indvundne erfaringer på dette område til å jourføring og supplerings af sundhedsstyrelsens over for indenrigsministeriets saneringsudvalg afgivne redegørelse.

I skrivelse af 15. december 1950 (bilag 13) har sundhedsstyrelsen udtalt, at der ikke siden den i 1937 udarbejdede redegørelse er fremkommet afgørende principielle ændringer i opfattelsen vedrørende boligforholdenes indflydelse på beboernes sundhedstilstand, idet sundhedsstyrelsen dog har tilføjet, at det i redegørelsen anførte på visse områder er blevet ud-

dybet og bekræftet ved nyere undersøgelser. **)

I tilslutning hertil har sundhedsstyrelsen i skrivelse af 16. juni 1956 (bilag 13 a) redegjort for en af læge Vagn Christensen foretaget undersøgelse af boligforholdenes indflydelse på *børnesygeligheden* ***). Dette arbejde omfatter en grundig undersøgelse af visse sider af sygeligheden hos børn i alderen 0-7 år i nogle københavnske bykvarterer, nemlig dels nogle af de ældste og dårligste boligområder (Rosenborg-kvarteret, Christianshavn, bro-kvartererne m. fl.) og dels et i hygiejnisk henseende tilfredsstillende boligområde i Emdrup.

Idet man iøvrigt henviser til sundhedsstyrelsens redegørelse, skal man fremhæve, at hospitalsindlæggelser af børn i undersøgelsesperioden fra 1948-52 svarer til en årlig indlæggelse på 15 pct. af børnene fra de dårlige boligområder og 7 pct. af børnene fra Emdrup-området.

En gennemgang af de sygdomme, som har givet anledning til hospitalsindlæggelserne, viser, at man kan skelne mellem følgende 5 grupper:

1. lige hyppig for de to områder optræder tuberkulose og muligvis skarlagensfeber og - bortset fra første leveår - polio.
2. gennemsnitligt dobbelt så stor indlæggelse fra de dårlige områder findes for akutte og kroniske luftvejslidelser, visse mave-tarmsygdomme, nyfødtes sygdomme (d.v.s. for tidlig fødsel, indre blødninger i hovedet, medfødt svaghed, medfødte deformiteter), blegstot og engelsk syge.
3. gennemsnitligt 3-4 gange så stor indlæggelse fra de dårlige områder i forhold til Emdrup findes ved lungebetændelse, mellemørebetændelse (navnlig spædbørn, hvor der er 4 gange så mange indlæggelser), hjernchindebetændelse (navnlig hos børn under 2 år, hvor det er 8 gange så hyppigt), mæslinger (navnlig hos børn under 2 år, hvor det er 4-5 gange så hyppigt), kighoste, akutte mave-tarmsygdomme og forbrændinger (navnlig hos børn under 2 år, hvor det er 3-4 gange så hyppigt). Af polio indlægges 4 gange så mange spædbørn, me-

**) I tidsskriftet »Sundhedsplejen« 1954, nr. 3-4, har arkitekt, m. a. a. Troels Smith redegjort for forskellige her i landet og i andre lande foretagne undersøgelser vedrørende disse spørgsmål.

***) Vagn Christensen, »Boligforhold og børnesygelighed«, Ejnar Munksgaards forlag, København 1956.

*) Sundhedsstyrelsens erklæring af 1937, der er gengivet i 1938-betænkningen, side 117-125, er aftrykt som bilag 12.

dens de øvrige aldersgrupper viser samme indlæggeshyppighed fra de to områder.

4. hudsygdomme er i alle aldersklasser 4–6 gange så hyppigt årsag til indlæggelse fra de dårlige områder som fra Emdrup-området.
5. diagnosen »miserics«, som vel nærmest kan oversættes ved »elendig tilstand«, er anvendt 10–20 gange hyppigere på børn under 4 år fra de dårlige områder end fra Emdrup.

Sundhedsstyrelsen giver som afslutning på redegørelsen udtryk for den opfattelse, at dr. Vagn Christensens undersøgelse af boligforholdenes indflydelse på sygelighed og dødelighed blandt børn, der både er dybtgående og behandlet med kritisk vurdering med inddragen også af andre relevante forhold, som kan være af betydning for bedømmelsen af undersøgelsesresultat, utvetydigt godtgør, at dødeligheden og sygeligheden hos børn i alderen 0–7 år er betydeligt større i dårlige boligkvarterer end i gode.

Som nævnt opregner 1939-loven i § 2 en række forhold, som der skal lægges vægt på ved skønnet over, om beboelses- og opholdsrum kan anses for sundhedsmæssigt tilfredsstillende, men nærmere vejledning om, hvilke krav der bør stilles i de forskellige henseender, giver loven ikke. Kommissionen har overvejet, om det ville være ønskeligt og muligt at specificere disse krav mere i enkeltheder, idet sådanne detaljerede regler måske kunne være af værdi såvel som vejledning for borgerne som for boligtilsynet ved dets administration af loven.

Som understreget af sundhedsstyrelsen lader begreber som sundhedsfare og boligforholdenes indflydelse på beboernes sundhedstilstand sig imidlertid ikke definere skarpt, men afgørelsen af disse spørgsmål må bero på et skøn, der kan finde vejledning i de iøvrigt gældende forskrifter i love, vedtægter m. v., men som det ikke vil være muligt at afgrænse med nogenlunde nøjagtighed.

Hertil kommer, at opfattelsen af de forhold, der betragtes som relevante for bedømmelsen af, om forholdene er tilfredsstillende, eller om der foreligger fare for sundheden, ændrer sig med udviklingen, efterhånden som videnskaben når til bedre erkendelse af disse forholds betydning.

Man mener heller ikke, at en nærmere ud-

dybning af de krav, der stilles, vil kunne foretages på udtømmende og fyldestgørende måde, og man udsætter sig derfor for at nå det modsatte af det tilsigtede resultat, nemlig at vanskeliggøre og binde administrationen i stedet for at lette dens arbejde.

Iøvrigt må det erindres, at der her som på andre områder, hvor der skal træffes skønmæssige afgørelser, efterhånden gennem boligtilsynets arbejde vil udvikle sig en vis praksis vedrørende afgrænsningerne. Disse erfaringer bør efter kommissionens opfattelse gøres tilgængelige såvel for boligtilsynet som for befolkningen.

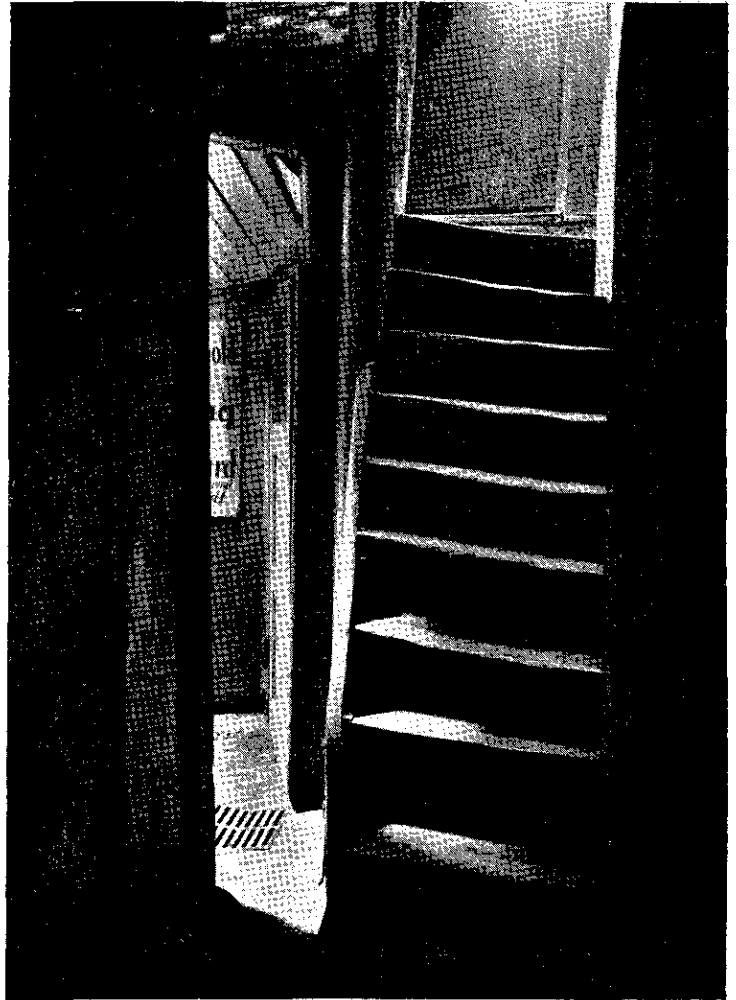
5.1.2. *Brandmæssige forhold.* Medens der dog i boligtilsynsloven opregnes en række relevante forhold vedrørende de sundhedsmæssige krav, giver loven, for så vidt angår *brandsikkerheden*, kun den vejledning, at indretningen af de enkelte lejligheder og rum og adgangsforholdene til disse må være således, at de personer, som opholder sig i ejendommen, ikke derigennem udsættes for *særlig fare i brandtilfælde*.

1938-betænkningen og lovforslagets motiver giver ikke yderligere vejledning, og i indenrigsministeriets cirkulære af 2.11.1940 udtales det blot, at de krav, der af hensyn til brandfaren må stilles til bygningernes forsvarlige indretning og tilstand, ikke alene gælder sikkerheden for de mennesker, der bor i vedkommende bygning, eller som opholder sig der i længere perioder, men også for tilfældige besøgende, naboer og lignende.

De lokale boligtilsyn har følt det som en ulempe i deres arbejde, at sådan nærmere vejledning ikke foreligger. De fem boligkommissioner har derfor i deres henvendelse af 10. juli 1948 givet udtryk for, at lovens bestemmelser om brandfare bør udbygges således, at der på samme måde, som det er tilfældet med de sundhedsmæssige krav, gives en redegørelse for de forhold, som i almindelighed må iagttages ved bedømmelsen af den særlige brandfare.

De fem boligkommissioner har i denne forbindelse gjort gældende, at »særlig fare i brandtilfælde i almindelighed vil foreligge, såfremt trapper og adgangsforhold eller særlig byggemåde kan give anledning til, at en brand i ejendommen hurtigt udvikler sig på en sådan måde, at redning af mennesker, der opholder sig i ejendommen, bliver umuliggjort. Ved bedømmelsen af, om særlig fare foreligger, må det bl. a. iagttages, at bygningerne eller dele deraf

Ejendommens eneste trappe af træ, fælles for forhus og baghus. Passagen forbi trappen er den eneste adgang til gården og baghusets facade for redningsmandskabet i tilfælde af ildebrand.

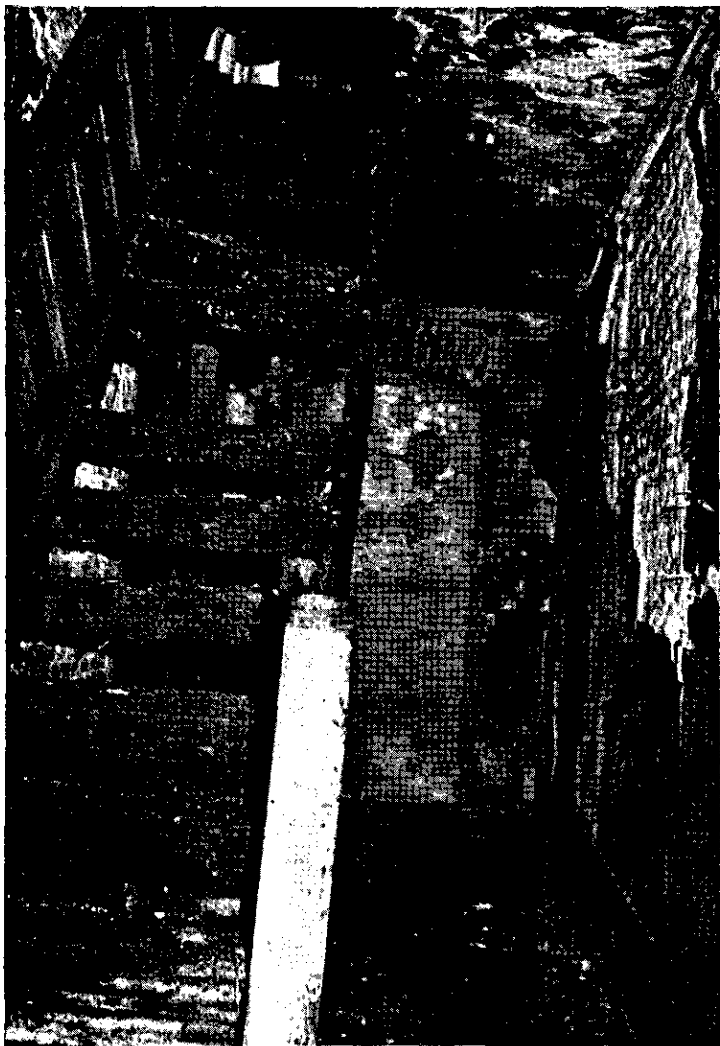


ikke er opført af særlig brandfarligt materiale eller på en brandfarlig måde, og at der fra hvert lejemål findes udgangsveje af et i forhold til ejendommens benyttelse passende omfang og indretning. Fra hvert lejemål skal der dog være adgang til at redde sig ad mindst to af hinanden brandmæssigt uafhængige, umiddelbart lettilgængelige og brandmæssigt forsvarligt indrettede udgangsveje. Såfremt der på en trappe findes glaspartier i døre eller trappeskillerum eller træpaneler, vil det afhænge af de foreliggende forhold, bl. a. bygningernes højde, omfang, anvendelse eller beliggenhed, om trappen vil kunne betragtes som brandmæssigt forsvarlig udgangsvej. Hvor boligkommissionen under hensyn til de bygningsmæssige forhold samt adgangsforholdene og brandslukningstjenestens

organisation og udrustning efter det brandkyn-dige medlems indstilling finder det forsvarligt, kan den ene udgangsvej dog udgøres af brandvæsenets redningsstiger.«

Heroverfor har boligtilsynsrådet givet udtryk for, at det lige så lidt er muligt eller ønskeligt at give detaljerede regler om, hvornår der foreligger brandfare, som når der er tale om sundhedsfare, og boligtilsynsrådet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale de fem boligkommissioners forslag, men har fremhævet, at spørgsmålet om brandfare må bero på et konkret skøn over samtlige i betragtning kommende forhold.

Boligkommissionernes ønske om nærmere præcisering af de krav, der bør kunne stilles af hensyn til brandsikkerheden, hænger formentlig



I denne bygning med kun een trappe af træ indebrændte en mand på 4. sal.

sammen med, at den iøvrigt gældende lovgivning kun på mangelfuld måde er i stand til ved den ældre boligbestand at tilgodese de hensyn, som brandsikkerheden efter sagkyndiges opfattelse kræver iagttaget. Lov om brandvæsenet i København af 15. maj 1868 og lov om brandvæsenet i købstæderne af 21. marts 1873 giver – bortset fra bestemmelserne om de særlig brandfarlige virksomheder – kun hjemmel til at stille krav om tilstedeværelse af brandredskaber og om vedligeholdelse af skorstene samt kakkelovnsrør og andre røglædninger. Kravene til bygningernes brandteknisk forsvarlige bygge- og indretning må søges i bygningslovgivningen, og denne gælder i almindelighed ikke

for allerede opførte bygninger. Kun i loven om brandpolitiet på landet af 31. marts 1926 findes regler om bygningers indretning i brandteknisk henseende, men disse regler – der skyldes, at der jævnlig ikke findes bygningsvedtægter i landkommuner – gælder i almindelighed også kun fremtidig bebyggelse.

Da ildebrande ofte på en ganske anden måde end sygdomstilfælde har karakter af katastrofesituationer, hvor menneskeliv på direkte måde er i fare, er det naturligt, at der opstår ønsker om at udfylde den ufuldkomne bygnings- og brandlovgivning med boligtilsynslovens regler. Når man i bygnings- og brandlovgivningen er vejet tilbage for at give regler vedrørende

brandsikkerhed tilbagevirkende kraft, skyldes dette formentlig bl. a., at en i brandmæssig henseende tilfredsstillende à jour-føring af den eksisterende bygningsbestand ville kræve så store økonomiske ofre, at man – selv om det vel næppe er muligt at afveje de økonomiske ofre imod livsfaren – har ment at måtte afstå herfra.

På denne baggrund mener kommissionen ikke, at det bør være en boligtilsynslovs opgave at gennemføre bestemmelser, der faktisk får den virkning at give den øvrige lovgivning om disse forhold tilbagevirkende kraft, idet en eventuelt ændret afvejelse må give sig udtryk i den pågældende lovgivning. Man mener derfor, at man i boligtilsynsloven bør blive stående ved, at der kun kan skrives ind, når der foreligger særlig fare i brandtilfælde, d.v.s. en fare, som er større end den fare, der altid er forbundet med ildebrand i bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker. Om dette er tilfældet, må bero på et konkret skøn, som der næppe i loven kan gives en mere eller mindre udtømmende vejledning for. På den ene side kan det næppe generelt fastslås, at der altid foreligger særlig fare i brandtilfælde, hvis en bygning kun har en enkelt trætrappe, eller hvis glaspazier i entredøre forøger muligheden for, at en brand kan brede sig og spærre udgangsvejene. På den anden side kan det heller ikke være afgørende, om der findes et stort eller lille antal huse af den pågældende karakter. Hvis f. eks. erfaringerne fra tidligere ildebrænde har godtgjort, at der under visse forhold er særlig fare på færde, må det være berettiget – og boligtilsynet må have pligt til – at skride ind, selv om et stort antal ejendomme er behæftet med de pågældende mangler.

Selv om man således i princippet er enig med boligtilsynsrådet i, at bedømmelsen af brandfaren må bero på et konkret skøn over de i betragtning kommende forhold, må det imidlertid på den anden side erkendes, at det for boligtilsynenes daglige arbejde kunne være ønskeligt at yde en nærmere vejledning, f. eks. med udgangspunkt i de praktiske erfaringer, som indhøstes af boligtilsynsmyndighederne, der i deres arbejde formentlig også vil være orienteret om brandmyndighedernes erfaringer. Man mener imidlertid ikke, at en sådan vejledning bør optages i selve loven, men henstiller, at der i en ny lov gives boligministeren bemyndigelse til gennem cirkulærer at meddele den vejledning, som man på grundlag af indvundne erfaringer finder gennemførligt.

Som loven er formuleret, synes det nærmest, som om den alene tager sigte på at sikre de personer, der opholder sig i ejendommen, rimelige redningsmuligheder i tilfælde af ildebrand, medens der tilsyneladende ikke gives forskrifter til modvirkning af, at der *opstår* ildebrand. Selv om en sådan indskrænkende fortolkning ikke er kommet til udtryk hverken i de lokale boligtilsyns eller i boligtilsynsrådets praksis, mener kommissionen dog, at der kan være grund til i selve loven at gøre opmærksom på, at også ejendommens *byggemåde* kan være grunden til, at der foreligger særlig fare i brandtilfælde.

Endvidere mener kommissionen, at det under hensyn til de vanskeligheder, der er forbundet med vurderingen af de brandmæssige forhold, bør overvejes at knytte særlig brandsagkundskab til boligtilsynet, jfr. nærmere nedenfor i kapitel 7.

5.1.3. *Overbefolkning.* Lovens retningslinier går ud på, at en bolig ikke må anvendes til varigt ophold for flere mennesker end forsvarligt under hensyn til størrelsen og værelsernes antal, og ved afgørelsen skal der bl. a. tages hensyn til lejlighedens beliggenhed og dens lys- og luftforhold. Som absolut undergrænse fastsættes, at rumindholdet af hele lejligheden mindst skal svare til 12 m³ for hver beboer i en kælder- eller stuelejlighed og 10 m³ i andre beboelseslejligheder.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg begrundede en overbefolkningsregel med, at det med udgangspunkt i den almindelige erfaring, at overbefolkning af lejligheder ofte er roden til sundhedsmæssige og moralsk forkastelige forhold, var nødvendigt at tillægge boligtilsynet hjemmel til indskriden mod overbefolkede lejligheder. Udvalget mente imidlertid ikke at burde foreslå nye specificerede regler på dette område, men fandt en almindeligt gældende regel, svarende til § 67 i den dagældende københavnske sundhedsvedtægt af 1918, hensigtsmæssig. Princippet i udvalgets forslag blev herefter, at overbefolkning skal hindres, når den efter boligtilsynets skøn er skadelig for beboernes sundhed.

Udvalget foreslog ikke at fastsætte nøjagtige bestemmelser for, i hvilke tilfælde overbefolkning foreligger, idet nøjagtige begrænsninger i antallet af beboere i forhold til rummets antal og størrelse efter udvalgets opfattelse ville komme til at virke vilkårligt og stift, medens

det lokalkendte sagkyndige skøn kunne tage samtlige i betragtning kommende forhold med under sine overvejelser. *)

I overensstemmelse hermed udtales det i lovforslagets bemærkninger, at man ikke anså det for hensigtsmæssigt at give en specificeret angivelse af, hvad der må forstås ved overbefolkning. En skematisk opstilling for, hvor mange beboere der må bo på det enkelte værelse, eller en udpensling i faste regler af de forhold, der her kan have betydning, vil – hvis disse regler skal være bindende – komme til at virke urimeligt stift på et område, hvor et konkret skøn over samtlige i betragtning kommende omstændigheder, herunder de i paragraffen særligt nævnte forhold, ejendommens beliggenhed og lys- og luftforhold, bør være det afgørende. På et enkelt område anså man det for rimeligt at fastsætte en bestemt norm, idet der – i overensstemmelse med § 67 i den københavnske sundhedsvedtægt af 1918 – blev foreslået et bestemt minimum for det rumindhold, der skal være pr. beboer i lejligheden. **)

Også med hensyn til bedømmelsen af, om sundhedsskadelig overbefolkning foreligger, har de fem boligkommissioner i deres henvendelse af 10. 7. 1948 stillet forslag om yderligere vejledning, idet der ud over de i loven angivne retningslinier bl. a. er fremsat ønske om indførelse af en regel om det forsvarlige antal beboere i forhold til værelsernes antal. ***)

Boligtilsynsrådet har i sin skrivelse af 18. 10. 1948 frarådet, at der sker normering af antal af beboere i forhold til værelsesantallet, og har herved henvist til de foran citerede motiver til lovforslagets § 3. Iøvrigt finder rådet, at så detaljerede ufravigelige bestemmelser som de af boligkommissionerne foreslåede ikke har deres naturlige plads i boligtilsynsloven.

De gældende reglers muligheder for at modvirke skadelig overbefolkning har været gjort til genstand for indgående undersøgelser af daværende kst. stadslæge Knipschildt og arkitekt, m.a.a. Troels Smith. ****)

*) 1938-betænkningen, side 68.

**) Rigsdagstidende 1939–39, den ordentlige samling, tillæg A, sp. 3298.

***) Om forslagets enkeltheder henvises til bilag 10 b.

****) »Redegørelse for problemet om overbefolkede boliger med henblik på en kritisk revision af boligtilsynslovens § 3«, Københavns boligkommissions årsberetning 1950, side 23–68.

Redegørelsen definerer først begrebet *overbefolkede boliger* som boliger af en så utilstrækkelig størrelse i forhold til beboernes antal, at der er tale om en usund sammenhobning af personer i boligens enkelte værelser og navnlig i dens soveværelser. Eller sagt med andre ord: Beboelsestætheden overstiger det sundhedsmæssigt forsvarlige. *Beboelsestætheden* udtrykkes ved den kvotient, som fremkommer, når man dividerer lejlighedens antal af beboere med antallet af værelser i boligen, eller ved – som i boligtilsynslovens § 3 – at beboerantallet stilles i forhold til boligens luftkubus. Den første kvotient er den almindeligt anvendte målestok for lejlighedernes overbefolkning – »den statistiske norm«.

Undersøgelsen fremhæver, at begrebet *beboelsestæthed* må holdes adskilt fra begreberne *befolkningsstæthed* (den kvotient, som fremkommer ved at dividere et byområdes beboerantal med områdets areal) og *bebyggelsestæthed* (der udtrykkes *enten* ved den kvotient, som fremkommer ved at dividere et byområdes lejlighedsantal med dets areal, *eller* ved den kvotient, der fremkommer ved at dividere et områdes grundareal op i bygningernes bruttoetageareal, *eller* ved den kvotient, der fremkommer ved at dividere det ubebyggede areal op i bygningernes bruttoetageareal).

Dernæst gives en oversigt over de nugældende reglers tilblivelseshistorie. På grundlag af en undersøgelse af beboelsestætheden i 132 ejendomme med 1.430 beboelseslejligheder og ca. 5.000 beboere blev der i 1870 vedtaget et tillæg til den københavnske sundhedsvedtægt, hvorefter det blev pålagt sundhedspolitiet at føre særligt tilsyn med de boliger, som indeholdt for ringe luftrum i forhold til antallet af beboere og altså måtte betragtes som overbefolkede. Lejligheder, der vendte ud mod bredere gader eller større gårdspladser, skulle indeholde mindst 6,18 m³ luft pr. beboer, lejligheder, der vendte ud mod smallere gader eller små gårde, mindst 7,73 m³, og kælder- og stuelejligheder mindst 9,27 m³.

De angivne mindstemål, der i vedtægten var angivet i kubikfod, blev i 1907 omskrevet til kubikmeter, og samtidig forhøjedes mindstemålene til 12 m³ for kælder- og stuelejligheder og 10 m³ for andre lejligheder, altså til de i den gældende boligtilsynslov fastsatte mindstemål.

Det påvises derefter, at disse mindstemål giver mulighed for en meget høj beboelsestæthed, idet f. eks. en 2-værelses lejlighed med godt

25 m² gulvflade og godt 63 m³ luftrum, tillades beboet af indtil 6 personer, hvilket ligger væsentligt over, hvad der tillades i andre lande med moderne lovgivning om overbefolkning.

Det fremhæves dernæst, at kubikmålet er en u hensigtsmæssig norm for vurderingen af disse forhold, idet det ikke er boligens rummelighed, men luftfornyelsen, der er afgørende for luftens friskhed, og luftfornyelsen afhænger af andre forhold end rumindholdet. Da endvidere kravet om et mindstemål af kubikmeter pr. beboer ikke betyder nogen sikkerhed imod de almindeligt forekommende farer ved overbefolkning, *finder redegørelsen, at kubikmålet bør opgives i fremtidige regler til bedømmelse af beboelsestætheden.*

Efter en nærmere gennemgang af de regler og retningslinier, der er gældende i forskellige andre lande, og efter en detaljeret redegørelse for, hvilken beboelsestæthed de gældende regler tillader i et antal eksempler med forskellige lejlighedstyper, udtales det, at boligtilsynet i sin daglige virksomhed bliver præsenteret for yderst alvorlige tilfælde af overbefolkning, men at boligtilsynene efter de gældende regler står magtesløse heroverfor. Sådanne tilfælde vil kun kunne bekæmpes gennem mere detaljerede og tidssvarende regler til fastsættelse af den forsvarlige grænse af beboelsestæthed i en lejlighed, hvad enten disse regler skal komme til udtryk i selve loven, i motiverne til loven eller i instrukser fra boligtilsynsrådet.

Som konklusion på redegørelsen opstilles derefter følgende »forslag til en regel til afgørelse af, om overbefolkning af en bolig foreligger (til erstatning for 2. punktum i boligtilsynslovens nuværende § 3):

En bolig må anses for overbefolket, såfremt den er beboet af så mange personer, at følgende mindstekrav ikke kan overholdes:

- 1) Eet værelse for hver 2 personer, som bor der,
- 2) at et værelse kun må være beboet af et ægtepar, personer af samme køn eller børn under 10 år,
- 3) at opholdsstuer på indtil 15 m² kun må benyttes til soveplads for 1 person, og kun såfremt der er over 18 m² til soveplads for højst 2 personer,
- 4) at soveværelser (som skal være mindst 6 m²) kun må benyttes til soveplads for 1 person for hver 3 m².

I boliger med mere end eet værelse skal (af hensyn til beregningerne efter denne paragraf) det værelse – eller det ene af de værelser – som efter boligens planudformning oprindelig er tænkt som opholdsstue, opfattes som sådan og resten af værelserne som soveværelser.

Børn på indtil 2 år medregnes ikke som personer.

Ved værelse forstås et rum på mindst 6 m² med vindue til det fri, og som benyttes til ophold eller soveværelse, altså ikke entreer, køkkener, mellemgange o. lign.

Logerende må i denne forbindelse betragtes som en familie og deres rum som en selvstændig bolig.«

I tilslutning hertil udtaler redegørelsen, at dette forslag til regler til afgørelse af, om overbefolkning foreligger, i alt væsentligt må opfattes som en ophøjelse af den af statistikerne almindeligt anvendte regel om, at mere end 2 beboere pr. værelse betyder overbefolkning, til også at være en hygiejnisk standard, når reglen er udvidet med krav om adskillelse efter køn og alder samtidig med, at den sættes i forhold til et vist mindstekrav om lejlighedsarealer.

Det kan – udtales det videre – ikke siges, hvorvidt en undersøgelse gennemført efter denne mere differentierede regel vil give højere eller lavere procenter for antallet af overbefolkede lejligheder end den af statistikerne i øjeblikket anvendte regel, idet forslaget pkt. 2, 3 og 4 kan medføre en højere procent overbefolkede lejligheder, end når man kun ser på pkt. 1 (som statistikerne hidtil har gjort). I samme retning virker kravet om mindst 6 m² for et værelse, medens omvendt reglen om, at børn under 2 år ikke regnes som personer, kan medføre en lavere overbefolkningsprocent end pkt. 1 alene. Men at resultatet efter denne beregningsmetode også i fremtiden vil komme til at ligge omkring de nu opgjorte procenter, er der måske dog en sandsynlighed for.

Reglen er derfor efter undersøgelsens opfattelse ikke alene udtryk for en hygiejnisk forsvarelig standard, men også for en overkommelig standard under hensyn til de faktiske forhold. Det bør derfor allerede nu nævnes, at reglen utvivlsomt med tiden bør udvides til at omfatte en fritagelse for overhovedet at regne opholdsrummet med under mulighederne for opstilling af sovepladser i lejligheder på mere end 1 værelse.

Endelig nævnes det, at kravet i forslaget

punkt 4 om 3 m² pro persona i soveværelset vil kunne give indtryk af en for lav standard, men det må tages i betragtning, at den almindelige byggelovgivning regner med det 6 m² kammer som det minimale soveværelse, og at det ikke bør være utænkeligt, at et sådant værelse beboes af 2 børn af samme køn i f. eks. een etageseng. Muligheden for en sammenpakning af alt for mange personer af samme køn i et soveværelse vil få sin naturlige begrænsning i reglens øvrige punkter om højst 2 personer pr. værelse, samt om familiemedlemmernes adskillelse efter køn. Endelig må det tages i betragtning, at kravene om arealer i forslaget pkt. 3 og 4 er minimumskrav for de enkelte værelser større i en lejlighed, hvilket i praksis altid vil føre til, at lejlighederne bliver af et større samlet areal end det, der fremkommer ved en sammenlægning af minimumsarealet for de enkelte værelser efter de opstillede regler.

Kommissionen har drøftet dette forslag, idet man dels har overvejet, om de gældende materielle regler bør ændres som foreslået, og dels har undersøgt, om eventuelle detaljerede reg-

ler bør fastsættes i loven eller søges gennemført på anden måde.

Man er enig med undersøgelsen i, at boligens rumindhold ikke er nogen hensigtsmæssig målestok for, om der foreligger sundhedsskadelig overbefolkning, men at andre forhold må tages i betragtning. Man foreslår derfor, at den nugældende § 3 erstattes af en bestemmelse, der går ud på, at der ved bedømmelsen af, om der foreligger sundhedsskadelig overbefolkning, skal lægges vægt på boligens beliggenhed, dens lys- og luftforhold, værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning.

Ser man dernæst på mulighederne for at fastsætte bestemte normer for værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning, vil det være naturligt at tage sit udgangspunkt i overbefolkningens omfang efter den hidtil anvendte statistiske norm, der regner med 2 beboere pr. værelse. (Statistisk materiale om overbefolkningens omfang på grundlag af den gældende kubikmeterregel findes ikke).

Ifølge »Danmarks statistiske Årbog« var antallet af overbefolkede lejligheder (mere end 2 personer pr. værelse) i 1950 følgende:

	1 vær.	2 vær.	3 vær.	4 vær.	Samtlige i pct.	Ialt antal
Hovedstaden	9,7	6,5	1,2	0,4	3,9	13.300
Hovedstadens forstæder	19,1	9,8	1,8	0,5	4,2	2.400
Provinsbyerne	12,6	9,1	2,4	0,7	4,8	16.900
Provinsbyernes forstæder	27,7	11,1	2,4	0,9	5,0	1.500
Bymæssige bebyggelser over 1.000	14,4	9,8	1,7	0,3	3,4	2.200
Tilsammen	11,6	8,1	2,0	0,6	4,3	36.300

Udviklingen siden 1930 fremgår af nedenstående tabel: Overbefolkede lejligheder i pct. af samtlige lejligheder 1930-1950 i hovedsta-

den med forstæder, købstæderne med forstæder og bymæssige bebyggelser med over 1.000 indbyggere.

	Lejligheder med				Lejligheder ialt				
	1 vær.	2 vær.	3 vær.	4 vær.	1930	1935	1940	1945	1950
1930	16,2	14,3	5,2	0,7	7,7
1935	9,4	10,2	4,2	0,5	.	5,7	.	.	.
1940	7,6	7,7	2,9	0,7	.	.	4,4	.	.
1945	11,1	7,8	2,2	0,7	.	.	.	4,4	.
1950	11,6	8,1	2,0	0,6	4,3

Tabellen viser, at overbefolkningen efter denne norm er gået ret væsentligt ned gennem den angivne periode, såfremt man betragter boligbestanden under eet. Denne udvikling dæk-

ker imidlertid over modgående tendenser, idet overbefolkningen af store lejligheder er gået ned, medens der ikke er nogen mærkbar bedring for de mindre lejligheder. Uanset den to-

tale nedgang findes der således stadig et betydeligt antal overbefolkede lejligheder, fortrinsvis i de små lejlighedstyper på 1 og 2 værelser.

Som nævnt udtales det i redegørelsen, at det ikke kan siges, om en opgørelse af overbefolkningen efter forslaget vil give højere eller lavere overbefolkningsprocenter end efter den statistiske norm, men at der måske dog er en sandsynlighed for, at resultatet også i fremtiden vil komme til at ligge omkring de efter den statistiske norm opgjorte procenter, således at reglen ikke alene er udtryk for en hygiejnisk forsvarlig standard, men også for en overkommelig standard under hensyn til de faktiske forhold.

Hertil må imidlertid bemærkes, at selv om den antagelse skulle vise sig at holde stik, at antallet af overbefolkede lejligheder, beregnet efter forslaget, ikke vil overstige det efter den statistiske norm beregnede antal, så kan det formentlig diskuteres, om den statistiske norm er udtryk for en overkommelig standard efter de faktiske forhold. Der har nemlig i den af ovenstående tabel omfattede periode været et ret betydeligt antal overbefolkede boliger, og der er ikke udsigt til, at denne overbefolkning vil kunne afvikles inden for de nærmest kommende år, selv om en huslejeudligning skulle kunne forbedre mulighederne herfor. Kommissionen må derfor nære betænkelighed ved at gå ind for, at der i loven optages et forslag, der ikke for tiden synes at have større muligheder for at kunne gennemføres i praksis.

På den anden side må der utvivlsomt gives undersøgelsen ret i, at de gældende regler ikke er tilstrækkelige til at modvirke de skadelige følger af overbefolkning. Ganske vist bestemmer den nugældende § 3 ikke, at overbefolkning ikke foreligger, når kubikindsreglen er opfyldt, idet også andre forhold kan tages i betragtning ved skønnets udvælgelse, men der har ganske givet været en tilskyndelse til at lægge hovedvægten på den skarpe kubikmeterregel, og end ikke denne har boligtilsynene i almindelighed fundet det muligt at bringe i anvendelse på grund af de vanskelige boligforhold.

Imidlertid må det sikkert erkendes, at de skadelige følger af overbefolkning og ikke mindst de psykiske følger har været undervurderet. Man henviser i denne forbindelse til sundhedsstyrelsens redegørelse (bilag 13a) for læge Vagn Christensens undersøgelse »Boligforhold og børnesygdom«. Det fremhæves

her, at spørgsmålet om beboelsestæthed og overbefolkning ikke har ladet sig sikkert belyse gennem undersøgelsen, idet tallene var for små, men undersøgelsen tyder på, at grænsen for sundhedsskadelig overbefolkning ligger under 2 beboere pr. værelse og er lavere, jo mindre lejligheden er.

Efter kommissionens opfattelse bør afgørelsen af, om der er grund til at skride ind, imidlertid som hidtil bero på et sagkyndigt skøn, og der bør næppe i loven fastsættes nærmere retningslinier herfor end de ovenfor foreslåede, hvorefter der skal lægges vægt på boligens beliggenhed, dens lys- og luftforhold, værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning.

Derimod kan der, for at sikre en vis ensartethed i skønnet, være grund til, at der administrativt fastsættes vejledende retningslinier om de mindstemål, der – alle forhold til ethvert tidspunkt taget i betragtning – bør kræves overholdt. *Det foreslås derfor, at der i loven optages en bemyndigelse for boligministeren til at udfærdige sådanne vejledninger.* I bilag 14 har man stillet forslag om, hvilke vejledende retningslinier det under de nu herskende forhold må anses for rimeligt at opstille. Efter dette forslag skal der navnlig lægges vægt på, at der findes et værelse for hver 2 personer, som bor i boligen, samt at husstanden har mulighed for at indrette sig således, at et værelse kun beboes af et ægtepar eller personer, der samlever som ægtepar, personer af samme køn eller børn under 10 år.

Da børn under 2 år ikke skal medregnes, vil en opgørelse af antallet af overbefolkede lejligheder efter disse retningslinier antagelig føre til lavere tal end efter den statistiske norm. På den anden side må det sikkert erkendes, at de foreslåede retningslinier ligger i underkanten af det forsvarlige, hvorfor det forudsættes, at kravene skærpes, efterhånden som boligforholdene gør det forsvarligt.

Man har heller ikke med forslaget ønsket at tilkendegive som kommissionens opfattelse, at en efter disse retningslinier konstateret overbefolkning vil kunne afvikles fra den ene dag til den anden. Men man finder, at bestræbelserne for at afvikle overbefolkningen bør indgå i den i kapitel 3 omtalte samlede plan til afskaffelse af de sundhedsfarlige, brandfarlige og overbefolkede boliger. Som fremhævet i kapitel 3 vil overbefolkningens afvikling i almindelighed ikke stille krav om erstatningsboliger,

idet problemet normalt er et spørgsmål om en bedre *fordeling* af den forhåndenværende boligbestand.

De fem boligkommissioner har endvidere stillet forslag om, at der tilvejebringes *hjemmel til i tidens løb, efterhånden som boligforsyningen bliver normal, at kunne give påbud om ophør af overbefolkning inden for nærmere fastsatte tidsfrister for nærmere angivne områder af den pågældende by*. Boligtilsynsrådet har frarådet, at der søges tilvejebragt en sådan hjemmel.

I Knipschildt og Smith's redegørelse udtales det, at muligheden for at indføre bestemte terminer for ophøret af overbefolkning i lejligheder ganske sikkert bør være til stede i lovgivningen, selv om den kun tænkes bragt i anvendelse under forhold med en normal boligforsyning eller i forbindelse med et specielt planlagt byggeri til bekæmpelse af overbefolkning i lejligheder, således som det er tilfældet i England. Redegørelsen går derfor ind for en regel, hvorefter der af boligtilsynsrådet kan stilles krav om, at undersøgelsen af boliger med hensyn til overbefolkning skal finde sted inden for særlige nærmere fastlagte områder, og efter samråd med det lokale boligtilsyn skal rådet under hensyn til en passende boligforsyning i almindelighed kunne fastsætte tidspunkter, hvorefter der i de pågældende områder ikke må finde sundhedsskadelig overbefolkning af boliger sted efter lovens regler.

Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at adgangen til at skride ind over for overbefolkede lejligheder som hidtil bør overlades til boligtilsynenes sagkyndige skøn (med den ovenfor foreslåede administrative vejledning), og finder derfor ikke, at der bør indføres en bestemmelse som den foreslåede.

5.2. Bør andre forhold end menneskers sundhed og sikkerhed i tilfælde af ildebrand samt overbefolkning inddrages under lovens område?

Af lovens kapitel I fremgår det, at boligforholdene kan være utilfredsstillende, fordi de kan medføre sundhedsfare eller fare for menneskers sikkerhed i tilfælde af ildebrand, eller fordi de er overbefolkede. Boligforholdene kan imidlertid være utilfredsstillende eller uegnede af andre årsager end de her nævnte.

For det første kan man *over for den enkelte bolig* eller opholdsrum gå ud over det sund-

hedsfarlige og brandfarlige, f. eks. ved at betragte forholdene som utilfredsstillende, medmindre de krav, der stilles i den til enhver tid gældende bygningslovgivning, er opfyldt, eller – for at stille sagen på spidsen – ved at gå så vidt som til at kræve, at boliger m.v. skal opfylde de krav, der efter den til enhver tid gældende opfattelse bør stilles til nybyggeriets standard. Inden for de rammer, som afstikkes af på den ene side den direkte fare for menneskeliv og på den anden side den til enhver tid gældende standard for nybyggeriet, må kravene bestemmes af de samfundsmæssige hensyn, som man til enhver tid finder det nødvendigt at tillægge vægt. Det vil næppe være muligt at udforme almengyldige regler herom; i boligtilsynsloven har man som nævnt lagt vægt på sundheds- og brandmæssige forhold, og allerede opfattelsen af, hvad disse kriterier omfatter, vil være skiftende. Går man f. eks. nogle årtier tilbage i tiden, har man sikkert kun betragtet en bolig som sundhedsfarlig, såfremt den virkede nedbrydende på beboernes fysiske helbredstilstand, medens ingen i dag er i tvivl om, at en bolig kan være sundhedsfarlig, fordi den angriber beboernes psykiske helbredstilstand. Tidligere tiders storbrande, som har lagt hele kvarterer i aske, har sikkert ændret opfattelsen af, hvornår der foreligger brandmæssigt utilfredsstillende forhold. Allerede nu kunne man måske rejse spørgsmål om at inddrage visse socialt uheldige forhold under de kriterier, som gør det offentliges indskriden nødvendig, og den næste generation vil måske føle sådanne kriterier som selvfølgelige.

Dernæst kunne man hævde, at også *områdemæssige hensyn* bør iagttages ved vurderingen af den enkelte boligs tilstand, idet kvartermæssige mangler kan føre til, at en ejendom må anses for at være underlødige, eller i hvert fald at de kvartermæssige mangler kan forstærke forefundne mangler ved selve boligen i en sådan grad, at man, selv om de direkte mangler ikke i sig selv er særlig udtalte, så dog må komme til det resultat, at de sammen med de kvartermæssige mangler gør, at man ikke kan anse boligen for at opfylde de mindstekrav, man med rimelighed kan forlange. Det er sådanne synspunkter, som har ligget til grund for den af indenrigsministeriets saneringsudvalg foreslåede bestemmelse om, at en ejendom, der beboes af familier med børn, ikke må være tilholdssted for personer, som ved deres larmende eller forargelige adfærd volder

forstyrrelse i ejendommen eller dens omgivelser. *)

Medens sådanne sociale og ordensmæssige hensyn, der hænger sammen med det pågældende kvarters karakter, utvivlsomt må tillægges vægt ved bedømmelsen af, om et område er *saneringsmodent*, er det efter kommissionens opfattelse næppe rimeligt at tage disse forhold i betragtning ved bedømmelsen af, om den enkelte bolig er tilfredsstillende, idet man i denne henseende formentlig i almindelighed alene bør lægge vægt på forhold, som direkte kan henføres til boligen.

Synspunktet bør dog ikke føres ud i sin yderste konsekvens, således at man altid afskærer sig fra at tage omgivelserne i betragtning. Der kan meget vel forekomme tilfælde, hvor så væsentlige dele af en ejendom er utilfredsstillende, at det må være berettiget at anlægge et helhedssynspunkt og karakterisere hele ejendommen som uegnet til beboelse eller ophold for mennesker. Det ville efter kommissionens opfattelse i almindelighed være en fiktion, hvis man ville betragte en enkelt lejlighed som bevaringsværdig, når de øvrige 9 af ejendommens 10 lejligheder er kassable. En vurdering af de enkelte lejligheder i en ejendom synes således at måtte ske ud fra en sådan helhedsbetragtning, i hvilken der må tages hensyn til, om det vil være rimeligt at forestille sig bygningens fortsatte beståen i en tilstand, hvor i hvert fald hovedparten af lejlighederne må anses for uanvendelige.

Medens socialt uheldige forhold i et kvarter således næppe – bortset fra sanering – bør give anledning til indskriden over for en beboelse, der i sundheds- og brandmæssig henseende ikke er utilfredsstillende, kan de kvartermæssige forhold gøre det nødvendigt at give adgang til at fastsætte bestemmelser med hensyn til beboerne.

Det er et udtryk for dette synspunkt, når boligtilsynslovens § 20 bestemmer, at politiet skal give børneværnsudvalget underretning om enhver dom vedrørende straf for at drive smugkro eller for overtrædelse af straffelovens sædelighedsparagraffer. Børneværnsudvalget kan da, når det passerende giver anledning til at befrygte, at de straffede personers forhold på forargelig måde vil udsætte børnene for skadelig påvirkning, beslutte, at ejeren skal opsiges vedkommende lovovertrædere. Tilsvarende betragtninger lå som nævnt til grund for forslaget om,

at ejendomme, der beboes af familier med børn, ikke må være tilholdssted for personer, der ved deres larmende eller forargelige adfærd volder forstyrrelse i ejendommen eller dens omgivelser. Disse forhold vil blive behandlet nedenfor i kapitel 9, hvor reglerne i lovens kapitel IV gennemgås.

5.3. Særlige problemer i tilfælde, hvor årsagen til sundheds- eller brandfaren ligger uden for den pågældende bolig.

At beboelses- og opholdsrum må betragtes som sundheds- eller brandmæssigt utilfredsstillende, vil hyppigt skyldes mangler ved selve den pågældende bolig eller bygning – f. eks. hvor sundhedsfaren skyldes fugt, mangel på oplukkelige vinduer, utilstrækkelige opvarmingsmuligheder o. lign.

Ofte må årsagen imidlertid søges i forhold, som ligger uden for den pågældende bolig eller bygning. Dette gælder f. eks., hvor utilstrækkelig adgang til dagslys skyldes, at en anden bygning ved sin nære beliggenhed skygger for den pågældende bolig, eller hvor de sundhedsmæssigt utilfredsstillende forhold skyldes røg, ilde lugt, larm eller rystelser fra en virksomhed i nærheden, eller hvor den særlige brandfare har sin årsag i, at boligen støder op til en brandfarlig virksomhed. I sådanne tilfælde opstår spørgsmålet, om der kan skrives ind – f. eks. ved benyttelsesforbud – over for boligen, eller om bestræbelserne må rettes imod at få fjernet den uden for liggende årsag til de sundheds- eller brandfarlige forhold.

Såfremt »skadevolderen« tilhører samme ejer som boligen, vil problemet i almindelighed ikke volde vanskeligheder. Der kan da skrives ind f. eks. på den måde, at den fortsatte benyttelse af boligen gøres betinget af, at årsagen fjernes. Skyldes sundhedsfaren således manglende adgang til lys, kan brugen gøres betinget af, at den bagbygning, som er årsag hertil, nedrives. Må årsagen søges i rystelser fra et værksted i kælderens, kan det gøres til et vilkår for benyttelsen af de oven over liggende boliger, at rystelserne bringes til ophør, om fornødent ved fjernelse af værkstedet. Man kan i disse tilfælde forbyde boligens fortsatte benyttelse, og dette forbud kan ophæves, når »skadevolderen« er fjernet.

I disse tilfælde opstår kun det problem, at ejeren måske vil foretrække at bevare den skadevoldende virksomhed, medens samfundets

*) Foran afsnit 5.1.1., side 79, fodnoten.

interesser taler for at bevare boligen. Denne konflikt er af lignende karakter som den, der opstår i de tilfælde, hvor selve boligen er behæftet med afhjælpelige mangler, og må formentlig løses efter tilsvarende retningslinier. Efter boligtilsynsloven i dens nuværende formulering antages det, at et påbud om afhjælpning af mangler efter § 12 ikke kan gennemtvinges, f. eks. ved bøder eller ved, at det offentlige afhjælper manglerne på ejerens bekostning, men påbudet kan kun – såfremt det ikke efterkommes – efterfølges af et benyttelsesforbud. Som der nærmere vil blive redegjort for i kapitel 8, stiller kommissionen forslag om, at boligtilsynsloven ændres på dette punkt, således at mangler, hvis afhjælpning kun kræver en ringe økonomisk indsats, skal kunne forlanges afhjulpet, eventuelt ved at de udføres ved boligtilsynets foranstaltning på ejerens regning, medens man i tilfælde, hvor manglernes afhjælpning er af større økonomisk betydning, som hidtil bør overlade det til ejeren at afgøre, om han vil afhjælpe manglerne eller vil foretrække at få den fortsatte benyttelse af boligen forbudt.

Den nævnte regel bør udformes således, at den også omfatter mangler ved ejendommen, der ligger uden for den bolig, der er sundhedsfarlig at bebo på grund af manglen. Da adgangen til at gennemtvinge fjernelse af årsagen bør være begrænset til tilfælde, hvor udgifterne hertil er af mindre økonomisk betydning, vil ordningen navnlig være anvendelig, hvor manglerne kan afhjælpes uden fjernelse af den skadevoldende virksomhed.

Vanskeligere stiller sagen sig, når årsagen til sundheds- eller brandfaren ligger uden for den pågældende ejendom, idet boligtilsynsloven kun hjemler adgang til indskriden over for bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, men ikke over for forulepende virksomheder o. lign.

Der kan her forekomme tilfælde, hvor myndighederne har mulighed for at få fjernet den skadevoldende årsag på grundlag af andre retsregler. F. eks. indeholder normalsundhedsvedtægten i § 30 en bestemmelse om, at sundhedskommissionen skal føre tilsyn med, at fabriker, destruktionsanstalter, mejerier o. lign. ikke medfører sundhedsfare eller andre væsentlige ulemper for de omboende ved udvikling af sundhedsfarlige luftarter, ved udbredelse af røg, støv eller stank, ved jordbundens forurening med urene vædske, ved fremkaldelse af rystelser og larm eller på anden lignende måde.

De påbud, kommissionen med politimesterens billigelse skønner det nødvendigt at give for at undgå sådanne ulemper, skal efterkommes; såfremt virksomhedens indehaver ikke inden en nærmere fastsat frist har afhjulpet manglerne, eller når manglerne ikke lader sig afhjælpe, er kommissionen berettiget til om fornødent at nedlægge forbud mod virksomheden.

Endvidere kan der forekomme tilfælde, hvor der vel ikke i lovgivningen er åbnet adgang for andre myndigheder til at skride ind over for skadevolderen, men hvor ejeren har mulighed herfor efter almindelige retsprincipper, navnlig ud fra naboretlige synspunkter.

Endelig er der tilfælde, hvor det på forhånd må anses for givet, at der ikke ud fra almindelige retsregler er mulighed for at fjerne årsagen, f. eks. hvor denne er en i enhver henseende lovlig opført bygning eller mur på nabogrunden.

Hvor årsagen til sundheds- eller brandfaren således ligger uden for den pågældende ejendom, kan man for det første spørge, om boligtilsynet overhovedet har adgang til at skride ind over for den sundheds- eller brandfarlige bolig efter boligtilsynslovens regler, eller om boligtilsynet må indskrænke sig til at gøre vedkommende myndighed eller ejeren opmærksom på årsagen og henstille, at denne søges fjernet.

Såfremt man kommer til det resultat, at boligtilsynet har adgang til at skride ind over for boligen, opstår dernæst spørgsmålet, om boligtilsynet straks kan skride ind, således at det overlades til ejeren at søge årsagen fjernet for derved at få forbudet mod boligens benyttelse ophævet, eller om boligtilsynets adgang til indskriden er subsidier i den forstand, at man først kan benytte boligtilsynslovens regler, når det har vist sig, at den skadevoldende årsag ikke kan fjernes efter sundhedsvedtægten eller andre retsregler.

Det ligger uden for rammerne af denne betænkning at forsøge på nærmere at udrede, efter hvilke principper sådanne konflikter, der kan være af overordentlig kompliceret juridisk karakter, bør løses. Kommissionen skal indskrænke sig til at pege på, at de reale grunde, som motiverer boligtilsynsvirksomheden, taler for, at boligtilsynet har ret og pligt til at skride ind over for benyttelsen af sundheds- eller brandfarlige boliger, og at det efter disse reale grunde må være ligegyldigt, om faren skyldes årsager ved den pågældende ejendom eller udenfor liggende årsager. I hvilket omfang

dette synspunkt eventuelt må modificeres i konkrete tilfælde, må afgøres gennem praksis, hvorved bemærkes, at sådanne tvivlsspørgsmål i sidste instans hører under domstolenes afgørelse. *)

5.4. Betydningen af et samlet skøn.

Som det vil fremgå af foranstående, stiller kommissionen ikke forslag om væsentlige *principielle* ændringer i indholdet af reglerne i boligtilsynslovens kapitel I. Nogle forslag til *konkrete* ændringer vil blive behandlet i kapitlerne 8 og 9, hvor de enkelte paragraffer gennemgås. Som afslutning på de mere principielle betragtninger skal der dog gøres nogle bemærkninger om et enkelt forhold, som kommissionen må tillægge særlig betydning:

Selv om bedømmelsen af, om en lejlighed eller en ejendom kan betragtes som sundhedsmæssigt og brandmæssigt tilfredsstillende, må afhænge af forholdene i den enkelte bolig eller

ejendom, er det vigtigt at holde sig for øje, at bedømmelsen må ske på grundlag af et *samlet* skøn over samtlige i betragtning kommende forhold. I nogle tilfælde vil en enkelt mangel være af en sådan karakter, at den alene gør forholdene utilfredsstillende. I andre tilfælde vil det være summen af en række mindre mangler, som gør, at dette er tilfældet, og mellem disse yderpunkter vil der være en række mellemtilfælde. Nødvendigheden af et sådant samlet skøn er fremhævet såvel af indenrigsministeriets sneringsudvalg som i indenrigsministeriets cirkulære af 2.11.1940, og betydningen heraf må efter kommissionens opfattelse stærkt understreges.

Iøvrigt kan der formentlig være grund til at fremhæve, at der i tidens løb vil udforme sig en praksis, som, når den gøres tilgængelig såvel for borgerne som for de lokale boligtilsyn, vil være til vejledning ved anvendelsen af lovens bestemmelser. Når boligkommissionerne er gået så stærkt ind for nærmere uddybning af lovens forskellige begreber, hænger det formentlig bl. a. sammen med, at loven næppe nok var vedtaget, før den på grund af krigen rent faktisk blev sat ud af kraft, således at en mere omfattende praksis ikke har kunnet udvikle sig.

*) Spørgsmålet om anvendelse af boligtilsynslovens regler i tilfælde, hvor der efter særlovgivningen (sundhedsvedtægter m. v.) er adgang til at skride ind over for den sundheds- eller brandfarlige bolig, vil blive drøftet nedenfor i kapitel 6.

KAPITEL 6

AFGRÆNSNINGSSPØRSMÅL

6.1. Den geografiske afgrænsning.

De i boligtilsynslovens kapitel I opstillede krav til boligens indretning og tilstand er ikke efter ordlyden begrænset til boliger i byer m. v., men det fremgår forudsætningsvis af § 4, at *det ved loven etablerede tilsyn* med, at forholdene er sundheds- og brandmæssigt tilfredsstillende, og adgangen til at skride ind efter boligtilsynslovens regler, når der foreligger sundheds- eller brandfare, er *stedligt begrænset til de 3 hovedstadskommuner, købstæderne og de større bymæssige bebyggelser.*

I saneringsudvalgets lovudkast var det foreslået, at boligtilsyn skulle indføres i de 3 hovedstadskommuner og i købstæderne, idet indenrigsministeren skulle have bemyndigelse til at udvide bestemmelserne til andre kommuner. Under behandlingen på rigsdagen blev forslaget først udvidet således, at boligtilsyn skulle indføres i alle kommuner, hvor der fandtes sundhedskommissioner, men i den endelige formulering blev bestemmelsen begrænset som anført.

I tilknytning til lovens bestemmelser udtales det i indenrigsministeriets cirkulære af 2.11. 1940, at boligtilsyn herefter bør oprettes i bymæssige bebyggelser, forstæder, stationsbyer el. lign. *med mindst 1.000 indbyggere*, men at ministeriet for sit vedkommende intet vil have at erindre imod, at der også oprettes boligtilsyn i andre tilsvarende byer, selv om de ikke har et indbyggerantal af denne størrelse.

Denne administrativt foretagne afgrænsning af, hvad der skal forstås ved »landkommuner med større bymæssige bebyggelser«, betyder at ca. 115 af landets ca. 1.300 landkommuner er inddraget under boligtilsyn efter boligtilsynslovens regler.

I kommissoriet er det pålagt kommissionen at

undersøge, i hvilket omfang en lovgivning svarende til den for byerne og de bymæssige bebyggelser gældende bør søges gennemført for de rene landdistrikter. Resultatet af kommissionens overvejelser er blevet, at vel tiltrænges der på forskellige punkter en forbedring af de regler, der gælder om tilsyn med sundheds- og brandfarlige boliger i landdistrikterne, men at der ikke på indeværende tidspunkt er tilstrækkeligt grundlag for at foreslå boligtilsynsloven udvidet til at gælde for landdistrikterne. Om de forslag, som kommissionen stiller med hensyn til landdistrikterne, henvises iøvrigt til betænkningens kapitel 11. Man mener herefter, at den hidtidige afgrænsning af boligtilsynslovens område i princippet bør opretholdes.

I indenrigsministeriets cirkulære udtales det endvidere, at tilsynets virksomhed såvel for købstæderne som for landkommunernes vedkommende bør begrænses således, at *egentlige landbrugsområder undtages derfra.* Denne afgrænsning kan føre til det resultat, at der inden for samme kommunale område kommer til at gælde to sæt regler om de her behandlede spørgsmål, nemlig boligtilsynsloven for den bymæssigt bebyggede del af kommunen og sundhedsvedtægten – hvor en sådan findes – for den del af kommunen, der er rent landbrugsområde.

Denne sondring mellem byer og bymæssige bebyggelser på den ene side og landdistrikter på den anden har betydning i flere relationer:

For det første er *de materielle regler* i boligtilsynsloven og i sundhedsvedtægten ikke altid sammenfaldende, selv om der efter normalsundhedsvedtægten for landkommuner er tilstræbt en tilnærmelse til den gældende boligtilsynslovs regler.

Dernæst er *adgangen til indskriden* og mid-

lerne til at gennemtvinge meddelte påbud og forbud noget afvigende. Efter normalsundhedsvedtægten kan f. eks. påbud om afhjælpning af mangler gennemtvinges ved bødestraf eller ved, at kommunen lader arbejdet udføre på ejers bekostning, medens det almindeligt antages, at et påbud om afhjælpning af mangler efter boligtilsynslovens § 12 ikke kan gennemtvinges, men kun – såfremt påbudet ikke efterkommes – efterfølges af et forbud mod den fortsatte benyttelse. Som det nærmere er redegjort for i kapitel 8 *), vil kommissionen stille forslag om, at boligtilsynslovens regler på dette område ændres således, at der kommer bedre overensstemmelse med normalsundhedsvedtægten bestemmelser.

Endelig er *tilsynsmyndighederne* forskellige, idet tilsyn efter sundhedsvedtægten udøves af sundhedskommissionen, hvis afgørelser kan indankes for amtet og boligministeriet, medens tilsynet efter boligtilsynsloven udøves af boligtilsynet (der dog normalt består af sundhedskommissionen) med anke til boligtilsynsrådet.

Medens kommissionen som nævnt i principet er af den opfattelse, at boligtilsynslovens regler ikke bør udvides til at gælde for landdistrikterne, mener man dog, at der bør gøres visse begrænsninger i denne hovedregel:

For det første finder man – i modsætning til indenrigsministeriets cirkulære af 2.11.1940 –, at loven i *købstadkommunerne* bør gælde for hele kommunens område, selv om der her måtte findes visse rene landdistrikter. Som regel vil sådanne områder være af begrænset omfang og ofte på vej til at blive bymæssigt bebyggede, og loven bør derfor af praktiske grunde omfatte hele kommunen. Det samme bør gælde for Marstal og de sønderjydske flækker samt for de københavnske omegnskommuner, som i henhold til lov nr. 181 af 20.5.1952 har adgang til at få godkendt en købstadlignende status.

For det andet bør der være *adgang til, hvor forholdene gør det ønskeligt, at udvide loven* til at gælde for områder, som ifølge den almindelige afgrænsning ville falde udenfor. Dette kan f. eks. være praktisk, hvor en mindre bymæssig bebyggelse har betydelige boligtilsynsproblemer, eller hvor den bymæssige bebyggelse efterhånden har fået en sådan betydning, medens de rene landdistrikter inden for kommunen er blevet så begrænsede, at det føles rimeligt at anvende samme regler i hele kommunen. I så-

danne tilfælde bør kommunalbestyrelsen kunne indstille til boligministeren, at loven skal gælde for hele kommunen. På den anden side bør hovedsynspunktet, at de rene landdistrikter i almindelighed ikke bør inddrages under loven, opretholdes, og for at tilgodese dette hensyn foreslås det, at boligministeren, inden han tager stilling til kommunalbestyrelsens indstilling, skal indhente en udtalelse fra amtsrådet.

Såfremt man afgrænser boligtilsynslovens geografiske område som ovenfor angivet, vil der også i fremtiden være kommuner, hvor der kommer til at gælde to sæt regler om boligtilsyn, nemlig boligtilsynslovens for den bymæssigt bebyggede del og sundhedsvedtægten for landdistrikterne. Afvigelserne mellem de to sæt regler er dog næppe så betydningsfulde, at dette forhold skulle frembyde væsentlige vanskeligheder.

6.2. Afgrænsningen over for andre lovgivningsområder.

Inden for den øvrige lovgivning er der på en række områder givet forskrifter, der tilsigter opnåelsen af formål, som er beslægtede med de i boligtilsynsloven omhandlede. Dette gælder f. eks. sundheds-, bygnings-, arbejderbeskyttelses-, medhjælper- og lærlingelovgivningen m. m. I sådanne tilfælde opstår der – inden for boligtilsynslovens geografiske område, jfr. ovenfor – spørgsmål om, hvilke af forskrifterne der i det konkrete tilfælde kan eller skal bringes i anvendelse. Dette gælder såvel de materielle regler som bestemmelserne om tilsyn, adgang til indgriben ved overtrædelser og midler til at gennemføre tilsynets beslutninger.

Boligtilsynsloven berører kun i begrænset omfang disse problemer. Efter lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., fastsætter indenrigsministeren efter forhandling med socialministeren, i hvilket omfang lokaler, der falder ind under arbejderbeskyttelseslovgivningen, skal undergives tilsyn af arbejds- og fabriktilsynet (nu direktoratet for arbejdstilsynet) i stedet for af boligtilsynet. Endvidere bestemmes det i § 9, at boligtilsynet så vidt muligt skal være opmærksom på mulige overtrædelser af byggelovgivningen og den øvrige lovgivning, for så vidt angår forskrifter, der tilsigter opnåelsen af formål, der er beslægtede med boligtilsynsloven. I påkommende tilfælde skal tilsynet give vedkommende myndighed meddelelse om forefundne eller formodede overtrædelser.

Det falder uden for rammerne af denne be-

*) nedenfor side 122.

tænkning at forsøge en udtømmende angivelse af de retningslinier, som må lægges til grund ved afgørelsen af disse, ofte meget vanskelige afgrænsningsspørgsmål. I det følgende skal enkelte af de vigtigste beslægtede lovgivningsområder kort omtales til belysning af problemerne, og som afslutning på afsnittet forsøger man at angive visse almindelige synspunkter.

6.2.1. *Sundhedslovgivningen.* Sundhedsvedtægterne indeholder i almindelighed regler, der giver sundhedskommissionerne adgang til efter et skøn at gribe ind over for usunde og overbefolkede boliger. F. eks. indeholder normalsundhedsvedtægten for landkommuner i §§ 54 og 55 *) bestemmelser, der i det væsentlige svarer til boligtilsynslovens regler, og også i købstadskommunernes sundhedsvedtægter findes regler med lignende indhold.

Når adgangen til indgriben efter sådanne bestemmelser i sundhedsvedtægterne beror på et almindeligt skøn, må de – inden for boligtilsynslovens geografiske område – anses for bortfaldet, idet det bør være udelukket at operere med to sæt regler på samme område. Formålet med gennemførelsen af boligtilsynsloven var jo netop at afhjælpe mangler ved de hidtil gældende bestemmelser om disse forhold. Det udtales da også i indenrigsministeriets cirkulære af 2.11.1940, at når der oprettes et særligt boligtilsyn, må heraf følge, at det sundhedskommissionerne ifølge sundhedsvedtægten påhvilende tilsyn med boliger og boligforhold bortfalder. I overensstemmelse hermed indeholder normalsundhedsvedtægten nu i § 55 a følgende bestemmelse:

»I det eller de bymæssigt bebyggede områder i kommunen, for hvilke boligtilsyn er oprettet, jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 281 af 2. november 1940 om boligtilsyn og sanering, gælder med hensyn til krav til bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, i stedet for de i §§ 54 og 55 fastsatte bestemmelser kapitlerne I–IV i lov nr. 212 af 31. maj 1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele.« (**)

*) Disse bestemmelser er citeret i kap. 11, nedenfor side 209 og 211.

**) Da denne formulering har givet anledning til tvivl, har indenrigsministeriet i 1956 meddelt, at man i fremtiden vil søge bestemmelsen formuleret således:

»I det eller de bymæssigt bebyggede områder i kommunen, for hvilke lov nr. 212 af 31. maj

Det almindelige sundheds- og brandmæssige tilsyn med boliger og opholdsrum skal altså udøves af de i boligtilsynsloven bestemte myndigheder, efter dennes materielle regler og med den deri anviste adgang til indgriben, herunder adgang til at skaffe meddelte påbud og forbud gennemført.

Dette princip må også gælde i kommuner, hvor sundhedsvedtægten ikke indeholder en bestemmelse svarende til normalsundhedsvedtægten § 55 a. Efter det over for kommissionen oplyste overholdes dette princip imidlertid ikke altid, idet adskillige kommuner fortsat anvender de i den lokale sundhedsvedtægt optagne bestemmelser ved siden af boligtilsynslovens regler. Man må gå ud fra, at nye sundhedsvedtægter ikke vil blive stadfæstet, medmindre de indeholder en bestemmelse af lignende indhold som normalsundhedsvedtægten § 55 a, men *for de gældende sundhedsvedtægters vedkommende kan der være grund til i et til boligtilsynsloven knyttet cirkulære at klarlægge dette forhold.*

På den anden side må det antages, at bestemmelser i sundhedsvedtægterne, der ikke overlader afgørelsen til et almindeligt skøn, men giver detaljerede regler om det pågældende forhold, eller regler, som enten udelukker eller meget væsentligt begrænser skønnet, ikke er bortfaldet ved boligtilsynsloven. Dette må således gælde de detaljerede krav, der i sundhedsvedtægterne stilles til vandforsyning, afløbsforhold og toiletforhold eller generelle forbud mod kælderbeboelser. Er sådanne detaljerede regler imidlertid ikke tilstrækkelige til opnåelse af boligtilsynslovens formål, er der intet til hinder for, at boligtilsynet kan gribe ind efter denne lovs regler.

Bestemmelser, som tilsigter opnåelsen af videregående hensyn end dem, som boligtilsynsloven varetager, f. eks. de krav, som i sundhedsvedtægterne stilles til indretning af medhjælperværelser, logihuse m. v., må også anses for opretholdt. Formålet med sådanne bestemmelser er ikke alene at sikre sundhedsmæssigt forsvarlige forhold, men de tilsigter formentlig også en i sociale hensyn begrundet bolighygiejnisk standard. Tilsynet med overholdelsen af sådanne bestemmelser i sundhedsvedtægterne påhviler stadig sundhedskommissionerne, men

1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele er gældende, jfr. indenrigsministeriets cirkulære o. s. v. c.

dette forhindrer ikke, at boligtilsynet også vil kunne gribe ind efter boligtilsynslovens regler; bliver tilsynet herved opmærksom på, at andre forskrifter ikke er overholdt, skal det i overensstemmelse med lovens § 9 gøre vedkommende myndigheder opmærksom derpå. Hvor indskriden efter særlovgivningens bestemmelser vil betyde, at boligtilsynslovens krav dermed bliver opfyldt, vil det ofte være naturligt, at boligtilsynet først retter henvendelse til særlovgivningens tilsynsmyndighed om sagen. Fører en sådan henvendelse ikke til et ud fra boligtilsynslovens formål tilfredsstillende resultat, kan boligtilsynet derefter gribe ind efter denne lovs regler.

6.2.2. *Bygningslovgivningen.* Også i forhold til bygningslovgivningen opstår der visse afgrænsningsspørgsmål. Bygningslovgivningen fastlægger først og fremmest de krav, der må stilles til *nybygninger* samt ombygninger og tilbygninger, der udføres efter de pågældende bestemmelser vedtagelse. I indenrigsministeriets cirkulære af 2.11.1940 berøres de afgrænsningsproblemer, der opstår i denne forbindelse; efter en gennemgang af boligtilsynslovens §§ 1 og 2 siges det, at loven ikke giver nærmere regler for, hvilke normer der skal følges ved afgørelsen af, om lovens almindelige fordringer er opfyldt, og derefter udtales følgende:

»Efter ministeriets formening må det praktiske skøn herom træffes på grundlag af de for stedet gældende byggeforskrifter, hvad enten de indeholdes i bygningsreglement, bygningsvedtægt, byplan, sundhedsvedtægt, politivedtægt eller anden lovlig forskrift.

Heraf følger dels, at der ikke af boligtilsynet kan stilles yderligere krav til boliger, der er godkendt i henhold til eller iøvrigt opfylder bestemmelserne i en sådan gældende byggeforskrift, og som ikke ved vanrøgt eller forfald er kommet i en tilstand, der ikke længere opfylder disse forskrifter, dels at der til andre boliger, som ikke er indrettet i henhold til sådanne forskrifter, eller som ved vanrøgt eller forfald er kommet i strid med dem, ikke kan stilles videregående krav, end disse forskrifter hjemler vedrørende de i loven udtrykkeligt nævnte forhold.

Derimod er det efter ministeriets skøn ikke udelukket, at boliger, der vel er godkendte i henhold til en tidligere gældende byggeforskrift, men i væsentlig grad strider mod en eller flere nyere forskrifter, kan kræves forbedrede, når opretholdelsen af den hidtidige tilstand må

skønnes at begrunde alvorlige betænkeligheder med hensyn til beboernes sundhed og sikkerhed.«

Såfremt en bygning er opført i overensstemmelse med og stadig opfylder de krav, som på opførelsestidspunktet blev stillet til nybyggeri, kan der næppe angives en almindelig regel for, hvorledes boligtilsynet skal forholde sig, når bygningen ikke opfylder boligtilsynslovens krav. Hvis bygningen er opført under *ældre* byggeforskrifter, som ikke svarer til den moderne bygge-lovgivnings krav, må det antages, at boligtilsynet kan skride ind, hvad enten de ældre byggeforskrifter stadig er gældende eller er blevet afløst af mere tidssvarende byggeforskrifter, og at boligtilsynet kan kræve boligtilsynslovens krav opfyldt, selv om de er strengere end de ældre byggeforskrifters. Er bygningen derimod opført i overensstemmelse med *nyere* byggeforskrifters krav, er spørgsmålet mere tvivlsomt. I indenrigsministeriets cirkulære forudsættes det, at boligtilsynet har adgang til at skride ind, hvis der foreligger sundheds- og brandfare, men at boligtilsynet ikke kan stille videregående krav end hjemlet i byggeforskrifterne. Såfremt disse ikke er tilstrækkelige til at opnå boligtilsynslovens formål, betyder dette standpunkt, at boligtilsynet må indskrænke sig til at gøre bygningsmyndighederne opmærksom på forefundne mangler ved byggeforskrifterne, således at man ved en forbedring af disse kan undgå gentagelser i fremtiden. Helt utvivlsomt er dette standpunkt dog næppe. Selv om det ikke kan være boligtilsynslovens opgave at udfylde en nyere, men mangelfuld byggeforskrifts krav til nybyggeri, må man også kunne hævde, at boligtilsynslovens formål, at afværge sundheds- og brandfare, gør en adgang til indskriden nødvendig, og at boligtilsynslovgivningens reale grunde således taler for en adgang for boligtilsynet til at gribe ind. Spørgsmålet har næppe større praktisk rækkevidde, idet tilfælde som de her nævnte formentlig vil være sjældent forekommende.

Hvis en bygning er opført i strid med de på opførelsestidspunktet gældende byggeforskrifter og heller ikke opfylder boligtilsynslovens krav, og en gennemførelse af byggeforskrifternes krav også vil afhjælpe manglerne i henhold til boligtilsynsloven, må den naturlige fremgangsmåde formentlig være, at boligtilsynet først retter henvendelse til bygningsmyndighederne for ad denne vej at søge manglerne afhjulpet eller bemyttelsen forbudt. Fører dette ikke til det

ønskede resultat, taler også her reale grunde for, at boligtilsynet bør kunne gribe ind efter boligtilsynslovens regler.

Det må formentlig også antages, at boligtilsynet kan skride ind, såfremt den oprindelige – og lovlige – benyttelse senere ændres, f. eks. hvis et forretningslokale uden opvarmningsmulighed tages i brug til beboelse, eller et sommerhus anvendes til helårsbeboelse, som må betragtes som sundhedsfarlig efter boligtilsynslovens regler.

Oftest skyldes manglerne ved en bygning, at den vel er opført i overensstemmelse med byggeforskrifterne, men ved vanrøgt eller forfald kommet i en tilstand, som begrunder alvorlige betænkeligheder med hensyn til beboernes sundhed og sikkerhed. Da bygningslovgivningen indeholder visse bestemmelser, som tager sigte på eksisterende bygninger, opstår der også i sådanne tilfælde spørgsmål om, hvilken lovgivning der skal anvendes, og hvilke tilsynsmyndigheder der skal varetage tilsynet. Københavns byggelov af 1939 indeholder således i § 61, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter enhver bebyggelse i alle dens dele og med alt tilbehør i eller uden for samme til enhver tid skal holdes i forsvarlig og sømmelig stand – en bestemmelse, der efter paragraffens stk. 4 udtrykkelig gælder, uanset hvornår bebyggelsen måtte være opført. En bestemmelse svarende til § 61, stk. 1, er optaget i forslaget til en landsbyggelov.

Selv om der ved anvendelse af sådanne forskrifter kan opnås forhold, der tilfredsstillende boligtilsynslovens krav, må det dog formentlig antages, at boligtilsynet har adgang til at skride ind. Ofte vil det dog nok være naturligt, at boligtilsynet først gør bygningsmyndighederne opmærksom på forholdet, og at indskriden fra boligtilsynet først sker, såfremt henvendelsen til bygningsmyndighederne ikke fører til et efter boligtilsynslovens kriterier tilfredsstillende resultat.

6.2.3. Arbejderbeskyttelseslovgivningen. Da boligtilsynsloven omfatter ikke blot bygninger, der benyttes til beboelse, men også bygninger, der anvendes til ophold for mennesker, opstår der også visse afgrænsningsspørgsmål i forhold til arbejderbeskyttelseslovgivningen. For denne lovgivnings vedkommende har boligtilsynsloven som nævnt anvist en udvej til på forhånd at afgrænse områderne, idet det i § 8, stk. 1, 2. pkt., bestemmes, at for så vidt angår lokaler,

der er undergivet tilsyn efter arbejderbeskyttelseslovgivningen, fastsætter boligministeren efter forhandling med socialministeren, i hvilket omfang tilsynet med, at de i boligtilsynslovens § 2 fastsatte krav er opfyldt, skal føres af arbejdstilsynet i stedet for af boligtilsynet.

I tilknytning til denne bestemmelse er der efter forhandling den 11. februar 1944 udfærdiget forskrifter for dette samarbejde. *) Disse forskrifter går i hovedtrækkene ud på følgende:

I virksomheder, der efter den dagældende fabriklov og bagerilovgivning er undergivet arbejdstilsynet, føres tilsynet med, at de i boligtilsynslovens §§ 1 og 2 fastsatte krav er opfyldt, af arbejdstilsynet for så vidt angår de lokaler, der efter fabrik- og bagerilovgivningen falder ind under dette tilsyn.

Hvis der i en af de omhandlede virksomheder er indrettet egentlige boliger eller andre beboelsesrum (portnerboliger el. lign.), underkastes disse lokaler periodisk inspektion ved boligtilsynet. Det samme gælder de i nævnte virksomheder værende kontorer og andre lokaler (lagerlokaler m. m.).

Birum (trapper, toiletter o. lign.) til lokaler, der er undergivet tilsyn af arbejdstilsynet, og som er beliggende i en ejendom eller en lejlighed, der tillige anvendes til beboelse, er undergivet periodisk inspektion af såvel boligtilsynet som af arbejdstilsynet.

Hvis arbejdstilsynet under udøvelsen af sit tilsyn skønner, at der foreligger en overtrædelse af boligtilsynslovens §§ 1 og 2, der kan påtales i overensstemmelse med lovens kapitel III, og overtrædelsen ikke afhjælpes ved foranstaltninger i henhold til fabriklovgivningen, afgiver tilsynet indberetning til vedkommende lokale boligtilsyn, der derefter efter særlig inspektion og under appel til boligtilsynsrådet afgør, om der skal træffes foranstaltninger i henhold til boligtilsynsloven. Omvendt skal boligtilsynet under udøvelsen af sin tilsynsvirksomhed være opmærksom på, om der foreligger overtrædelse af fabriklovgivningen, og i påkommende tilfælde give arbejdstilsynet meddelelse herom.

Denne opdeling af arbejdstilsynets og boligtilsynets virksomhed synes velbegrundet; arbejdstilsynets virksomhed har en videregående karakter end boligtilsynets, idet tilsynet ud over de sundheds- og brandmæssige forhold tillige skal tage hensyn til de særlige driftsfarer og farer ved det maskinelle udstyr.

*) Bilag 15.

Den hidtil gældende arbejderbeskyttelseslovgivning havde imidlertid et ret begrænset område, idet den kun dækkede fabrikker og fabriksmæssige virksomheder samt andre håndværks- og industrivirksomheder, i hvilke regelmæssigt flere arbejdere samtidig beskæftigedes udelukkende eller væsentligt på værksted eller anden fast arbejdsplads. Uden for den hidtil gældende arbejderbeskyttelseslovgivnings tilsyn faldt derimod bl. a. handelsvirksomheder, kontor- og lagerlokaler o. lign.

Efter den i foråret 1954 vedtagne arbejderbeskyttelseslovgivning (lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, lov nr. 227 af samme dato om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomheder og lov nr. 228 af samme dato om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri) er området for denne lovgivning imidlertid blevet udvidet betydeligt, idet den omfatter beskæftigelse af enhver art, offentlig eller privat, hvorved arbejdere (medhjælpere) anvendes i en arbejdsgives tjeneste inden for industri, håndværk, byggevirksomhed, anlægsvirksomhed, laboratorier, transportvirksomhed, herunder lastning og losning, lager- og pakhusarbejde, handels- og kontorarbejde af enhver art og beskæftigelse af enhver art inden for landbrug, skovbrug og gartneri.

Såfremt den i de oven for nævnte forskrifter af 11. februar 1944 foretagne fordeling mellem arbejdstilsynets og boligtilsynets tilsynsvirksomhed opretholdes, vil dette således betyde, at en hel række lokaler, som hidtil udelukkende har været undergivet det almindelige boligtilsyns tilsynsvirksomhed, overføres til arbejdstilsynet.

Da de reale grunde, som har ført til den i forskrifterne af 11. februar 1944 foretagne fordeling af tilsynsopgaverne, formentlig også gør sig gældende for de lokaler, der nu er blevet inddraget under arbejderbeskyttelseslovgivningen, synes det imidlertid velbegrunderet også fremtidig at opretholde disse retningslinier.

6.2.4. Medhjælper- og lærlingelovgivningen.

Ud fra sociale beskyttelseshensyn er der gennemført forskellige bestemmelser, som går ud på at sikre medhjælpere og lærlinge forsvarlige opholdsrum. Disse bestemmelser tager ikke alene sigte på at tilvejebringe sundheds- og brandmæssigt tilfredsstillende forhold, men tilstræber også i andre henseender en rimelig boligstandard for disse personer. Bestemmelserne findes i lov-

bekendtgørelse nr. 270 af 16. juni 1941 om retsforholdet mellem husbond og medhjælpere, i lov nr. 261 af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold, i sundhedsvedtægter, jfr. normalsundhedsvedtægtens § 56, og i bygningsforskrifter. De vedrører såvel konstruktive forhold som krav til rummenes areal og rumindhold, ligesom der findes bestemmelser om rummenes indretning og udstyr.

Ud fra de reale hensyn, som har ligget til grund for disse beskyttelsesregler, må det antages, at de er opretholdt ved siden af boligtilsynsloven. Hvor opfyldelse af særlovgivningens krav også vil føre til afhjælpning af manglerne efter boligtilsynsloven, vil det ofte være naturligt at betragte tilsynet efter boligtilsynsloven som subsidiært i overensstemmelse med boligtilsynslovens § 9.

Imidlertid er der hverken efter medhjælperloven eller lærlingeloven etableret et sagkyndigt tilsyn med disse bestemmelsers overholdelse. Hvor de konstruktive bestemmelser indeholdes i byggeforskrifterne, er der gennem bygningsmyndighederne adgang til tilsyn, men disse forskrifter gælder som nævnt i almindelighed kun fremtidig bebyggelse. I det omfang, bestemmelserne indeholdes i sundhedsvedtægterne, føres tilsynet af sundhedskommissioner, men for de bestemmelser, der alene findes i medhjælper- og lærlingeloven, må tilsynet formentlig henhøre under politimyndighederne, hvilket vel i almindelighed vil betyde, at der kun gribes ind på grundlag af konkrete klager.

Husassistentkommissionen har derfor stillet forslag om, at tilsynet med overholdelsen af de af kommissionen foreslåede regler for medhjælperværelser henlægges til boligtilsynet, hvor et sådant findes, og ellers til sundhedskommissionen eller – i mangel af en sådan – arbejdstilsynet. *)

Da de retningslinier, hvorefter det almindelige tilsyn med boliger og opholdsrum og tilsynet med de særlige fordringer, der stilles til medhjælper- og lærlingeværelser, skal udøves, i det væsentlige bygger på samme grundsynspunkter, vil det efter kommissionens opfattelse være naturligt at åbne mulighed for at henlægge også det særlige tilsyn med disse værelser til boligtilsynet.

*) Betænkning afgivet i august 1943 af den af arbejds- og socialministeriet den 9. 6. 1942 nedsatte husassistentkommission, side 85 ff.

6.2.5. *Visse retningslinier for afgrænsningen.* Som det fremgår af foranstående, frembyder forholdet mellem boligtilsynsloven og den beslægtede særlovgivning en række problemer, såvel med hensyn til samspillet mellem bestemmelsernes materielle indhold som med hensyn til udøvelsen af tilsynet med reglernes overholdelse, adgangen til at gribe ind ved overtrædelser og midlerne til at gennemføre meddelte pålæg m. v.

Hvor boligtilsynsloven og særlovgivningen forfølger samme formål, og vurderingen af forholdet beror på ensartede principper, må reglen være den, at en ældre særlovgivning fortrænges af boligtilsynsloven, og at man i ny særlovgivning bør undgå at indføre bestemmelser af denne art.

Forfølger særlovgivningen beslægtede, men dog videregående formål, må man i almindelighed antage, at begge sæt regler er gældende. Formodningen må være for, at boligtilsynet kan gribe ind, hvor boligtilsynslovens krav ikke er overholdt, men boligtilsynet kan ikke stille de yderligere krav, som måtte rummes i særlovgivningen. Boligtilsynet skal derimod, hvor overtrædelse af særlovgivningens krav konstateres, gøre de respektive myndigheder opmærksom herpå.

Hvor særlovgivningens krav er opfyldt, men vedkommende bygning ikke opfylder boligtilsynslovens krav, må der, såfremt særlovgivningen er af ældre dato, i almindelighed være adgang for boligtilsynet til at skride ind efter boligtilsynslovens regler. Er særlovgivningen af nyere dato, vil konflikter formentlig være sjældent forekommende, men også her taler reale grunde formentlig for, at boligtilsynet kan gribe ind.

Såfremt overensstemmelse med boligtilsynslovens krav kan tilvejebringes ved at fordrø særlovgivningens bestemmelser opfyldt, vil det ofte være naturligt, at boligtilsynet søger tilfredsstillende forhold tilvejebragt ved at gøre de respektive myndigheder opmærksom på forefundne overtrædelser af særlovgivningen. Fører dette ikke til det ønskede resultat, må det afhænge af forholdene, om boligtilsynet da kan skride ind efter boligtilsynslovens regler. Da boligtilsynsloven angiver minimumskravene til boliger og opholdsrum, og da der kun kan gribes ind, hvor der foreligger sundheds- eller brandfare, må formodningen formentlig være for, at boligtilsynet kan gribe ind.

For i videst muligt omfang at løse de tvivls-

spørgsmål, som opstår i forbindelse med den indbyrdes afgrænsning, ville det være ønskeligt, om der kunne udformes lovbestemmelser herom. Man kunne f. eks. tænke sig at foreskrive, at den omstændighed, at der i medfør af anden lovgivning er givet forskrifter, som forfølger beslægtede formål, ikke afskærer boligtilsynet fra at gribe ind efter denne lovs regler til afværgelse af sundhedsfare, særlig fare i tilfælde af ildebrand eller overbefolkning. Eventuelt kunne man begrænse en sådan bestemmelse ved yderligere at foreskrive, at boligtilsynet, såfremt faren vil kunne afværges ved foranstaltninger i henhold til særlovgivningen, først skal underrette vedkommende myndighed om, at indgreb efter boligtilsynets opfattelse er påkrævet.

Man mener imidlertid, at disse forhold er så forskelligartede, at tiden endnu ikke er moden til at søge en sådan lovbestemt afgrænsning gennemført. De tilfælde, hvor der i praksis har været tvivl om afgrænsningen, har hidtil været ret fåtallige, og en yderligere klarlæggelse af de hermed forbundne problemer gennem udviklingen i praksis må anses for påkrævet, inden spørgsmålet om indførelse af lovbestemmelser herom tages under overvejelse.

Derimod mener man, at der i højere grad end efter boligtilsynsloven af 1939 bør være adgang til at træffe aftale om fordelingen af tilsynet mellem de forskellige tilsynsmyndigheder. Man henstiller derfor, at den nugældende bestemmelse i boligtilsynslovens § 8, stk. 1, 2. pkt., om forholdet til arbejderbeskyttelseslovgivningen udvides således, at der gives boligministeren bemyndigelse til efter forhandling med vedkommende fagminister at fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynet efter boligtilsynsloven og efter den beslægtede lovgivning. Gennem en sådan bestemmelse vil der være tilvejebragt den fornødne hjemmel til, efterhånden som der skønnes at være behov og mulighed herfor, at etablere ordninger, der sikrer et effektivt tilsyn og undgår dobbelttilsyn.

6.3. *Tilsyn med statens og andre offentlige bygninger.*

Boligtilsynsloven indeholder ingen begrænsninger, hvorefter boliger og opholdsrum i statens eller andre offentlige bygninger er undtaget fra boligtilsynsvirksomheden. Imidlertid har der i enkelte tilfælde været rejst tvivl herom.

Efter de reale hensyn, der motiverer boligtilsynet, synes der i princippet ikke at være

grund til at undtage sådanne bygninger fra tilsynet. Det bemærkes i denne forbindelse, at offentlige bygninger heller ikke er undtaget fra tilsyn f. eks. i henhold til arbejderbeskyttelseslovgivningen. På den anden side må det erkendes, at der kan forekomme tilfælde, hvor bygninger anvendes til formål, som udenforstående ikke bør kunne få indseende med, f. eks. visse militære anlæg, og at der her kan være modgående hensyn, som det vil være berettiget at tage i betragtning. Kommissionen vil derfor stille forslag om, at der i boligtilsynsloven optages en bestemmelse, hvorefter sådanne bygninger kan

undtages fra boligtilsyn på vilkår, at vedkommende styrelse påtager sig at holde de pågældende lokaliteter i sundheds- og brandmæssig forsvarlig stand i overensstemmelse med boligtilsynslovens regler. *) Forsvarsministeriet har i skrivelse af 14.2.1955 udtalt, at man intet finder at crindre imod et sådant forslag.

— — — — —
*) Jfr. Københavns bygge-lovs § 3: Bygningsmæssige foranstaltninger, der tjener militære formål, og som efter vedkommende ministeriums skøn bør hemmeligholdes, kan på ministeriets ansvar bringes til udførelse uden forelæggelse for eller godkendelse af de kommunale bygningsmyndigheder.

KAPITEL 7

BOLIGTILSYNETS ORGANISATION OG ALMINDELIGE VIRKSOMHED

Tilsynet med, at boliger og opholdsrum opfylder de i lovens kapitel I opstillede krav og iøvrigt er i lovlig tilstand, jfr. nærmere foran i kapitel 5, er efter boligtilsynsloven henlagt til særlige boligtilsyn. I dette kapitel skal der gøres nogle bemærkninger om tilsynets organisation og almindelige virksomhed, medens betingelserne for at gribe ind over for sundheds- eller brandfarlige boliger igennem påbud eller forbud (kondemnering) og til afvikling af overbefolkning m. v. vil blive behandlet i kapitlerne 8 og 9.

7.1. 1938-betænkningens begrundelse for indførelse af boligtilsyn.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte, at der næppe er tvivl om, at et boligtilsyn er det første led i og en væsentlig forudsætning for et rimeligt saneringsarbejde. Kun ved hjælp af et sådant tilsyn er der mulighed for på en tilstrækkelig effektiv måde i enkeltheder at komme til klarhed over, hvilke kvarterer eller ejendomme der er eller udvikler sig til at blive så slette, at de ikke vedblivende bør tåles af samfundet. Kun ved hjælp af et egentligt og stadigt boligtilsyn er det muligt at opnå, at lovbestemmelser om forbud mod overbefolkning får tilstrækkelig vægt. Man må formentlig, udtalte udvalget videre, være berettiget til at fastslå, at regler om påbud om afhjælpning af mangler eller forbud mod benyttelse af sundhedsfarlige beboelses- eller opholdsrum først får deres rette betydning, hvis de bliver administreret på en ensartet måde gennem et regelmæssigt gennemført boligtilsyn. Et sådant boligtilsyn må i det hele taget anses for et naturligt, for ikke at sige

nødvendigt supplement til regler om sanering af slumkvarterer og ikke mindst som middel mod slumkvarterers opståen. *)

7.2. Boligtilsynets nuværende organisation.

På baggrund af disse betragtninger foreslog saneringsudvalget i sit lovudkast, at der blev oprettet dels stedlige tilsyn og dels et centralt overtilsyn.

Efter udkastet skulle *stedlige tilsyn* indføres i de 3 hovedstadskommuner og i købstæderne, hvorhos indenrigsministeren skulle kunne udvide bestemmelserne om boligtilsyn til andre kommuner. På den anden side skulle indenrigsministeren i købstæder, hvor forholdene efter byrådets skøn ikke for tiden gav anledning til oprettelse af boligtilsyn, indtil videre kunne fritage den pågældende købstad for oprettelse af boligtilsyn.

Det var efter udkastet overladt til kommunalbestyrelsen at træffe bestemmelse om, hvorvidt sundhedskommissionen eller en særlig boligkommission skulle udgøre det stedlige boligtilsyn. Såfremt der blev nedsat særlige boligkommissioner, skulle disses sammensætning godkendes af indenrigsministeren, der skulle påse, at både den lægekyndige, retskyndige og bygningskyndige sagkundskab blev repræsenteret i kommissionen. Sådanne særlige boligkommissioner skulle efter udkastet oprettes i København, Frederiksberg, Århus, Odense og Ålborg.

Overtilsynet skulle efter udkastet henlægges til sundhedsstyrelsen, der i de heromhandlede

*) 1938-betænkningen, s. 50, afsnit 3, og s. 60, afsnit B, 1.

sager skulle udøve sin myndighed i forbindelse med et nyt organ, boligtilsynsrådet, bestående af 4 medlemmer, nemlig medicinaldirektøren som formand og 3 af indenrigsministeren udpegede bygningskyndige medlemmer, hvoraf det ene skulle være jurist, det andet arkitekt eller bygningsingeniør og det tredje bygningshåndværker.

Det af indenrigsministeren fremsatte lovforslag var i overensstemmelse med saneringsudvalgets udkast, men under behandlingen på rigsdagen blev forslaget ændret på forskellige punkter. For det første blev det bestemt, at *stedlige boligtilsyn* skulle oprettes ikke blot i de 3 hovedstadskommuner og købstæderne, men også i landkommuner med større bymæssig bebyggelse. Indenrigsministerens (nu boligministerens) bemyndigelse til at træffe bestemmelse om, hvorvidt der skulle indføres boligtilsyn i de sidstnævnte kommuner, blev således afløst af en ved loven fastsat pligt for disse kommuner til at indføre boligtilsyn, ligesom ministerens bemyndigelse til efter kommunalbestyrelsens forslag at fritage en købstad for boligtilsyn udgik. Forslaget om at overlade det til kommunalbestyrelsen at bestemme, om tilsynet skulle udøves af sundhedskommissionen eller af en særlig boligkommission, blev ændret, således at det i princippet blev overdraget sundhedskommissionen at udøve boligtilsynet, men indenrigsministeren (nu boligministeren) fik bemyndigelse til efter forhandling med vedkommende kommunalbestyrelse at bestemme, at der i den pågældende købstad skulle oprettes en egentlig boligkommission.

Endelig bortfaldt forslaget om, at der i de ovenfor nævnte større købstæder skulle være pligt til at oprette særlige boligkommissioner.

Hvad angår det af saneringsudvalget foreslåede *overtilsyn*, blev udkastets organisationsform ændret, således at dette overtilsyn blev henlagt til det foreslåede nye organ, boligtilsynsrådet, idet sundhedsstyrelsen fik til opgave at foretage det fornødne med hensyn til forbedelse af sagerne til rådet samt til gennemførelse af rådets beslutninger.

Endvidere blev boligtilsynsrådets sammensætning ændret, således at det kom til at bestå af 5 medlemmer, nemlig medicinaldirektøren som formand, to af højesteret udpegede dommere, der skal opfylde de i retsplejeloven foreskrevne betingelser for at beskikkes til højesteretsdommer, og to af indenrigsministeren (nu boligministeren) udpegede bygningskyndige

medlemmer, hvoraf det ene skal være arkitekt eller bygningsingeniør og det andet bygningshåndværker.

7.3. *Boligtilsynets almindelige opgaver.*

Efter boligtilsynsloven har *det stedlige boligtilsyn* til opgave at føre tilsyn med, at de i loven omhandlede bygninger og rum opfylder de i lovens kapitel I indeholdte krav og i det hele er i lovlig tilstand. Denne almindelige tilsynsvirksomhed skal udøves ved:

1. Periodisk inspektion af bygningerne med deri værende boliger og øvrige opholdsrum (§ 8, stk. 1).
2. Boligtilsynet skal derhos foretage særlig inspektion af og have opmærksomheden henvendt på sådanne bygninger, hvis beliggenhed, størrelse, indretning o. lign. giver grund til at befrygte, at deres tilstand ikke er sundhedsmæssigt betryggende (§ 8, stk. 2).
3. Boligtilsynet skal endvidere så vidt muligt være opmærksom på mulige overtrædelser af bygge Lovgivningen. Det samme gælder den øvrige lovgivning, for så vidt angår forskrifter, der tilsigter opnåelse af formål, der er beslægtede med de i loven omhandlede, og tilsynet skal i påkommende tilfælde give vedkommende myndighed meddelelse om forefundne eller formodede overtrædelser (§ 9).
4. Når det stedlige tilsyn forefinder sundheds- eller brandfarlige forhold, kan tilsynet påbyde afhjælpning af mangler eller nedlægge forbud mod den fortsatte benyttelse efter reglerne i lovens kapitel III, jfr. nedenfor kapitel 8.
5. Hvor der forefindes overbefolkning eller andre forhold vedrørende beboerne, kan boligtilsynet gribe ind heroverfor efter reglerne i lovens kapitel IV, jfr. nedenfor i kapitel 9.

Derimod har det stedlige boligtilsyn efter loven ingen funktioner i forbindelse med saneringsvirksomheden, som påhviler kommunalbestyrelsen.

Det centrale overtilsyn udøves som nævnt af boligtilsynsrådet, der efter lovens § 6 skal overvåge gennemførelsen af loven:

1. ved at give almindelige forskrifter for de stedlige boligtilsyns virksomhed,
2. ved at lade foretage eftersyn af boliger, når særlig anledning dertil gives,

3. ved at udføre andre hverv til fremme af bolighygiejnen efter indenrigsministerens (nu boligministerens) nærmere pålæg eller med dennes godkendelse, og
4. ved at træffe de i loven til rådet særligt henlagte afgørelser (hvormed navnlig sigtes til bestemmelsen i lovens § 13, hvorefter boligtilsynsrådet skal godkende en af ejeren tilbudt ombygning af en ejendom, over for hvilken der påtænkes nedlagt forbud på årsmål).
5. Boligtilsynsrådet kan endvidere – selv om der ikke er sket klage – ændre det stedlige boligtilsyns afgørelser, ligesom rådet, når særlige grunde taler derfor, med indenrigsministerens (nu boligministerens) bemyndigelse i det hele kan udøve det stedlige boligtilsyns beføjelser i henhold til loven.
6. Boligtilsynsrådet kan derhos træffe endelig afgørelse vedrørende klager over det stedlige boligtilsyns beslutninger.
7. Endelig er det henlagt til boligtilsynsrådet at godkende saneringsområder efter lovens § 24, jfr. nedenfor i kapitel 10.

7.4. Kommissionens forslag.

7.4.1. *Det lokale tilsyn.* Efter den gældende ordning udøves *det stedlige boligtilsyn* principielt af *sundhedskommissionen*. I købstæderne består sundhedskommissionen normalt af politimesteren som formand, kredslægen og 3 af byrådet valgte medlemmer. I landkommunerne er sundhedskommissionen som regel sammensat af 5 medlemmer, valgt af sognerådet blandt kommunens beboere; politimesteren og kredslægen er berettiget til uden stemmeret at deltage i forhandlingerne. Hverken i købstæderne eller landkommunerne stilles der krav om, at de af kommunalbestyrelsen valgte medlemmer skal være i besiddelse af særlig sagkundskab, men efter boligtilsynslovens § 4 kan sundhedskommissionen med boligministerens godkendelse under udøvelsen af boligtilsynsvirksomheden udvides med et eller flere sagkyndige medlemmer, valgt af kommunalbestyrelsen for sundhedskommissionens sædvanlige funktionstid.

I de kommuner, hvor der oprettes *en særlig boligkommission* til at udøve det stedlige boligtilsyn, skal kommissionens sammensætning godkendes af boligministeren, der skal påse, at både den lægkyndige, retskyndige og bygningskyndige sagkundskab er repræsenteret i kom-

missionen. Sådanne særlige boligkommissioner er hidtil oprettet i 14 byer.

De stedlige boligtilsyns virksomhed har, på grund af de særlige forhold i årene efter boligtilsynslovens vedtagelse, for landet som helhed været af meget begrænset omfang og jævnlig haft en ret tilfældig karakter. Det er derfor vanskeligt at foretage en vurdering af, om denne opbygning af det lokale boligtilsyns organisation kan betragtes som hensigtsmæssig og tilstrækkelig effektiv, når boligtilsynsvirksomheden får det ved loven forudsatte omfang.

På den ene side er der næppe tvivl om, at det i forskellige henseender er en betydelig fordel at bygge på et stedligt tilsyn, som er fortløbig med forholdene i kommunen. Medlemmerne har eller vil efterhånden få et betydeligt kendskab til byens ejendomme, til ejerne og beboerne. Der vil gennem forbindelsen med den kommunale administration være de bedste muligheder for det samvirke med bygnings- og byplanmyndighederne, som er en væsentlig forudsætning for, at boligtilsynsvirkningen kan virke efter sin hensigt. Ved at benytte et organ bestående af en flerhed af medlemmer opnår man endvidere mulighed for at få sagkundskab af forskellig karakter repræsenteret, ligesom selve den omstændighed, at flere deltager i sagens behandling, normalt vil give en mere alsidig belysning af problemerne end i tilfælde, hvor behandlingen foretages af en enkelt.

Hvor boligtilsynet udøves af sundhedskommissionen, hvis virksomhed omfatter kommunens sundhedsmæssige forhold i almindelighed, må det på den anden side formentlig erkendes, at der kan være visse vanskeligheder forbundet med at opnå et stadigt og effektivt tilsyn. I disse tilfælde kan der være nogen ud-sigt til, at boligtilsynet som hidtil hovedsagelig vil blive begrænset til indgreb på grundlag af konkrete klager. En sådan udvikling er der mindre grund til at befrygte i de kommuner, hvor der findes eller oprettes særlige boligkommissioner, som udelukkende har til opgave at føre tilsyn med kommunens boligbestand.

Hvor der ikke oprettes særlige boligkommissioner, har man heller ikke sikkerhed for, at den fornødne sagkundskab i disse sager, der ofte beror på vanskelige skøn, er til stede. Her-til kommer, at selv om et lokalt tilsyn har adskillige fordele, kan man næppe helt se bort fra, at den nære lokale tilknytning undertiden kan vanskeliggøre tilsynsvirksomheden.

Kommissionen har overvejet de hensyn, der taler for og imod den gældende ordning af tilsynet, og har herunder overvejet forskellige andre muligheder for tilsynets organisation.

Man har således været inde på at gøre oprettelsen af *boligkommissioner* med den foreskrevne særlige sagkundskab til en pligt for alle de kommuner, som falder ind under lovens område. En sådan ordning vil bevare fordelene ved et lokalt organ og samtidig sikre den fornødne sagkyndige behandling af sagerne. Endvidere vil man herved forbedre mulighederne for at gennemføre et stadigt, periodisk tilsyn med kommunens boligbestand. Det kan imidlertid ikke påregnes, at en sådan sagkundskab, dækkende de sundhedsmæssige, bygningsmæssige, brandtekniske og juridiske forhold, altid vil forefindes i de pågældende kommuner. Man kan derfor næppe nå videre end til at stille et sådant krav over for de kommuner, hvor man kan forvente, at den påkrævede sagkundskab er til stede.

Man har endvidere overvejet at *organisere boligtilsynet amtsvis*, idet man inden for et sådant større område har bedre muligheder for at tilvejebringe sagkyndig bistand i disse sager. En sådan ordning vil dog næppe være hensigtsmæssig, bl. a. fordi fordelene ved det direkte lokalkendskab ville gå tabt.

En *inspektionsordning*, hvorefter tilsynet udøves af et antal boligtilsynsinspektører, vil utvivlsomt give betydelig sikkerhed for et objektivt og effektivt tilsyn. En sådan ordning kendes inden for andre områder, hvor det gælder om at sikre befolkningens sundhed og yde beskyttelse imod ulykkestilfælde. Der kan således henvises til arbejderbeskyttelseslovgivningen, ifølge hvilken tilsynet udøves af et antal fabrikinspektører, og også på forskellige områder inden for fødevarerkontrollen anvendes inspektører til at føre den fornødne kontrol. Inspektører vil stå uafhængige af lokale interesser, men vil på den anden side savne den intime føling med de stedlige forhold, som et lokalt tilsyn har. Hertil kommer, at man ikke opnår den alsidige belysning af sagerne, som behandling i et af flere personer sammensat organ kan sikre.

En inspektionsordning vil endvidere være forbundet med ret betydelige omkostninger. Afgørende kan dette imidlertid ikke være, såfremt man måtte finde ordningen påkrævet til varetagelse af de her omhandlede hensyn. Man mener imidlertid, at de hidtil gjorte erfaringer

peger i retning af, at man først bør forsøge at effektivisere boligtilsynsvirksomheden ved en udbygning og forbedring af den eksisterende ordning, og at spørgsmålet om eventuel indførelse af en egentlig inspektørordning først bør tages op, såfremt de nedenfor angivne forslag skulle vise sig ikke at føre til det tilsigtede resultat.

Resultatet af kommissionens overvejelser er herefter blevet, at man indtil videre i princippet bør opretholde en ordning, hvorefter boligtilsynsvirksomheden i første instans udøves af et lokalt organ. På den anden side mener man, at den nuværende organisationsform bør ændres på enkelte punkter.

Kommissionens forslag går ud på, at det i *købstæderne* gøres til en pligt at oprette særlige boligkommissioner for derved at sikre en kontinuerlig boligtilsynsvirksomhed med fornøden sagkundskab. Langt de fleste købstæder vil være i stand til at opfylde dette krav, men på den anden side kan man ikke afvise, at der kan forekomme tilfælde, hvor en sådan sagkundskab ikke forefindes, eller hvor boligtilsynsproblemerne er af så begrænset omfang, at et krav om oprettelse af en særlig kommission ikke er tilstrækkeligt motiveret. Boligministeren bør derfor have adgang til efter kommunalbestyrelsens indstilling at fritage en kommune for pligten. Det må imidlertid understreges, at hovedreglen bør være oprettelse af særlige boligkommissioner, og at fritagelse herfra kun bør meddeles, når særlige forhold taler derfor.

For at opnå den påkrævede effektivisering af boligtilsynsarbejdet må det endvidere forudsættes som et vigtigt led i arbejdet, at kommunen stiller den medhjælp til boligkommissionens rådighed, som er nødvendig ikke blot til forberedelse af konkrete sager til kommissionen, men også – og først og fremmest – til det undersøgelses- og planlægningsarbejde, som er grundlaget for en systematisk og effektiv boligtilsynsvirksomhed på længere sigt.

I *de større bymæssige bebyggelser* må det lokale tilsyn som hidtil udøves af sundhedskommissionen, men man vil anbefale, at disse i videst muligt omfang benytter sig af adgangen til at supplere sig med særlig sagkundskab. Som nævnt må man se i øjnene, at en sundhedskommission, hvis virksomhed ikke er begrænset til boligforholdene, ikke har den samme tilskyndelse til at tilrettelægge en kontinuerlig boligtilsynsvirksomhed som en boligkommission. Man må dog have lov til at forvente, at øget

oplysning og vejledning om disse forholds betydning vil virke i gavnlig retning. I så henseende vil formentlig embedslægen, der som regel er medlem af sundhedskommissionen eller har adgang til at deltage i kommissionens arbejde, kunne være kommissionen til stor støtte.

Endvidere går man ud fra, at de kommuner, som har boligtilsynsproblemer af væsentligt omfang, benytter sig af adgangen til med boligministerens godkendelse at oprette særlige boligkommissioner. Man vil i denne forbindelse henstille, at ikke blot den lægekyndige, rets-kyndige og bygningskyndige sagkundskab bliver repræsenteret i tilsynet, men at også den brandtekniske sagkundskab inddrages i arbejdet. Dette bør gøres obligatorisk i de tilfælde, hvor der oprettes særlige boligkommissioner.

Også for kommunerne med større bymæssige bebyggelser må der lægges vægt på, at der stilles den fornødne medhjælp til rådighed for boligtilsynsarbejdet. Man peger herved på muligheden af at ansætte konsulenter for boligtilsynsmyndighederne, f. eks. på den måde, at flere kommuner er fælles om en konsulent.

De ovenfor anførte betragtninger om organisationen af det lokale boligtilsyn er for *land-distrikternes* vedkommende uddybet i kapitel 11, hvor også andre muligheder end de ovenfor nævnte er behandlet. En del af de i kapitel 11 fremdragne synspunkter gør sig også gældende med hensyn til boligtilsynet i de bymæssige bebyggelser.

Hvad angår *de stedlige boligtilsyns opgaver*, finder man ikke anledning til at stille forslag om principielle ændringer i de gældende regler. Med hensyn til genstanden for boligtilsynsvirksomheden: bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, skal det dog bemærkes, at de fem boligkommissioner har henstillet, at begrebet »bygning« defineres nærmere. De har i denne forbindelse udtalt, at begrebet i København formentlig vil blive fortoilet i overensstemmelse med § 2, stk. 2, i Københavns byggelov af 1939, men at der uden for København i almindelighed savnes en tilsvarende mulighed for definering; der har således vist sig nogen usikkerhed over for beboelsesvogne og lignende konstruktioner, som vel ikke er bygninger efter den traditionelle forståelse af begrebet, men som anvendes på samme måde som bygninger.

Boligtilsynsrådet har i sin skrivelse af 18. 10. 1948 udtalt, at det efter rådets opfattelse ikke

kan anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt i boligtilsynsloven nærmere at definere begrebet. Rådet har endvidere givet udtryk for den opfattelse, at beboelsesvogne – transportable og stationære – kan anses for at høre under boligtilsynslovens område, således at lovens bestemmelser, for så vidt det drejer sig om en mere varig benyttelse, vil kunne bringes i anvendelse over for disse vogne og deres omgivelser.

I § 2, stk. 2, i Københavns byggelov bestemmes følgende: »Til bebyggelse henregnes ikke alene faste konstruktioner og anlæg, som efter lovens almindelige forudsætninger må betegnes som bebyggelse, tillige med sammes enkelte dele og tilbehør, men også transportable konstruktioner, såsom telte, vogne, både el. lign., når de er genstand for en bygningsmæssig udnyttelse, der ikke er af rent forbigående art. Endvidere er lovens bestemmelser anvendelige på tank- og beholderanlæg, kraner, transportbroer, tunnelanlæg, tribuner og andre konstruktioner, der er af en sådan art, at lovens anvendelse på dem er begrundet i de hensyn til den offentlige sikkerhed, orden og sundhed, som loven tilsigter at varetage.«

Kommissionen er enig med de fem boligkommissioner og boligtilsynsrådet i, at loven ikke kan begrænses til bygninger i traditionel forstand. Også andre lokaliteter, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, må opfylde lovens krav, idet der dog under hensyn til de konkrete forhold kan være grund til på den ene side at modificere enkelte af de opstillede minimumskrav og på den anden side at stille yderligere krav. Disse forhold må tages i betragtning ved det samlede skøn, der må udøves ved bedømmelsen af, om den til beboelse eller ophold benyttede lokalitet er tilfredsstillende. Man er herefter med boligtilsynsrådet enig i, at det ikke kan være nødvendigt i boligtilsynsloven at optage en så udførlig definition. Det bemærkes i denne forbindelse, at der i forslaget til en landsbyggelov er optaget en bestemmelse, der i det væsentlige svarer til § 2, stk. 2, i Københavns byggelov.

7.4.2. *Overtilsynet.* Som det fremgår af bemærkningerne foran i afsnit 7.3., er der efter den gældende ordning til boligtilsynsrådet som centralt overtilsyn henlagt funktioner af forskelligartet karakter. Rådet skal for det første give forskrifter for de stedlige tilsynsvirksomhed. Dernæst skal rådet virke som overtilsyn for de stedlige boligtilsyn, ligesom rådet i givet fald

selv kan udøve de stedlige tilsyns funktioner. Endvidere er rådet ankeinstans med hensyn til de stedlige boligtilsyns afgørelser. Endelig skal rådet godkende en kommunalbestyrelses beslutning om sanering af sancringsmodne områder.

De erfaringer, som man på grundlag af den hidtidige virksomhed har gjort, peger efter kommissionens opfattelse i retning af, at rådet med sin nuværende sammensætning og arbejdsform næppe vil kunne magte samtlige disse funktioner på fuldt tilfredsstillende måde, når boligtilsynsarbejdet får det ved loven forudsatte omfang. Endvidere må det sikkert erkendes, at visse af disse forskelligartede sider af rådets virksomhed vanskeligt lader sig forene under samme organ.

7.4.2.1. *Boligtilsynsrådets virksomhed som ankeinstans for de lokale tilsyns afgørelser.* Over for borgerne er rådets virksomhed som ankeinstans for de lokale tilsyns afgørelser formentlig den mest betydningsfulde. Boligtilsynenes påbud om afhjælpning af mangler eller forbud mod fortsat benyttelse af en bolig eller ejendom vil jævnlig være indgreb af vidtrækkende økonomisk betydning for ejeren, så meget mere som sådanne påbud og forbud ikke giver ret til erstatning for eventuelle tab eller udgifter. Det er derfor af afgørende betydning, at der i sådanne sager i overensstemmelse med dansk sædvane sikres borgerne adgang til at få sagen behandlet ved en højere instans. Dette hensyn er klart kommet til udtryk i rådets sammensætning, hvor den juridiske indsigt indtager en fremtrædende plads sammen med den sundhedsmæssige og bygningstekniske sagkundskab. Der kan i denne forbindelse henvises til, at det efter indenrigsministeriets saneringsudvalgs forslag var tanken, at der kun skulle være een jurist i boligtilsynsrådet, men under rigsdagsbehandlingen gennemførtes kravet om to jurister.

Erfaringen har imidlertid vist, at en forsvarlig behandling af klager over det stedlige boligtilsyns afgørelser jævnlig forudsætter besigtelse på stedet, og selv om de stedlige tilsyn som nævnt hidtil kun har grebet ind med påbud og forbud i ret få tilfælde, har denne side af rådets virksomhed i de forløbne år pålagt medlemmerne en betydelig arbejdsbyrde. Der er derfor grund til at antage, at rådet ikke vil kunne overkomme opgaven som central ankeinstans for hele landet, når boligtilsynsvirksomheden får et større omfang.

Det er da nærliggende at spørge, om denne

ulempe ikke kunne afhjælpes ved, at rådets medlemmer, som efter den nugældende ordning udfører dette hverv ved siden af deres hovedbeskæftigelse, fremtidig kun skulle have til opgave at beskæftige sig med boligtilsynsvirksomheden. Rent bortset fra de økonomiske konsekvenser af en sådan ordning må kommissionen imidlertid anse en sådan løsning for sagligt mindre heldig. Man mener derfor, at man på anden måde må overveje en omlægning af ankeordningen, som navnlig tager hensyn til den erfaring, at behandlingen af sagerne jævnlig kræver besigtigelse, og man er på denne baggrund kommet til det resultat, at *en decentralisering af ankeordningen* under en eller anden form *må anses for påkrævet.*

En i denne henseende tilfredsstillende ordning vil kunne opnås ved oprettelse af *amtsboligtilsynsråd.* Et sagkyndigt organ inden for et sådant begrænset område vil utvivlsomt kunne overkomme opgaven, og man vil formentlig i tilknytning til amtskontorerne på overkommelig måde kunne etablere det nødvendige administrationsapparat til sagernes forberedelse og til gennemførelse af de truffne beslutninger.

Over for en sådan decentralisering kan rejses den indvendig, at den medfører risiko for uensartethed i afgørelserne. Når man imidlertid erindrer, at den bestående regelmæssige kontakt mellem amterne frembyder udmærkede muligheder for udveksling af erfaringer og dermed en betydelig garanti for ensartethed i afgørelserne, har denne indvending formentlig mindre vægt. Det bemærkes i denne forbindelse, at man yderligere kunne tilgodese hensynet til ensartethed i afgørelserne ved at åbne adgang til at indanke afgørelser af større økonomisk rækkevidde for et centralt boligtilsynsråd som øverste ankeinstans for hele landet. Ganske vist kan man heroverfor indvende, at en sådan ordning ville blive ret omstændelig; det må imidlertid erindres, at det inden for adskillige andre samfundsområder, hvor afgørelserne ofte er af mindre betydning end dem, der her tales om, er almindeligt, at den lokale afgørelse kan indankes for amtet, og at amtets afgørelse derefter kan indankes for vedkommende ministerium.

På den anden side må det erkendes, at selv om boligtilsynsvirksomheden må forventes at antage et væsentligt større omfang i de kommende år, er der næppe tilstrækkeligt grundlag for at oprette så mange ankeinstanser, som en amtsordning ville betyde. Man er derfor

kommet til det resultat, at der vel bør finde en decentralisering sted, men at det indtil videre må være tilstrækkeligt at oprette *ankeinstanser for større geografiske områder end amterne*; det er imidlertid vanskeligt at bedømme, hvor mange boligtilsynsråd der kræves for at tilvejebringe en ordning, som på den ene side gør arbejdet overkommeligt for medlemmerne og på den anden side giver rimelig sikkerhed for ensartethed i afgørelserne.

På grundlag af antallet af boliger i byerne og de større bymæssige bebyggelser har man været inde på at foreslå 4 områder, afgrænset således:

- 1) Hovedstadsområdet, omfattende København, Frederiksberg, Gentofte og omegnskommunerne.
- 2) Det øvrige Sjælland, Lolland-Falster, Bornholm og Fyn.
- 3) Det sydlige Jylland, omfattende Århus, Skanderborg, Vejle, Ribe, Haderslev, Åbenrå-Sønderborg og Tønder amter.
- 4) Det nordlige Jylland, omfattende Hjørring, Ålborg, Thisted, Viborg, Randers og Ringkøbing amter.

I bilag 16 er der givet en oversigt over de pågældende områder med angivelse af indbyggertal, antal husstande og antal boliger i byer og bymæssige bebyggelser med over 1.000 indbyggere.

Denne inddeling rummer imidlertid visse vanskeligheder af administrativ art. Da medlemskab af et boligtilsynsråd ikke er en livsgæring, men et hverv, som den pågældende varetager som sagkyndig ved siden af sin hovedbeskæftigelse, kan man ikke påregne, at medlemmerne vil være bosat i samme by, og det kan derfor være vanskeligt at samle dem til hyppige møder. Endvidere vil ordningen sikkert kræve oprettelse af særlige sekretariater for hvert boligtilsynsråd, selv om dette spørgsmål dog formentlig kunne løses i tilknytning til et offentligt kontor i den by, hvor formanden bor.

Da det nødvendigvis må stille sig som usikkert, i hvilken grad det er nødvendigt at decentralisere boligtilsynsrådets virksomhed, mener kommissionen herefter, at man foreløbig bør nøjes med at oprette yderligere et råd, således at der bliver *et boligtilsynsråd for staden København og øernes amter og et boligtilsynsråd for Jyllands amter*. Det bemærkes i denne forbindelse, at der udpeges suppleanter for medlemmerne, og ved at inddrage supplean-

terne i besigtigelser og afgørelser åbnes mulighed for at gøre arbejdet mere overkommeligt. Skulle erfaringerne vise, at en yderligere opdeling er påkrævet, må spørgsmålet om en lovændring på dette punkt tages op.

Med hensyn til de 2 boligtilsynsråds sammensætning har man overvejet forskellige ændringer i forhold til den gældende ordning. Det nuværende boligtilsynsråd er efter loven sammensat af personer, der i kraft af deres sagskundskab på det lægelige, juridiske eller bygningstekniske område anses for særligt egnede til at træffe afgørelse om de heromhandlede forhold. Medens denne sagskundskab utvivlsomt bør bevares, kunne man overveje at supplere rådet med andre medlemmer for at opnå en større alsidighed.

Man har således overvejet, om der til rådet burde knyttes en repræsentant for grundejerne og for lejerne inden for området. Under drøftelsen af denne mulighed er det bl. a. blevet fremført, at en sådan ordning med held praktiseres i huslejenævnene. Når man betragter det som boligtilsynsrådets vigtigste opgave at være ankeinstans for det lokale boligtilsyns afgørelser, må det dog formentlig erkendes, at man bør tilstræbe at bevare rådets karakter som domstol, hvor de interesser, som i særlig grad er part i sagen, næppe bør have sæde.

Man har endvidere været inde på at knytte repræsentanter for de kommunale råd til boligtilsynsrådet, men mener også, at dette ville betyde en svækkelse af rådets uafhængige karakter.

Derimod bør man, som tidligere nævnt, supplere rådet med et medlem med særlig brandteknisk sagskundskab.

Herefter bør boligtilsynsrådernes sammensætning efter kommissionens opfattelse udformes nogenlunde som det nuværende boligtilsynsråds, og man stiller forslag om følgende sammensætning:

1 efter forhandling med indenrigsministeren udpeget læge med bolighygiejnisk sagskundskab som formand, dog at medicinaldirektøren som hidtil bør være formand for boligtilsynsrådet for øerne,

2 af vedkommende landsret udpegede dommere, 3 af boligministeren udpegede bygningskyndige medlemmer, hvoraf det ene skal være arkitekt eller bygningsingeniør, det andet bygningshåndværker og det tredje et efter forhandling med justitsministeren udpeget medlem med brandteknisk sagskundskab.

7.4.2.2. *Boligtilsynsrådets almindelige tilsynsvirksomhed.* Også hvad angår boligtilsynsrådets almindelige tilsynsvirksomhed finder kommissionen, at den gældende ordning bør ændres. Denne virksomhed går ud på, at rådet skal lade foretage eftersyn af boliger, når særlig anledning dertil gives, og udføre andre hverv til fremme af bolighygiejnen efter boligministerens særlige pålæg eller med dennes godkendelse. Endvidere kan rådet på eget initiativ ændre de stedlige boligtilsyns afgørelser, ligesom rådet, når særlige forhold taler derfor, med boligministerens bemyndigelse i det hele kan udføre det stedlige boligtilsyns beføjelser i henhold til loven.

Rådets adgang til på eget initiativ at ændre de lokale boligtilsyns afgørelser er en funktion, der ligger på linie med virksomheden som appelinstans, når afgørelserne indankes. Denne funktion bør derfor bevares og henlægges til de foreslåede 2 boligtilsynsråd. Dog foreslår man den begrænsning – som svarer til hidtidig praksis – at kun det lokale tilsyns beslutninger om *forbud* skal kunne tages op til selvstændig prøvelse. De 5 boligkommissioner har i deres henvendelse til boligministeriet foreslået denne adgang helt ophævet i de tilfælde, hvor der oprettes boligkommissioner. Kommissionen har imidlertid ikke ment at burde gå videre end til den nævnte begrænsning.

Adgangen til at udøve det stedlige boligtilsyns beføjelser i henhold til loven kan til en vis grad også siges at ligge på linie med ankevirksomheden. Der er ikke hidtil forekommet tilfælde, hvor man har anset det for nødvendigt at bringe denne bestemmelse i anvendelse, og det må forudsættes, at bestemmelsen kun undtagelsesvis vil blive benyttet, nemlig i tilfælde, hvor et lokalt tilsyn i alvorlig grad forsømmer sine pligter. Dette vil med andre ord sige, at der først og fremmest vil være brug herfor i tilfælde, hvor der er trang til en kondemneringsvirksomhed.

På den anden side er der den afgørende betænkkelighed ved rådets adgang til at udøve det stedlige tilsyns beføjelser, at man herved afskærer borgerne fra adgangen til appel til højere instans. Allerede af den grund bør den gældende bestemmelse efter kommissionens opfattelse ophæves. Såfremt det lokale boligtilsyn ikke udøves tilstrækkeligt effektivt, må det – i overensstemmelse med sædvanlig praksis – være boligministeren, der som øverste administrative myndighed på dette område ved hen-

stillinger eller pålæg foranlediger, at boligtilsynene varetager deres pligter ifølge loven.

Rådene vil næppe heller være de rette organer til at løse almindelige hverv til fremme af bolighygiejnen. En sådan virksomhed må, så vidt kommissionen kan skønne, i første række bestå i et oplysningsarbejde om boligforholdenes indflydelse på befolkningens sundhedstilstand – et arbejde, som må søges udført på anden måde end gennem boligtilsynsrådene.

7.4.2.3. *Boligtilsynsrådets udfærdigelse af almindelige forskrifter.* Når det nuværende boligtilsynsråds øvrige funktioner i overensstemmelse med foranstående henlægges til 2 boligtilsynsråd for større geografiske områder, vil det være rimeligt at overføre rådets funktion med hensyn til udfærdigelse af almindelige forskrifter for de stedlige boligtilsyn til et centralt organ. Man foreslår derfor, at denne del af rådets virksomhed overføres til boligministeren som øverste administrative myndighed inden for boligtilsynsvæsenets område. Det siger sig selv, at de afgørelser, som de lokale boligtilsyn måtte træffe på grundlag af sådanne almindelige forskrifter, vil kunne indankes for boligtilsynsrådene i overensstemmelse med lovens regler herom.

7.4.2.4. *Boligtilsynsrådets godkendelse af saneringsplaner.* Endelig skal boligtilsynsrådet i henhold til boligtilsynslovens § 24 godkende kommunalbestyrelsens skøn om, at et usundt eller brandfarligt område er saneringsmodent. Indenrigsministeriets saneringsudvalg begrundede denne bestemmelse med, at vel har kommunalbestyrelsen med hensyn til de økonomiske dispositioner, der står i forbindelse med saneringer, intet at gøre med boligtilsynene, men at boligtilsynsrådets godkendelse dog burde foreligge for at skabe garanti for, at sundhedsmæssige (og brandtekniske) hensyn taler for saneringen. *)

Da boligtilsynsrådets sammensætning som nævnt først og fremmest er bestemt af rådets funktion som ankeinstans for de lokale boligtilsyns kondemneringsbeslutninger, er det imidlertid ikke uden videre givet, at den repræsenterede sagkundskab også er tilstrækkelig til at bedømme saneringsplaner. Som det vil fremgå af kapitel 10, skal en saneringsplan ikke blot

*) 1938-betænkningen, side 72.

omfatte afgrænsningen af et område som saneringsmodent i dets nuværende tilstand, men også fastsætte, hvorledes den fremtidige ordning af bebyggelsesforholdene skal gennemføres, og bedømmelsen af de sidstnævnte forhold kræver tillige indsigt i kommunale, økonomiske og byplanmæssige forhold. Det foreslås derfor, at godkendelsen af saneringsplaner fremtidig henlægges til et særligt saneringsnævn, hvori

såvel boligtilsynsrådets som andre sagkyndige medlemmer har sæde, jfr. nærmere nedenfor kapitel 10, afsnit 198.

Om enkeltheder i de foreslåede ændringer i såvel de stedlige tilsyns som overtilsynets organisation og almindelige virksomhed henvises til kapitel II i det til denne betænkning knyttede lovudkast.

KAPITEL 8

MIDLER TIL AT FORHINDRE BENYTTELSE AF SUNDHEDS- OG BRANDFARLIGE BOLIGER OG OPHOLDSRUM

8.1. *Almindelige bemærkninger.*

Medens boligtilsynslovens kapitel I indeholder de mindstekrav, der må stilles, for at bygninger m. v., der benyttes til beboelse eller ophold, kan betragtes som sundheds- og brandmæssigt tilfredsstillende og for ikke at være overbefolkede, angiver kapitlet ikke, *i hvilken grad forholdene skal afvige fra de opstillede krav, for at indgrib kan ske, og på hvilken måde der kan gribes ind.* Bestemmelserne herom findes i lovens kapitel III om forbud mod benyttelse af usunde boliger og opholdsrum, i kapitel IV om beboerne og om overbefolkede lejligheder og i kapitel VI om sanering af usunde områder.

I grove træk kan man sige, at det efter lovens regler ikke er et tilstrækkeligt grundlag for indgriben fra det offentliges side, at forholdene ikke er tilfredsstillende efter kriterierne i kapitel I. Manglerne må være af en sådan karakter, at der er tale om sundheds- eller brandfare, eller – som det udtrykkes i 1938-betænkningen – de utilfredsstillende forhold må være af en sådan grad, at den fortsatte benyttelse af samfunds- og sundhedsmæssige grunde må betragtes som *uforsvarlig*. De midler, som loven anviser, går i store træk ud på følgende:

Når vedkommende bygning eller rum i væsentlig grad og på en måde, der ikke skønnes at kunne afhjælpes, afviger fra et eller flere af de i §§ 1 og 2 fastsatte almindelige krav, kan der nedlægges *forbud* mod, at bygningen eller en del af denne anvendes til beboelse eller ophold (§ 10).

Når en ejendom, en lejlighed, et værelse

eller rum, der benyttes til opholdssted for mennesker, skønnes at være behæftet med så væsentlige mangler, derunder urenlighed, at benyttelsen bør ophøre, men at manglerne dog må betragtes som afhjælpelige, kan der gives *påbud* om foretagelse af sådanne foranstaltninger, som skønnes fornødne for, at benyttelsen kan finde sted uden skade for vedkommende personers sundhed. Såfremt påbudet ikke efterkommes, kan der nedlægges forbud imod benyttelsen (§ 12).

Har en ejendom sundhedsmæssige mangler, der vel ikke er af en sådan art, at dens benyttelse ifølge § 10 straks kan forbydes, men dens beskaffenhed i sundhedsmæssig henseende på grund af særlig utidssvarende eller brandfarlig byggemåde eller særlig slet tilstand dog må anses for liggende under de krav, der må stilles til ejendomme, som finder anvendelse til beboelse, og der ikke sker ombygning af ejendommen, kan det besluttes, at ejendommen eller dele af denne *ikke må benyttes* til bolig eller ophold for mennesker *efter udløbet af et nærmere fastsat åremål* (§ 13).

Disse foranstaltninger forudsætter ikke, at man fjerner selve den sundhedsfarlige ejendom eller lokalitet, såfremt den kan tages i brug til formål, som ikke ønskes forhindret. Sådanne foranstaltninger betragtes som samfundsmæssigt begrundede, almindelige reguleringer af ejendomsrettens grænser, som ikke giver ejeren krav på erstatning. I de tilfælde, hvor der nedlægges forbud mod benyttelsen, taler man om *kondemnering*, men i denne fremstilling vil betegnelsen blive benyttet som en sammenfattende betegnelse for foranstaltninger efter lovens ka-

pitel III, altså også om påbud om afhjælpning af mangler.

Ved anvendelse af forbud opnår man som nævnt det negative at forhindre den fortsatte benyttelse af de sundheds- og brandfarlige lokaliteter. Såfremt manglerne inden for et område er af en sådan karakter, at man må tilstræbe en bedre ordening af bebyggelsesforholdene, betegnes de herpå sigtende foranstaltninger som *sanering*.

Hvornår man vil anvende kondemnering eller sanering, må bero på et sagkyndigt skøn over, hvad der i den givne situation er nødvendigt for at realisere lovens formål: at forhindre de sundheds- og brandfarlige ejendommers fortsatte benyttelse og sikre en forsvarlig fremtidig anvendelse. I store træk kan man vel sige, at kondemneringsreglerne først og fremmest vil finde anvendelse i bekæmpelsen af *den enkelte* sundheds- eller brandfarlige bolig eller ejendom, medens saneringsreglerne tillige vil blive taget i brug over for egentlige *slumområder*.

I det følgende behandles kondemneringsreglerne i den ovenfor angivne betydning, medens saneringsproblemerne vil blive behandlet i kapitel 10. Endvidere vil der i kapitel 9 blive gjort nogle bemærkninger om midlerne til modvirkning af overbefolkede lejligheder og andre regler, der vedrører beboerne.

8.2. Kondemneringsbestemmelsernes hidtidige anvendelse.

På grund af boligforholdenes udvikling i årene efter lovens vedtagelse har disse bestemmelser kun fundet begrænset anvendelse i praksis. Som det nærmere er omtalt i kapitel 3.3.1., hænger dette først og fremmest sammen med vanskelighederne ved at anvise de pågældende beboere anden passende lejlighed.

Først ved boligtilsynsrådets cirkulære nr. 5 af 30. april 1953 (bilag 7) er det blevet tilkendegivet, at mulighederne for en rimelig kondemneringsvirksomhed nu anses for at være til

stede. Baggrunden for dette cirkulære var, at boligministeriet på kommissionens foranledning over for boligtilsynsrådet gav udtryk for, at det måtte anses for forsvarligt og ønskeligt, at den i boligtilsynsloven forudsatte kondemneringsvirksomhed, som under og efter krigen kun havde været udøvet i begrænset omfang, nu blev genoptaget i den udstrækning, forholdene inden for de forskellige kommuner tillod det. Rådet var enig med boligministeriet i, at boligtilsynene burde søge at udnytte de muligheder for en øget kondemneringsvirksomhed, som ministeriets vurdering af forholdene gav udtryk for nu var til stede, og rådet henstillede derfor til boligtilsynene snarest at genoptage dette arbejde.

Til nærmere belysning af kondemneringsvirksomhedens omfang siden lovens vedtagelse i 1939 foretog kommissionen i juni måned 1950 et rundspørge til alle købstæder med over 10.000 indbyggere, hvori man bl. a. anmodede de pågældende kommuner om at oplyse, i hvilket omfang man havde bragt bestemmelserne i §§ 10, 12 og 13 i anvendelse.

Af de 30 kommuner, som var omfattet af forespørgslen, har man modtaget svar fra 21, og der skal her gives en oversigt over hovedindholdet af besvarelsene.

Til spørgsmålet om, i hvor mange tilfælde boligtilsynet har nedlagt *forbud efter lovens § 10*, oplyste 12 byer, at de aldrig havde anvendt bestemmelsen.

5 byer (Silkeborg, Frederikshavn, Hjørring, Holbæk og Nørresundby) oplyste, at de i forskellige tilfælde har forbudt boligers benyttelse i henhold til sundhedsvedtægten, som disse byer altså har betragtet som gældende ved siden af boligtilsynsloven. Som nærmere omtalt i kapitel 6*), er denne praksis næppe i overensstemmelse med boligtilsynsloven.

9 byer havde nedlagt forbud efter § 10; i 3 af disse byer – Århus, Odense og Randers – var der tale om et ret betydeligt antal kondemneringer, fordelt således:

	Antal ejendomme	Lejligheder ÷ andre lokaler	Beboere	Ejendomsskyld	Heraf grundskyld
Århus	113	215 + 31	701	2.326.000	830.200
Odense	43	59 + 40	197	847.000	197.800
Randers	45	111	309	435.800	94.600
	201	385 + 71	1.207	3.608.800	1.022.600

*) foran s. 96.

For disse byers vedkommende har det altså i gennemsnit drejet sig om mindre ejendomme med en ejendomsskyld på ca. 18.000 kr., heraf grundskyld ca. 5.000 kr.

I de øvrige byer (Horsens, Kolding, Svendborg, Haderslev, Herning og Næstved) har § 10 kun været anvendt i ganske enkelte tilfælde (tilsammen omfattende 6 ejendomme med 27 lejligheder samt et antal kælderlejligheder og baghusbeboelser).

På grund af boligsituationen har fristerne ef-

ter de nedlagte forbud jævnlige måttet udsættes, og en del af dem er endnu ikke effektueret.

Til spørgsmålet om, i hvor mange tilfælde boligtilsynet havde nedlagt *udsatte forbud efter lovens § 13*, blev det oplyst, at 18 byer ikke havde benyttet denne bestemmelse, men en vis virksomhed var udfoldet efter de lokale sundhedsvedtægter, jfr. ovenfor.

Århus, Odense og Randers havde benyttet paragraffen i følgende omfang:

	Antal ejendomme	Lejligheder + andre lokaler	Beboere	Ejendomsskyld	Heraf grundskyld
Århus	25	46 + 3	91	243.500	115.500
Odense	16	26 + 18	89	279.000	122.800
Randers	78	315	846	1.758.000	372.700
	119	387 + 21	1.026	2.280.500	611.000

Den gennemsnitlige ejendomsskyld og grundskyld ligger her på 19.000 kr. henholdsvis 5.000 kr. Antallet af lejligheder i de enkelte ejendomme er noget større end i tilfældene efter § 10.

Heller ikke *påbud om afhjælpning af mangler efter lovens § 12* har været synderlig anvendt i praksis. 9 byer havde slet ikke anvendt paragraffen, men nogle af dem havde benyttet sundhedsvedtægten, ligesom man i en række tilfælde havde ordnet sig i mindelighed med de pågældende husejere uden at skulle skride til et egentligt påbud.

12 byer havde benyttet paragraffen, nemlig Århus i 16 tilfælde, Odense i 38, Randers i 165, Horsens i 22, Holstebro i 10 tilfælde samt Kolding, Fredericia, Silkeborg, Svendborg, Helsingør og Herning i tilsammen 10 tilfælde, altså ialt 261 tilfælde.

Disse oplysninger giver dog næppe noget fuldstændigt billede af kommunernes virksomhed efter § 12, idet man får indtryk af, at kommunerne i en hel del tilfælde har kunnet træffe en ordning i mindelighed, enten med hjemmel i boligtilsynsloven eller – med tvivlsom hjemmel – på grundlag af sundhedsvedtægterne.

For Københavns vedkommende har boligtilsynsloven også fundet temmelig begrænset anvendelse, siden kondemneringerne inden for saneringsområdet i Adelgade-Borgergade blev gennemført i 1941.

Af Københavns boligkommissions årsberet-

ninger fremgår det, at man i perioden 1941–1953 har nedlagt 287 forbud mod beboelse og ophold i lejligheder efter lovens § 10. Forbudene har kun sjældent været appelleret til boligtilsynsrådet, da det har drejet sig om meget dårlige boliger og mindre, gamle ejendomme. § 10 har desuden været anvendt til at forbyde lejligheder til beboelse af familier med børn under 18 år, og sådanne forbud er nedlagt i ialt 94 tilfælde.

Lovens § 13 har praktisk taget ikke været anvendt af Københavns boligkommission, idet der ialt er nedlagt forbud mod 9 lejligheder efter denne bestemmelse. *)

§ 12 har været en del benyttet, navnlig i årene indtil 1949, hvor 222 af ialt 233 afgivne påbud blev meddelt. Indtil 1943 blev omkring et tusinde sager årligt ordnet ved forhandlinger med ejeren og i visse tilfælde med lejerne, men fra dette år er sager, som udelukkende vedrører vedligeholdelsesmæssige mangler, henvist til bygningsmyndighederne (magistratens 4. afdeling), hvor de behandles i medfør af byggelovens § 61, der foreskriver, at enhver bebyggelse i alle dens dele og med alt tilhører i eller uden for samme til enhver tid skal holdes i forsvarlig og sømmelig stand. I konsekvens af den fra 1943 påbegyndte henvisning overførtes

*) Hertil kommer et antal kendelser, som er afsagt i forbindelse med den i bilag 17 omtalte sanering af en karre ved Saxogade i København. Disse kendelser er udførligt omtalt i Københavns boligkommissions årsberetning for 1955.

vedligeholdelsessagerne helt til bygningsvæsenet i 1951, og siden da har kun op imod en halv snes af boligtilsynets sager om året fundet deres løsning ved forhandling med ejer eller lejer.

Endelig skal det oplyses, at i Frederiksberg kommune er der nedlagt forbud efter lovens § 10 over for ialt 17 lejligheder, idet forbudet dog i 4 tilfælde har været begrænset til familier med børn under 15 eller 16 år. Der har ikke været nedlagt udsatte forbud efter § 13. Påbud om afhjælpning af mangler har været anvendt i 58 tilfælde, hvoraf 48 er blevet ophævet, 3 ikke efterkommet og 6 ophævet af boligtilsynsrådet.

Selv om kondemneringsbestemmelserne således kun har fundet begrænset anvendelse, har de dog givet anledning til adskillig tvivl, såvel med hensyn til deres indhold som deres indbyrdes afgrænsning. Inden man kommer nærmere ind på disse spørgsmål, skal der imidlertid gøres nogle bemærkninger om et principielt problem, som i særlig grad har været diskuteret, nemlig om kondemneringsreglerne kan benyttes som forberedelse til eller i forbindelse med saneringer.

8.3. Anvendelse af kondemnering i forbindelse med sanering m. v.

De betragtninger, som førte Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940 ind på at stille forslag om formodningsregler om ejendommens forældelse til supplering af de på et skøn over sundheds- og brandfaren begrundede kondemneringskendelser*), blev fremsat i forbindelse med udvalgets overvejelser vedrørende mulighederne for at genoptage *saneringsvirksomheden* som et led i det fremtidige byggeprogram. Udvalget gjorde i denne forbindelse gældende, »at der navnlig er den faktiske sammenhæng mellem kondemnering og sanering, at det i det lange løb vil medføre risiko for urimelig store økonomiske byrder for det offentlige at gennemføre en større sanering, såfremt der ikke forinden ekspropriationen af de saneringsmodne ejendomme gennem nedlæggelse af øjeblikkelige eller udsatte forbud på utvetydig måde er fastslået, at ekspropriationen angår ejendomme, der ikke er »gangbare« beboelsesejendomme og derfor ikke kan vurderes efter en almindelig forretningsmæssig målestok«. **).

Fra anden side har man gjort gældende, at en sådan anvendelse af kondemneringsbestem-

melserne må betragtes som stridende mod boligtilsynsloven, eller – hvis fremgangsmåden er i overensstemmelse med loven – at boligtilsynsloven da må betragtes som grundlovsstridig, idet kondemnering i tilknytning til saneringer ikke forfølger de sundheds- og brandmæssige hensyn, der begrundet kondemneringsreglerne, men alene kan have til formål at påvirke erstatningsfastsættelsen ved ejendomsafståelser i forbindelse med saneringer.

Man kunne nu sige, at i det øjeblik, der træffes beslutning om sanering af et område, bliver afsagte kondemneringskendelser, selv om de er afsagt uden henblik på en eventuel kommende sanering, overflødige, idet det ved kendelsen tilsigtede formål, at forhindre den sundheds- eller brandfarlige benyttelse, vil blive opnået ved saneringen. Da kendelsen således er overflødig, bør den ophæves og være uden betydning ved fastsættelsen af ekspropriationserstatningen.

Så vidt er kritikken dog vistnok ikke gået, men har rettet sig imod kondemneringer, som finder sted som et forberedende skridt i en påtænkt eller vedtaget saneringsplan, idet kondemneringskendelserne i sådanne tilfælde udelukkende kan have til formål at indvirke på erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation.

Under Københavns kommunes tilrettelæggelse af saneringen af Adelgade-Borgergadekvarteret indtog boligtilsynsrådet det standpunkt, at betingelserne for nedlæggelse af forbud mod benyttelse til beboelse eller ophold for mennesker af ejendomme i saneringsområdet med virkning efter nærmere fastsatte kortere eller længere frister i almindelighed ikke forelå under hensyn til, at det efter de foreliggende planer måtte påregnes, at dette kvarter ville blive ryddet i løbet af ca. 1 år. Ifølge dette standpunkt ville det altså ikke være muligt for kommunen ved ekspropriation af de til saneringens gennemførelse fornødne ejendomme at få erstatningerne fastsat på basis af kendelser i medfør af lovens kapitel III.

Heroverfor hævdede Københavns kommune, at det måtte være fuldt berettiget at foretage saneringsekspropriationer i henhold til boligtilsynslovens § 24 på basis af kondemneringer i henhold til boligtilsynslovens § 10 (jfr. § 25), uanset at disse kondemneringer var afsagt på en tid, hvor en saneringsplan for det pågældende kvarter var under behandling, da der ikke i boligtilsynsloven er foreskrevet nogen frist for tidspunktet mellem nedlæggelse af forbud i

*) foran s. 51.

**) »Det fremtidige boligbyggeri«, side 150.

henhold til boligtilsynslovens kapitel III og tidspunktet for kommunalbestyrelsens vedtagelse og boligtilsynsrådets godkendelse af saneringsplanen.

Herefter udtalte boligtilsynsrådet, at det ikke agtede at afbryde behandlingen af de rådet forelagte sager angående de af boligkommissionen nedlagte forbud, fordi et andragende om saneringsrådets godkendelse i henhold til boligtilsynslovens § 24 indsendtes til rådet, idet det dog udtaltes som en forudsætning, at boligtilsynsrådet ikke ville godkende kondemneringer i dette område, efter at planen om kvarterets sanering var tiltrådt af kommunalbestyrelsen.

Spørgsmålet, der er blevet indgående drøftet i den juridiske litteratur *), blev af en af grundjerne indbragt for domstolene og afgjort ved højesteretsdom af 20. december 1945 (U. f. R. 1946, side 82–88), idet det i dommen udtales, at det efter indholdet af boligtilsynsloven, jfr. navnlig §§ 24 og 25, ikke kan antages, at en foreliggende eller påtænkt saneringsplan er til hinder for at nedlægge forbud efter lovens kapitel III mod benyttelse af boliger, der ligger inden for det af saneringsplanen omfattede område.

Kommissionen har overvejet, om denne doms resultat bør søges optaget i loven ved den kommende revision. Man er imidlertid af den opfattelse, at der ikke er nogen nødvendighed herfor, idet man må gå ud fra, at der ikke i fremtiden tilfælde vil blive rejst indsigelse imod kondemnering i forbindelse med sanering. Sådanne indsigelser er da heller ikke fremkommet i forbindelse med den i bilag 17 omtalte sanering af en karré ved Saxogade i København. Om betydningen af kondemneringskendelser ved fastsættelse af erstatninger i forbindelse med saneringer henvises til bemærkningerne i kapitel 10, afsnit 7. **)

Spørgsmålet, om kondemnering kan ske i tilfælde, hvor kendelsen kan tænkes kun at få betydning ved erstatningsfastsættelsen, kan også opstå i andre tilfælde end i forbindelse med sanering. Hvor det er nødvendigt for det offentlige at overtage en ejendom i forbindelse med gadegennembrud eller iøvrigt til offentlige formål, kan det tænkes, at en kondemnering ikke kommer til at tjene det formål at forhindre den fortsatte benyttelse af den sundheds- eller

brandfarlige beboelse. Kendelsen vil imidlertid indeholde en sagkyndig vurdering af ejendommens sundheds- eller brandfarlige tilstand, herunder dens berettigede levetid. Den vil således kunne tjene som sagkyndig vejledning for det organ, som ved det offentliges overtagelse af ejendommen skal bedømme ejendommens værdi – og herunder dens sundheds- og brandfarlige tilstand – som grundlag for erstatningsfastsættelsen. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at appeladgangen rummer sikkerhed for en sådan kendelses objektivitet.

Så vidt det er kommissionen bekendt, har spørgsmålet, om der kan kondemneres i forbindelse med ejendomsafståelse til andre formål end sanering, ikke hidtil været forelagt domstolene til prøvelse.

8.4. *Er en systematisk undersøgelse af den ældre boligbestand en forudsætning for kondemnering?*

Inden kondemneringsreglerne behandles nærmere, skal der endvidere gøres nogle bemærkninger om, hvorvidt det er en forudsætning eller en betingelse for afsigelse af kondemneringskendelser, at der er foretaget en systematisk undersøgelse af hele den ældre boligbestand i den pågældende by, således at konkrete kondemneringer kun bør foretages i den rækkefølge, som en sådan undersøgelse anviser, begyndende med de allerdårligste boliger. Man kunne nemlig hævde, at hvis en sådan planlægning ikke danner grundlag for kondemneringsvirksomheden, vil denne kunne blive tilfældig og vilkårlig over for borgerne.

Det må utvivlsomt erkendes, at man ved en systematisk undersøgelse af den ældre boligbestand tilvejebringer det bedste grundlag for kondemneringsvirksomheden, og at sådanne undersøgelser er overordentligt ønskelige. Dette er også kommet til udtryk i den gældende boligtilsynslov, hvor det i § 8 understreges, at det påhviler boligtilsynet ved periodisk inspektion at påse, at bygningerne med deri værende boliger og øvrige opholdsrum er i lovmæssig tilstand og opfylder de i lovens kapitel I fastsatte krav. I overensstemmelse hermed pålagde boligtilsynsrådet i sit cirkulære af 30. januar 1941 (bilag 4) boligtilsynene omgående at påbegynde inspektioner af boliger og andre opholdsrum inden for kommunen, således at gennemgang først skulle foretages af de allerældste og antagelig ringeste kvarterer. Denne opfordring er blevet gentaget i boligtilsynsrådets cirkulære

*) Se navnlig U. f. R. 1942 B, s. 17 ff., s. 57 ff. og s. 59 ff., samt Knud Illum, Servitutter, s. 51 ff.

**) Side 164.

af 30. april 1953 (bilag 7), hvor der er givet nærmere vejledning om, hvorledes den systematiske inspektion bør foretages i overensstemmelse med de af Københavns boligkommission anvendte retningslinier for kvalitetsbedømmelse af bygningernes tilstand. Kommissionen må som nævnt anse sådanne systematiske undersøgelser som overordentlig ønskelige og kan ganske slutte sig til det i cirkulæret udtalte.

Det må imidlertid understreges, at selv i tilfælde, hvor en sådan systematisk undersøgelse ligger til grund, vil det alligevel ikke kunne undgås, at de konkrete kondemneringskendelser ofte vil få et tilsyneladende tilfældigt præg; selve problemets størrelsesorden udelukker, at man på een gang kan nedlægge alle de boliger, som må karakteriseres som lige dårlige, og hensynet til at opnå den største bolighygiejniske virkning vil også jævnlig føre til, at man koncentrerer sig om et område, der også indeholder boliger, der er mindre dårlige end uden for området beliggende.

Selv om det er ønskeligt og anbefalelsesværdigt, at der bag de enkelte kendelser ligger en systematisk undersøgelse, en tilrettelæggelse af kondemneringsvirksomheden på længere sigt under hensyntagen til samfundets muligheder for at komme de usunde boligforhold til livs, vil det på den anden side næppe være muligt at gøre en sådan planlægning til en forudsætning for kondemneringer, endsiige til en betingelse for kondemneringernes lovlighed. Hvis en kondemneringskendelse f. eks. er fremkaldt af en lejers klage over forholdene, kan kendelsen nok virke tilfældig, men den vil efter kommissionens opfattelse i almindelighed ikke kunne betragtes som ulovlig.

Man kan også forestille sig boligtilsynslovens kondemneringsbestemmelser anvendt for at forhindre en af ejeren påtænkt ombygning af en kondemnabel ejendom. Hvis de påtænkte arbejder ikke ville bringe ejendommen ud af den kondemnabile tilstand, kan det være nærliggende at bringe kondemneringsbestemmelserne i anvendelse i et sådant konkret tilfælde, selv om ejendommen efter de lagte planer endnu ikke stod for tur. Ofte kan forholdet være det, at naboejendommen, som er endnu ringere, går fri, hvorfor man kunne sige, at det offentliges indgriben kan virke tilfældig og vilkårlig; det må imidlertid erindres, at indgrebet er blevet fremkaldt af ejerens planer om en ud fra samfundssynspunkter uønsket stabilisering af en ubeldig tilstand. En sådan fremgangsmaade må

efter kommissionens opfattelse være i overensstemmelse med lovens formål. På den anden side kan man næppe sige, at boligtilsynet har pligt til at gribe ind i ethvert tilfælde, hvor en uønsket ombygning af en kondemnabel ejendom påtænkes. Ud fra bolighygiejniske hensyn ville dette nok være ønskeligt, men så længe antallet af kondemnabile boliger er så stort, som det er tilfældet, kunne en pligt til indskriden i alle tilfælde let komme til at betyde, at kondemneringsvirksomheden ville blive spredt og ikke få den samme virkning, som når man koncentrerer bestræbelserne om at forbedre forholdene område for område.

8.5. Nærmere gennemgang af de gældende kondemneringsbestemmelser.

Når der opstår spørgsmål om at bringe kondemneringsreglerne i anvendelse overfor en i sundheds- eller brandmæssig henseende utilfredsstillende ejendom, er det naturligt at opstille følgende 3 hovedspørgsmål:

For det første: I hvilken grad skal forholdene ved ejendommen afvige fra de krav, der må stilles til en tilfredsstillende ejendom, for at indskriden fra det offentlige side overhovedet kan finde sted?

For det andet: Kan de forefundne mangler afhjælpes ved forbedring af ejendommen eller ej? Dette spørgsmål må være udgangspunktet for, på hvilken måde indskriden kan finde sted.

For det tredje: Er hurtig indgriben påkrævet, eller vil benyttelsen kunne tolereres endnu i nogen tid? Dette spørgsmål må være afgørende for de frister, som bør fastsættes for benyttelsens ophør i tilfælde af, at manglerne ikke afhjælpes.

1939-lovens §§ 10, 12 og 13 *) følger ikke denne systematik. Det forudsættes i alle tre paragraffer, at der er tale om sundheds- eller brandfare, uden at dette dog direkte er udtalt; § 10 finder anvendelse, når manglerne ikke kan afhjælpes, § 12 behandler de afhjælpelige mangler, og endelig omfatter § 13 formentlig både tilfælde med afhjælpelige og uafhjælpelige mangler; §§ 10 og 12 omhandler de tilfælde, hvor faren er udtalt og nærliggende, medens § 13 behandler tilfælde, hvor udsættelse med benyttelsens ophør kan forsvares.

Bl. a. på grund af denne sammenblanding har bestemmelserne givet anledning til adskillig tvivl, både med hensyn til deres indhold og ind-

*) Om bestemmelsernes ordlyd henvises til bilag 1.

byrdes afgrænsning. Efter kommissionens opfattelse vil bestemmelserne vinde i klarhed, såfremt man følger den ovenfor angivne systematik, og man foreslår, at reglerne ved lovrevisionen opbygges i overensstemmelse hermed, således at man først fastslår, at sundheds- eller brandfare er en forudsætning for kondemnering, at der dernæst tages stilling til, hvorledes manglernes afhjælpelighed eller uafhjælpelighed bør få indflydelse på den fremgangsmåde, der skal kunne følges, og at der endelig gøres op med, hvilke frister for indgreb der bør fastsættes under hensyn til farens udtalthed.

I de følgende afsnit vil de tre spørgsmål blive behandlet i den angivne rækkefølge.

8.5.1. Kravet om sundheds- eller brandfare.

Som nævnt i afsnit 8.1., er det ikke tilstrækkeligt grundlag for indskriden, at forholdene ikke er tilfredsstillende efter kriterierne i 1939-lovens kapitel I. Manglerne må være af en sådan karakter, at der er tale om sundheds- eller brandfare.

Som vejledning for skønnet om sundheds- og brandfaren angives i § 10, at vedkommende bygning eller rum i væsentlig grad afviger fra et eller flere af de i §§ 1 og 2 fastsatte almindelige krav, i § 12, at den pågældende lokalitet er behæftet med så væsentlige mangler, herunder urenlighed, at benyttelsen bør ophøre, og i § 13, at ejendommen har sundhedsmæssige mangler, der vel ikke er af en sådan art, at dens benyttelse ifølge § 10 straks kan forbydes, men dens beskaffenhed i sundhedsmæssig henseende på grund af særlig utidssvarende eller brandfarlig byggemåde eller særlig slet tilstand dog må anses for liggende under de krav, der må stilles til ejendomme, som finder anvendelse til beboelse.

Selv om disse vejledende bestemmelser ikke nævner sundheds- eller brandfare, men kun taler om manglernes karakter, må det være afgørende, om sådan fare foreligger. Sammenfattende kan man sige, at *manglerne skal være væsentlige i den forstand, at de forårsager sundheds- eller brandfare*. Om dette er tilfældet, må bero på et skøn i det konkrete tilfælde. Dette skøn vil ofte være vanskeligt, og der kan næppe gives en almen gyldig vejledning, gældende for alle tider og steder, herfor. Der savnes absolutte videnskabelige regler, ved hjælp af hvilke grænsen mellem sunde og sundhedsfarlige boliger med sikkerhed kan drages, men det vil, som indenrigsministeriets saneringsudvalg ud-

trykte det, kunne fastslås, når grænsen for, om en ejendom bør benyttes eller ej, er overskredet i en sådan grad, at den fortsatte benyttelse af beboelsen af samfunds- og sundhedsmæssige grunde må betragtes som *uforsvarlig*. Om udøvelsen af dette skøn siger 1938-betænkningen:

»Som støtte for dette skøn vil de almindeligt gældende bestemmelser i bygnings- og sundhedslovgivningen selvfølgelig have betydning, da disse regler er opstået under hensyn til de rimelige krav, man på de forskellige steder og til de forskellige tider har ment at måtte stille til boliger for at anerkende dem som forsvarlige og sunde. Endvidere vil man ved skønnet lægge vægt på en bedømmelse af, i hvor høj grad vedkommende bebyggelse afviger fra sådanne beboelser, der anerkendes som eksempler på det pågældende steds og tidens krav til forsvarlige boliger. Lægger man sådanne betragtninger til grund for skønnet, er det klart, at beboelser – som det faktisk sker – kan blive forkastet i et land eller en landsdel, medens man ville være gået med til deres fortsatte benyttelse andre steder, at der stilles andre krav til bybeboelser end til landbeboelser, og at boliger eller kvarterer, der i ældre tider ville være blevet betragtet som upåklagelige, nu om stunder vil blive vragede. Man vil derfor ikke være i tvivl om, at nye »skærpede« bygnings- og sundhedsregler, selv om de ikke direkte finder anvendelse på den ældre bebyggelse, vil være medvirkende til, at ældre bygninger efterhånden kan komme til at fremstå som »for dårlige«. Dette følger også deraf, at de nye bestemmelser netop vil have til formål at give udtryk for vedkommende tids boligsagkundskab og lægevidenskabens erkendelse af, hvilke minimumskrav der bør stilles til boligerne.« *)

I indenrigsministeriets cirkulære af 2. november 1940 fremhæves det, at loven ikke giver nærmere regler for, hvilke normer der skal følges ved afgørelsen af, om lovens almindelige fordringer med hensyn til sundheds- og brandfare samt overbefolkning er opfyldt. Det praktiske skøn herom må træffes på grundlag af de på stedet gældende byggeforskrifter, hvad enten de indeholdes i bygningsreglement, bygningsvedtægt, byplan, sundhedsvedtægt, politi-vedtægt eller anden lovlig forskrift.

I det omfang, der ikke måtte forefindes stedlige byggeforskrifter angående de i loven omhandlede forhold såvel som i tilfælde af, at

*) 1938-betænkningen, side 29-30.

forskrifterne ikke indeholder bestemmelser vedrørende et eller flere af de nævnte forhold, må afgørelsen herom ifølge cirkulæret træffes efter et friere skøn under hensyntagen til den på stedet herskende byggeskik. Et sådant frit skøn, som ikke begrundes på bestemte normer, vil ofte i praksis kunne forekomme særdeles vanskeligt, ligesom det vil kunne begrunde en følelse af usikkerhed hos de pågældende ejere og give anledning til mere eller mindre velbegrun- det kritik af boligtilsynets afgørelser som vilkårlige og usikre. Det blev derfor i cirkulæret ind- trængende tilrådet kommunalbestyrelserne at søge tilvejebragt et rationelt grundlag for bolig- tilsynets virksomhed, navnlig ved gennemfø- relse af tidssvarende bygningsvedtægter og -reg- lementer. *)

De formuleringer, som i paragrafferne 10-13 er valgt til beskrivelse af, om manglerne er væ- sentlige i den forstand, at de forårsager sund- heds- eller brandfare, kan på forskellige punk- ter give anledning til tvivl. Man kan således få det indtryk, at der i § 10 er tale om en al- vorligere fare end efter § 12. At dette ikke be- høver at være tilfældet, fremgår imidlertid af, at man efter § 12 straks kan forbyde benyttel- sen, hvis faretilstanden ikke bringes til ophør ved manglernes afhjælpning. Afgrænsningen mellem § 10 og § 12 ligger alene på dette punkt: om manglerne kan afhjælpes eller ej.

På den anden side er det klart, at der ofte vil være en vis sammenhæng mellem faregraden og manglernes omfang. Når manglerne er så store, at det ville være meget bekosteligt at sætte ejendommen i brugbar stand, vil faren ofte være mere udtalt, end hvor manglerne let- tere lader sig afhjælpes. Afgørende kan dette imidlertid ikke være. Når det er lige så sund- heds- eller brandfarligt at bo under forhold, som relativt let lader sig udbedre, er der lige så stærke grunde til indskriden som i de til- fælde, hvor manglerne ikke kan afhjælpes.

For at afskære tvivl med hensyn til kravet om sundheds- eller brandfare som vilkår for kon- demnering bør det ved en lovrevision i højere grad end nu fremhæves, at der kun bør kunne skrives ind fra det offentliges side efter denne lovgivning, såfremt der foreligger sundhedsfare eller særlig fare i tilfælde af ildebrand. På den anden side bør der være adgang til indskriden i ethvert tilfælde, hvor der foreligger en sådan

fare, uanset om de mangler, der medfører fa- ren, er afhjælpelige eller ej. Spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt indgrebet skal have virk- ning, må alene afhænge af, hvor udtalt den konstaterede fare er, jfr. afsnit 8.5.3.

Det foreslås derfor, at de i lovens §§ 10, 12 og 13 angivne kriterier samles i en bestemmelse af følgende indhold:

Boligtilsynet kan træffe beslutning om an- vendelse af kondemneringsreglerne, når det skønner, at en bygning, som er undergivet dets tilsyn, er således indrettet eller i en sådan til- stand, at benyttelsen frembyder fare for sund- hedsstanden hos de personer, for hvem den tjener som bolig eller opholdssted, eller udsætter de personer, som opholder sig i bygningen, for særlig fare i brandtilfælde.

I tilslutning til en sådan bestemmelse, der fastsætter, at indskriden kun kan finde sted, når sundheds- eller brandfare foreligger, bør der optages en bestemmelse, som angiver, hvilke forhold boligtilsynet skal lægge vægt på som vejledning for skønnet herom. Idet man iøvrigt henviser til de foran citerede udtalelser fra in- denrigsministeriets saneringsudvalg og inden- rigsministeriets cirkulære af 2. 11. 1940 om udøvelsen af dette skøn, mener man, at en så- dan bestemmelse bør gå ud på, at det bl. a. skal være vejledende for boligtilsynets skøn, om bygningen *væsentligt afviger* fra et eller flere af de mindstekrav i sundheds- og brandmæssig henseende, der er opstillet i 1939-lovens ka- pitel I.

Som omtalt i kapitel 5, stiller kommissionen ikke forslag om principielle ændringer i de mindstekrav, som 1939-lovens § 2 opstiller, men i det følgende skal det undersøges, om der på enkelte punkter kan være grund til at ændre eller supplere disse krav.

De fem boligkommissioner har stillet forslag om, at de i 1939-lovens § 2, stk. 1, opregnede mindstekrav *suppleres med en bestemmelse om, at der skal være fornødent ubebygget areal*. Det er under kommissionens forhandlinger oplyst, at dette forslag først og fremmest tager sigte på at tilvejebringe opholds- eller rekreationsarealer for ejendommen.

Boligtilsynsrådet har heroverfor udtalt, at der ved afgørelsen af, om forbudsbestemmelserne i boligtilsynslovens kapitel III skal bringes i an- vendelse over for en bygning m. v., tages hen- syn til, om ejendommen har fornødent friareal, jfr. herved lovens § 2, stk. 1, nr. 2-3, hvorefter beboelses- og opholdsrum skal give fyldestgø-

*) Indenrigsministeriets cirkulære af 2. november 1940, side 3.

rende adgang for dagslys og give forsvarlig adgang til fornyelse af luften i samtlige rum, idet alle opholdsrum, herunder køkkener, skal være forsynede med et eller flere oplukkelige vinduer direkte ud til det fri. Rådet har herefter anset det for overflødigt i loven at optage en bestemmelse som den foreslåede.

Kommissionen ønsker at fremhæve, at lovens krav ikke blot gælder egentlige beboelses- og opholdsrum samt trapper, gange o. lign. rum, men også gårdspladser. Hvor en gårdsplads frembyder sundheds- eller brandfare, således at der skønnes at være anledning til at skride ind, er der lovhjælp hertil, hvorved yderligere bemærkes, at § 2's opregning af minimumskravene ikke er udtømmende.

På den anden side må det fastholdes, at adgangen til indskriden efter boligtilsynslovens regler er – og efter kommissionens opfattelse fortsat bør være – betinget af, at der foreligger sundheds- eller brandfare. Findes en bedre ordning nødvendig ud fra andre hensyn, må hjemmelen søges andetsteds. Man henleder i denne forbindelse opmærksomheden på bestemmelsen i Københavns byggelov, § 50, stk. 7, den såkaldte gårdrydningsregel, der bestemmer følgende: »For så vidt bygningskommissionen skønner, at der derved kan opnås væsentligt forbedrede forhold, uden at der derved påføres ejere eller andre berettigede væsentlige ulemper, som afgørende taler derimod, kan den påbyde gårdspladser omlagt, hegn og plankeværker i gårde og passager fjernet samt cykelskure, retrader o. lign. småbygninger fjernet. Inden for en 5 års periode kan der dog ikke forlanges udført arbejder til større samlet bekostning end 10 pct. af ejendommens bruttoårsleje eller dennes anslåede værdi i det senest afsluttede regnskabsår (varmebidrag o. lign. ydelser ikke medregnet), og i den pågældende 5 års periode kan der i så fald ikke stilles krav i henhold til § 48, stk. 1. *) Hvis de påbudte arbejder ikke er gennemført inden en af bygningskommissionen nærmere fastsat tidsfrist, skal magistraten være berettiget til at lade arbejderne udføre for de pågældende grundejeres regning og fordele udgifterne på disse. Bestemmelser angående opretholdelse af orden på samt vedligeholdelse og belysning af fælles gårdspladser fastsættes med bindende virkning af bygningskommissionen samtidig med ordningens gennemførelse.« **)

*) Om ændring af bestående afløb og afløbsinstallationer.

**) I beretningen for 1953–54 fra Stadsingeniørens

En lignende bestemmelse er optaget i forslaget til en landsbybyggelov. Såfremt sådanne regler ikke er tilstrækkelige til at afværge sundheds- eller brandfare, må bestemmelserne i boligtilsynslovens kapitel III kunne bringes i anvendelse.

Formentlig vil det være sjældent forekommende, at forholdene på en gårdsplads eller lignende er af en sådan karakter, at de frembyder sundheds- eller brandfare for ejendommens beboere. Endnu sjældnere vil det være, at mangel på friareal bevirker, at en iøvrigt tilfredsstillende lejlighed, som har fyldestgørende adgang til dagslys, må betragtes som sundhedsfarlig. Kommissionen må derfor være betænkelig ved at optage en bestemmelse om, at der til beboelsen skal være fornødent udbygget areal, som et krav, der selvstændigt skal kunne danne grundlag for indskriden. Derimod vil dette forhold kunne tages i betragtning ved det samlede skøn over, om der bør skrives ind over for en iøvrigt mangelfuld beboelse.

De fem boligkommissioner har endvidere stillet forslag om, at § 2, stk. 2, om de brandmæssige mindstekrav uddybes nærmere, således at der på samme måde, som det er tilfældet med de sundhedsmæssige krav, gives en redegørelse for de forhold, som i almindelighed må iagttages ved bedømmelsen af den særlige fare.

Som anført i afsnit 5.1.2. stiller kommissionen ikke forslag om principielle ændringer i denne bestemmelse, idet man alene henstiller, at det ved en lovrevision gøres klart, at ikke blot opholdsrummenes indretning og adgangsforhold, men også byggemåden kan være af betydning ved bedømmelsen af, om der foreligger særlig fare i brandtilfælde, samt at man i cirkulærer el. lign. søger at give boligtilsynene vejledning om den praksis, der udvikles på dette område.

8.5.2. Betydningen af, om manglerne kan eller bør afhjælpes.

Når det er konstateret, at der foreligger sundheds- eller brandfare, skal der tages stilling til, på hvilken måde indskriden kan finde sted. 1939-loven anviser her to fremgangsmåder, nemlig påbud om afhjælpning af mangler og forbud mod den fortsatte benyttelse.

Selv om det ikke udtrykkelig nævnes i loven, må det dog formentlig være forudsat, at bolig-

direktorat i København findes side 3–10 en redegørelse for direktoratets praksis med hensyn til bestemmelsens anvendelse.

tilsynet har adgang til først at søge tilfredsstillende forhold tilvejebragt ved *henstillinger* til ejeren om at afhjælpe manglerne eller bringe benyttelsen til ophør. Boligtilsynet har imidlertid ikke – og bør næppe heller have – pligt til at rette sådanne henstillinger til ejeren, ligesom der ikke er knyttet retsvirkninger hertil. Ejeren kan ikke straffes for at sidde en henstilling overhørig, og en henstilling kan ikke danne grundlag for opsigelse af et beskyttet lejemål.

Som nævnt skal man efter 1939-lovens § 12 anvende påbud over for afhjælpelige mangler og efter § 10 forbud mod uafhjælpelige mangler. Som vejledning for skønnet over, om manglerne skal betragtes som uafhjælpelige eller ej, udtales det i lovens § 10, stk. 2, at manglerne betragtes som uafhjælpelige, selv om ændringer eller istandsættelser ville kunne afbøde de mest fremtrædende ulemper, når den pågældende bygning eller vedkommende rum dog iøvrigt ville vedblive at være væsentligt ringere end de bygninger eller rum i kommunen, der opfylder den gældende bygge- og sundhedslovgivnings forskrifter.

Disse regler kommer til anvendelse, hvor den konstaterede fare er nærliggende; efter lovens § 13, der omfatter tilfælde, hvor benyttelse af ejendommen i dens nuværende tilstand kan tolereres endnu i en årrække, skal man først opfordre ejeren til at fremsætte ombygningsforslag – hvilket kan betragtes som en slags påbud om afhjælpning af manglerne – og hvis sådant forslag ikke fremkommer, kan der nedlægges forbud imod den fortsatte benyttelse efter udløbet af en frist, der ikke kan fastsættes til mindre end 12 år.

Også disse bestemmelser har givet anledning til tvivl. Der er således forekommet tilfælde, hvor boligtilsynet har afsagt kendelse efter § 10, altså erklæret manglerne for uafhjælpelige, men hvor ejeren alligevel har bragt ejendommen i forsvarlig stand. I sådanne tilfælde har boligtilsynsrådet foranlediget ejeren idømt bøde efter § 19 for overtrædelse af det meddelte forbud, idet rådet dog samtidig har ophævet forbudet som upåkrævet for fremtiden eller fastsat en frist for den fortsatte benyttelse.

Man har også været inde på, at påbud efter § 12 kun skulle kunne nedlægges, hvor der kræves en mindre økonomisk indsats for at bringe forholdene i orden, og at der f. eks. ikke skulle kunne stilles krav om ombygning af ejendommen efter § 12 som vilkår for den fortsatte

benyttelse. Denne opfattelse er måske påvirket af, at § 12 som eksempel på afhjælpelige mangler nævner urenlighed, men når dette eksempel kun nævnes i § 12 og ikke i § 10, skyldes det formentlig, at urenlighed altid vil kunne afhjælpes og derfor ikke kan forekomme som en uafhjælpelig mangel efter § 10. I denne forbindelse skal det nævnes, at der er rejst tvivl om, hvorvidt et påbud efter § 12, som ikke efterkommes af ejeren, kan gennemtvinges eller alene efterfølges af et forbud mod benyttelsen, jfr. herom nærmere nedenfor.

Endvidere har man gjort gældende, at når § 13 åbner adgang til at fremsætte ombygningsforslag, må dette forudsætte, at bestemmelsen kun kan bringes i anvendelse over for ejendomme, hvor det er muligt at gennemføre en ombygning. Denne opfattelse er efter kommissionens mening næppe rigtig. Når en ejendom er i en sådan tilstand, at man vel finder det forsvareligt at tolerere den fortsatte benyttelse, men kun i begrænset årrække, må § 13 kunne anvendes, hvad enten der er mulighed for ved ombygning at afværge sundheds- eller brandfaren eller ej. Der kan næppe lægges mere i bestemmelsen, end at der ved visse ejendomme er en formodning for, at faren vil kunne bringes til ophør ved en ombygning, og at man derfor har fundet det rimeligt at give ejeren adgang til at dokumentere dette ved at fremsætte ombygningsforslag.

Når denne tvivl har kunnet opstå, hænger det formentlig sammen med bestemmelsens tilblivelseshistorie. Det af indenrigsministeriets saneringsudvalg udarbejdede lovudkast indeholdt ikke den omtalte ombygningsadgang, som heller ikke var optaget i det på rigsdagen fremsatte lovforslag, men under rigsdagsbehandlingen blev bestemmelsen ændret på forskellige punkter, og herunder indførtes bestemmelsen om, at ejeren skulle have adgang til at fremsætte ombygningsforslag, inden beslutning om at forbyde ejendommens benyttelse endeligt blev truffet. *) Ved indførelsen af denne ændring har det imidlertid, så vidt det kan ses af forarbejderne, ikke været tilsigtet, at § 13 kun skal kunne anvendes over for ejendomme, hvor ombygningsmulighed er til stede.

Disse forskellige tvivlsspørgsmål bør søges løst ved lovrevisionen. Som baggrund for kommissionens forslag herom bemærkes følgende:

*) Rigsdagstidende, overord. samling 1939, L. spalte 237 ff.

Boligtilsynslovens formål er at forhindre benyttelsen af usunde og brandfarlige boliger og opholdsrum. Dette formål kan opnås ved at forbyde benyttelsen af ejendommen i dens nuværende tilstand. Ud fra denne betragtning kunne man således vælge den fremgangsmåde i alle tilfælde at nedlægge forbud imod benyttelsen, hvad enten manglerne kan afhjælpes eller ej.

Når boligtilsynslovens formål således kan opnås ved anvendelse af forbud, kan man endvidere hævde, at det må være overladt til ejerens afgørelse, om han vil afhjælpe manglerne, således at benyttelsen herefter kan ske uden fare for beboernes sundhed og sikkerhed i brandtilfælde, eller om han foretrækker at lade bygningen stå tom eller tage den i brug til andet formål eller lade den nedrive.

Disse synspunkter krydses imidlertid af samfundets interesse i, at boligbestanden ikke formindskes, men at bevaringsværdige boliger bringes i forsvarlig stand. Spørgsmålet, om man skal forbyde benyttelsen eller påbyde forefundne mangler afhjulpet, må derfor afgøres efter en afvejelse af ejerens interesse i frit at kunne disponere over sin ejendom og samfundets interesse i bevarelse af boligbestanden.

Synspunktet, at ejeren frit må kunne disponere over sin ejendom, må også føre til, at han i almindelighed må have adgang til at afhjælpe forefundne mangler, således at benyttelsen derefter kan fortsætte. Også her kan der imidlertid forekomme tilfælde, hvor samfundsmæssige hensyn taler imod en stabilisering af ejendommen, f. eks. hvor der ved afhjælpning af manglerne ikke opnås en rimelig standard, eller hvor ombygning og istandsættelse af ejendommen ville stride imod planerne for områdets fremtidige anvendelse. I sådanne tilfælde opstår der derfor spørgsmål om at begrænse ejerens dispositionsret.

8.5.2.1. Påbud om afhjælpning af mangler.

Når et påbud efter lovens § 12, stk. 1, om afhjælpning af mangler ikke efterkommes, antages det som nævnt, at retsvirkningen heraf alene er den, at boligtilsynet da kan nedlægge forbud efter lovens § 12, stk. 2, imod den fortsatte benyttelse. Det bestemmes ganske vist i § 19, at overtrædelse af de i medfør af §§ 10-13 meddelte forbud eller påbud straffes med bøder, men det antages, at denne bestemmelse ikke omfatter påbud i medfør af § 12, stk. 1. Denne opfattelse bygger på en udtalelse i lovud-

kastets bemærkninger til lovens § 19, hvor det anføres, at straffebestemmelsen ikke gælder det betingede påbud i medfør af udkastets § 15, stk. 1, (lovens § 12, stk. 1,) om istandsættelse af en bolig, idet det må stå en ejer frit, om han vil foretage en sådan istandsættelse eller se den fremtidige benyttelse forbudt. *) Om denne opfattelse er holdbar, er formentlig tvivlsomt, og der er da også afsagt en enkelt dom i modsat retning. Man kan ganske vist sige, at en ejer selv må være herre over, i hvilken tilstand han holder sin ejendom, og til hvilke formål den benyttes. På den anden side taler samfundsmæssige betragtninger til en vis grad imod en sådan opfattelse. Disse samfundsmæssigt betonedede hensyn har bl. a. fundet udtryk i bygningslovgivningen; man kan f. eks. henvisse til Københavns byggelovs § 61, hvorefter enhver bebyggelse i alle dens dele og med alt tilbehør til enhver tid skal holdes i forsvarlig og sømmelig stand, og såfremt pålæg, der meddeles i medfør af denne bestemmelse, ikke efterkommes, er magistraten berettiget til at lade de pågældende arbejder udføre på ejerens bekostning – en bestemmelse, der er optaget i forslaget til en landsbygge lov. Der kan endvidere henvises til bestemmelser i talrige sundhedsvedtægter, herunder den af indenrigsministeriet efter forhandling med boligministeriet udarbejdede normalsundhedsvedtægt for landkommuner, der i § 6 bestemmer, at hvis et givet pålæg ikke efterkommes, kan sundhedskommissionen dels lade rejse politisag, der kan føre til idømmelse af bøder, og dels lade den påbudte foranstaltning udføre for vedkommendes regning. Det antages almindeligt, at denne bestemmelse er anvendelig over for pålæg svarende til de i boligtilsynslovens § 12, stk. 1, omhandlede.

Den hidtidige opfattelse har formentlig været medvirkende til, at § 12, stk. 1, kun i begrænset omfang har fundet anvendelse under de forhold, som har hersket i den tid, loven har været gældende, idet boligtilsynene ikke har kunnet se bort fra, at ejerne har kunnet være interesserede i ikke at efterkomme givne påbud om afhjælpning af mangler for derigennem at opnå ejendommens benyttelse til beboelse forbudt, således at den herefter kunne overgå til en anden og måske mere indbringende benyttelsesform.

Såfremt en ejer ikke efterkommer en opfordring efter § 13 om inden en fastsat frist at

*) 1938-betænkningen, s. 23.

fremsætte et ombygningsforslag, der kan godkendes af boligtilsynsrådet, er retsvirkningen heraf alene den, at der derefter kan nedlægges forbud mod den fortsatte benyttelse efter udløbet af et nærmere fastsat åremål.

Selv om man kan sige, at man ved at lade et ikke-efterkommet påbud efterfølge af et forbud opnår lovens formål, nemlig at forhindre de sundheds- og brandfarlige lokaliteters fortsatte benyttelse til beboelse eller ophold, må det dog betragtes som urimeligt, at de pågældende lokaliteter ad denne vej skal kunne overgå til anden anvendelse. Dette må i alt fald gælde under forhold, hvor den almindelige lejelovgivning forbyder opsigelse af lejemål og modvirker boligers overgang til erhverv, jfr. den nugældende lejelovs § 146, stk. 1, nr. 2, hvorefter det uden kommunalbestyrelsens samtykke ikke er tilladt at tage en beboelseslejlighed i brug helt eller delvis på anden måde end til beboelse.

På den anden side må det erkendes, at i tilfælde, hvor afhjælpning af manglerne vil kræve en betydelig økonomisk indsats fra ejerens side, kan det være et betænkeligt indgreb over for ejeren at kunne gennemtvinge manglernes afhjælpning.

Disse betragtninger fører efter kommissionens opfattelse til, at *man må sondre mellem tilfælde, hvor afhjælpning af manglerne ikke kræver nogen væsentlig økonomisk indsats, og tilfælde, hvor den økonomiske indsats er af større betydning.* I førstnævnte tilfælde bør der være adgang til at gennemtvinge manglernes afhjælpning, eventuelt ved at lade foranstaltningerne udføre for ejerens regning, medens man i sidstnævnte tilfælde bør blive stående ved den hidtidige praksis. Som nævnt betyder en sådan adgang til at lade økonomisk mindre væsentlige foranstaltninger udføre for ejerens regning ikke noget nyt, idet sådanne regler, der endog ikke er begrænset som foreslået, allerede findes f. eks. i bygningslovgivning og sundhedsvedtægter. Det bemærkes herved, at det efter boligtilsynsloven er og fortsat bør være en betingelse for reglernes anvendelse, at der er tale om sundhedsfare eller brandfare, som gør indgreb nødvendige. I denne forbindelse skal det nævnes, at boligkommissionerne har henstillet til overvejelse, at boligtilsynet får adgang til at stille krav om almindelig vedligeholdelse. Kommissionen mener imidlertid, at dette må falde uden for denne lovgivnings formål og løses efter bygge- og lejelovgivningen.

Afhjælpning af de nævnte mangler bør dog ikke kunne gennemtvinges, såfremt lokaliteterne tages i brug til formål, der falder uden for lovens område, som alene omfatter bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker. Dette kan imidlertid ikke altid lade sig gøre; f. eks. kan som nævnt lejelovens midlertidige bestemmelser være til hinder for en beboelseslejligheds overgang til andet formål, og det samme kan følge af en byplan, eller bygningslovgivningen kan foreskrive, at anden anvendelse kræver bygningsmyndighedernes godkendelse. Hvor den herefter fornødne godkendelse ikke kan opnås, kan afhjælpning af manglerne gennemtvinges, medmindre ejeren foretrækker at lade de pågældende lokaler stå tomme.

Afgrænsningen af, om de krævede foranstaltninger er af økonomisk væsentlig eller uvæsentlig betydning, kunne måske tænkes foretaget efter tilsvarende regler som de i Københavns bygge- og lejelov fastsatte gårdrydningsregler, der som nævnt i afsnit 8.5.1. går ud på, at der inden for en 5 års periode ikke kan forlanges udført arbejder til en større samlet bekostning end 10 pct. af ejendommens bruttoårsleje eller dennes anslåede værdi i det senest afsluttede regnskabsår. På den anden side må det erkendes, at der måske ikke er saglig grund til at drage grænsen så snævert, når der i bygningslovgivningen og sundhedslovgivningen er hjemmel til i mere udstrakt grad at lade foranstaltningerne udføre for ejerens regning.

Såfremt en regel som den foreslåede tiltrædes, opstår det spørgsmål, om kravet kan gennemtvinges i tilfælde, hvor gårdrydningsreglen (eller uden for København tilsvarende regler) allerede har været bragt i anvendelse. Da gårdrydningsreglerne tilgodeser beslægtede hensyn, kunne man nemlig hævde, at der ikke bør være adgang til at gennemtvinge foranstaltninger, der sammenlagt medfører udgifter, som overskrider de nævnte rammer. Det samme måtte da gælde, hvor der i henhold til Københavns bygge- og lejelovs § 48 eller lignende bestemmelser er stillet krav om forbedring af afløbsforholdene.

For at opnå en klar regel mener man imidlertid ikke, at der ved afgrænsningen af de tilfælde, hvor mangler kan kræves afhjulpet, bør tages hensyn til, om gårdrydningsreglerne har været anvendt.

Kommissionen foreslår herefter, at påbud om afhjælpning af mangler alene skal kunne anvendes, såfremt udgifterne herved er af begrænset

omfang, men at påbud da om fornødent skal kunne gennemtvinges, således at boligtilsynet i givet fald kan lade foranstaltningerne udføre for ejerens regning, medmindre de pågældende lokaler lovligt tages i brug til andet formål, som falder uden for lovens område.

Afgrænsningen af, hvornår påbud kan anvendes, foreslås fastsat således, at håndværkerudgifterne ved foranstaltningerne inden for en 5 års periode ikke kan overstige 20 pct. af ejendommens gennemsnitlige bruttoårsleje eller dennes anslåede værdi i de sidste 3 regnskabsår (varmebidrag o. lign. ydelser ikke medregnet).

Når der således fastsættes en forholdsvis snæver ramme for de udgifter, der kan pålægges ejeren, bør bestemmelsen gælde uden tidsbegrænsning.

8.5.2.2. *Forbud imod benyttelsen.*

Såfremt manglerne ikke kan afhjælpes efter den i det foregående afsnit opstillede regel, foreslår kommissionen, at boligtilsynet kan nedlægge forbud imod den fortsatte benyttelse af ejendommen i dens nuværende tilstand. Det skal da i princippet overlades til ejeren at træffe afgørelse om ejendommens fremtidige skæbne, idet han skal kunne vælge, om han vil afhjælpe manglerne, således at benyttelsen fremtidig kan finde sted uden skade for beboernes sundhed eller sikkerhed i brandtilfælde, eller bringe den forbudte benyttelse til ophør.

Til vejledning for ejeren foreslås det, at boligtilsynet samtidig med, at forbudet nedlægges, skal angive de forefundne mangler, som må forlanges afhjulpet for at tillade den fortsatte benyttelse.

Såfremt ejeren beslutter sig til at afhjælpe manglerne, skal forslag til de foranstaltninger, som han agter at gennemføre, forelægges boligtilsynet til godkendelse, for at boligtilsynet kan sikre sig, at manglerne herved vil blive afhjulpet, således at benyttelsen derefter kan ske uden sundheds- eller brandfare for beboerne.

8.5.2.3. *Tilfælde, hvor afhjælpning af mangler bør forhindres.*

Selv om det i princippet må gælde, at ejeren bør have adgang til at få et forbud ophævet ved at afhjælpe manglerne, kan der som nævnt forekomme tilfælde, hvor det vel er teknisk muligt at afhjælpe manglerne, men hvor samfundsmæssige hensyn taler imod en stabilisering af

forholdene. Det må derfor overvejes, om forbedring af ejendommene i sådanne tilfælde bør forhindres.

Den første gruppe omfatter *de tilfælde, som omhandles i boligtilsynslovens § 10, stk. 2:* »Som uafhjælpelige betragtes manglerne, selv om ændringer eller istandsættelse ville kunne afbøde de mest fremtrædende ulemper, når den pågældende bygning eller vedkommende rum dog iøvrigt ville vedblive at være væsentlig ringere end de bygninger eller rum i kommunen, der opfylder den gældende bygge- og sundhedslovgivnings forskrifter.«

Om denne bestemmelse udtales følgende i 1938-betænkningen (side 66):

»I forslaget har man ment at burde fastsætte en grænse for adgangen til at istandsætte bygninger eller dele af disse, når det resultat, der derved kan opnås, alligevel ikke kommer til at svare til de krav, der i almindelighed stilles til boliger eller opholdsrum. Ved afgørelsen heraf har man ment at måtte lægge vægt på, om bygningen (eller vedkommende rum) trods en udbedring ville komme til at afvige væsentlig fra den gældende bygge- og sundhedslovgivning og fra de i kommunen i almindelighed herskende bygnings- og boligforhold. En beboelse, der trods istandsættelse vil vedblive at ligge væsentlig under byens almindelige boligstandard, bør ikke være berettiget til fortsat beståen, og det vil være urimeligt at anvende bekostninger til reparationer, som på forhånd ikke kan antages at føre til et tilfredsstillende resultat.«

I motiverne til § 10, stk. 2, udtales det, at det med bestemmelsen er hensigten at hindre istandsættelse af en ejendom, der som helhed afviser så meget fra de gængse krav, at en kapitalinvestering ville være urimelig.

Denne bestemmelse har givet anledning til adskillig tvivl. Det må formentlig antages, at ordene »selv om ændringer eller istandsættelse ville kunne afbøde de mest fremtrædende ulemper« skal forstås således, at bestemmelsen tager sigte på tilfælde, hvor det er teknisk muligt at ophæve den kondemnable tilstand. Når dette er tilfældet, kan lovens formål, at forhindre den fortsatte benyttelse af sundheds- og brandfarlige boliger og opholdsrum, opnås, og det er da nærliggende at spørge, hvorfor manglerne alligevel under de givne omstændigheder skal erklæres for uafhjælpelige. Man kunne tænke sig, at man fra det offentliges side indskrænker sig til at afgøre, at der foreligger en faretilstand, og angiver de mangler, der må afhjælpes for at

bringe denne tilstand til ophør, hvorefter det overlades til ejerens bestemmelse, om han vil – og kan – opfylde kravene eller foretrækker at se den fremtidige benyttelse forbudt. Herved ville man også undgå de situationer, der som nævnt er forekommet, hvor boligtilsynet ved at nedlægge forbud efter § 10 har karakteriseret manglerne som uafhjælpelige, og ejeren derefter alligevel har sat ejendommen i en sådan stand, at den ikke længere har været sundheds- eller brandfarlig.

Når loven imidlertid ikke bliver stående herved, ligger der formentlig en samfundsmæssig betragtning til grund: Når der skal investeres penge i at forbedre en ejendom, er det ikke tilstrækkeligt, at den kondemnabile tilstand ophæves, men der må opnås en standard, som er rimelig og forsvarlig under hensyn til gældende forskrifters krav.

Når man anlægger denne videregående betragtning, er det ikke sikkert, at ejerens og samfundets interesser altid vil være sammenfaldende. Udgangspunktet for ejerens overvejelser vil være, om han lider mindst tab ved ombygning (istandsættelse) eller ved nedrivning. Hvis ombygning giver ham det mindste tab og fører til en tilfredsstillende standard, vil der i almindelighed ikke ud fra samfundsmæssige betragtninger kunne indvindes noget imod en sådan løsning. Når der imidlertid, som forudsat i § 10, stk. 2, ikke opnås en tilfredsstillende standard, kan ejerens ønske om at vælge den løsning, der giver ham det mindste tab, komme i strid med samfundets interesse i at undgå uhensigtsmæssige investeringer. Man kan f. eks. tænke sig, at ejeren af en kondemnabel bygning vurderer dennes værdi til 10.000 kr., og han vil da ved nedrivning opgøre sit tab til 10.000 kr. Såfremt han ved at investere 7.000 kr. i ombygning og istandsættelse kan ophæve den kondemnabile tilstand, vil denne løsning betyde et mindre tab for ham, men da der ikke opnås en tilfredsstillende standard, er denne investering samfundsmæssigt uheldig.

Det må således formentlig erkendes, at der kan forekomme tilfælde, hvor der er en stærk samfundsmæssig interesse i at forhindre ombygninger og istandsættelser, såfremt der ikke derved kan opnås en tilfredsstillende standard. Man foreslår derfor, at en regel med det i § 10, stk. 2, angivne indhold opretholdes, således at der er mulighed for at forhindre foranstaltninger, såfremt ejendommen efter udførelsen dog ville vedblive at være væsentligt ringere end de

bygninger eller rum i kommunen, der opfylder den gældende bygnings-, brand- og sundhedslovgivnings forskrifter.

Efter § 10, stk. 2, skal boligtilsynet samtidig med, at forbud nedlægges, erklære, at manglerne er uafhjælpelige, og såfremt ejeren er af en anden opfattelse, har han alene mulighed for at gøre denne gældende ved at påklage boligtilsynets afgørelse. Denne fremgangsmåde foreslås ændret, således at der også i disse tilfælde gives ejeren adgang til at fremsætte forslag til forbedring af ejendommen. Boligtilsynet skal da alene nedlægge forbud imod den fortsatte benyttelse og fastsætte en frist, inden hvilken ejeren skal fremsætte forbedringsforslag; først når dette forslag foreligger, skal boligtilsynet tage stilling til, om man herved vil opnå ikke blot at ophæve den kondemnabile tilstand, men også en tilfredsstillende standard. Da ejeren således må være forberedt på, at et forbedringsforslag kan blive nægtet godkendelse på dette grundlag, bør boligtilsynet gøre ejeren opmærksom på bestemmelsen, således at han kan tage dette i betragtning, når han skal overveje, om en forbedring af forholdene herefter er gennemførlig.

Man kunne overveje at gå det skridt videre at forhindre forbedring af ejendommen, selv om der herved kunne opnås en tilfredsstillende standard, såfremt udgiften ved foranstaltningerne ikke ville stå i rimeligt forhold til den opnåede forbedring af ejendommen. Man mener imidlertid, at samfundshensynene er tilstrækkeligt varetaget gennem kravet om, at der ved forbedringen skal opnås en tilfredsstillende standard. Selv om udgiften hertil efter en almindelig økonomisk betragtning må anses for urimelig, bør det være overladt til ejerens afgørelse, om han ønsker at foretage denne investering.

Den anden gruppe, hvor der kan opstå spørgsmål om at forhindre afhjælpning af manglerne, omfatter de tilfælde, hvor ombygning eller istandsættelse ville være *i strid med bestemmelser om områdets fremtidige anvendelse*. Det kan navnlig tænkes, at ejendommens beliggenhed er i strid med byggelinier fastsat i henhold til vejlovgivningen *) eller andre bestemmelser af byplanmæssig art. I sådanne tilfælde ville det være samfundsmæssigt uforvarligt at ofre væsentlige økonomiske midler på istandsættelser eller ombygninger, og

*) nu kapitel IV i lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje.

disse tilfælde kræver derfor nærmere overvejelse.

Det er efter kommissionens mening klart, at det offentliges tanker om områdets fremtidige anvendelse må have fundet konkret udtryk i en beslutning under en eller anden form, førend der kan være tale om at forhindre en teknisk gennemførlig ombygning eller istandsættelse. Dette krav vil være iagttaget, hvis der er truffet bestemmelse om byggelinier eller vedtaget en byplan for området. Det kan imidlertid ikke være nødvendigt, at en sådan vedtagelse har fundet sted, når det offentliges planer dog er så langt fremskredne, at en vedtagelse er inden for rækkevidde. Denne betragtning har f. eks. fundet udtryk i byplanlovens § 9, hvorefter boligministeriet efter begæring af en kommunalbestyrelse, der er i færd med at udarbejde en byplan, kan nedlægge forbud, gældende for et år, imod at en ejendom, der kan ventes at blive omfattet af planen, anvendes på en måde, der må antages at komme i strid med planen.

Man kan dernæst spørge, om den gældende lovgivning ikke er tilstrækkelig til at forhindre sådanne ombygninger eller istandsættelser. En vis mulighed for at forhindre sådanne foranstaltninger findes efter lejelovens § 76, stk. 2, der bestemmer følgende:

»Forinden der i ejendomme, der er beliggende i hovedstadsområdet, jfr. § 129, stk. 2, og iøvrigt i kommuner med mere end 30.000 indbyggere, og hvis opførelse er påbegyndt før 1890, kan iværksættes en ombygning, forandring eller nyindretning, som vil medføre leje-forhøjelse, jfr. stk. 1, hvorved den samlede leje-forhøjelse for forbedringer, der er gennemført efter den 1. september 1939, vil overstige 50 pct. af den pr. denne dato gældende leje, skal sagen forelægges for huslejenævnet. Nævnet kan modsætte sig foranstaltningens gennemførelse, såfremt nævnet efter forhandling med det stedlige boligtilsyn finder gennemførelsen urimelig under hensyn til ejendommens beliggenhed, beskaffenhed og øvrige forhold.«

Det må imidlertid bemærkes, at denne bestemmelse kun kan finde anvendelse i de største byer, og at den er tidsmæssigt begrænset, idet den ophører med at have gyldighed med udgangen af marts 1958 (medmindre den måtte blive forlænget ved lejelovens revision), jfr. lovens § 161.

Efter bygnings- og byplanlovgivningen kan man imidlertid ikke – eller ikke altid – forhindre sådanne foranstaltninger. En beslutning om

byggelinier eller en byplan forhindrer ikke ombygning eller istandsættelse af den pågældende ejendom, hvorved beslutningens virkning – såfremt der ikke straks kan eksproprieres – kan blive skudt langt ud i fremtiden, eller beslutningens eventuelle gennemførelse ved senere ekspropriation kan blive væsentligt fordyret, hvilket ud fra samfundsmæssige synspunkter må betragtes som uheldigt. Man skal ikke komme ind på, hvorvidt dette resultat er rimeligt, når talen er om bygningsbestanden i almindelighed, men når det drejer sig om kondemneringsmodne ejendomme, bør denne virkning ikke kunne udskydes eller væsentligt fordyres ved en ombygning eller istandsættelse af væsentligt omfang. I sådanne tilfælde vil det være rimeligt at forhindre afhjælpning af mangler, selv om afhjælpning teknisk er gennemførlig.

Anerkendes dette synspunkt ikke, kan man formentlig ikke helt se bort fra, at boligtilsynet måske vil være tilbageholdende med at kondemnere i tilfælde, hvor afhjælpning af mangler vil påføre det offentlige forøgede udgifter til erstatninger, når den tilsigtede ordning af forholdene til sin tid skal gennemføres. Man risikerer således, at sundheds- og brandfarlige forhold, som hurtigst muligt burde bringes til ophør, får lov til at bestå.

Kommissionen foreslår herefter, at der indføres en bestemmelse om, at boligtilsynet kan nægte at godkende et forbedringsforslag, såfremt dette ville kræve væsentlig ombygning eller istandsættelse, og foranstaltningerne ville komme i strid med gennemførelsen af en godkendt, fremlagt eller under udarbejdelse værende byplan eller andre i henhold til lovgivningen truffene beslutninger, som vedrører ejendommen.

Med hensyn til afgrænsningen af, hvad der i denne henseende skal betragtes som væsentlige foranstaltninger, foreslår man, at forslaget kan nægtes godkendt, såfremt håndværkerudgifterne ville overstige 20 pct. af ejendomsværdien. Såfremt forbedringen kan gennemføres for et beløb, der ligger under denne grænse, bør foranstaltningerne ikke kunne forhindres efter denne bestemmelse, selv om foranstaltningernes gennemførelse i givet fald kan betyde, at der til sin tid må betales en større erstatning i forbindelse med byplanens gennemførelse.

Når man således forhindrer ejeren af en kondemnable ejendom i at udføre forbedringer af væsentligt omfang, bør der da til gengæld gives ejeren adgang til straks at forlange den

pågældende del af ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning.

Da en beslutning om at nægte afhjælpning af mangler ved en kondemnable ejendom på dette grundlag efter det nævnte forslag kan få den virkning at påføre vedkommende kommune udgifter til ejendommens overtagelse, bør boligtilsynet kun afsige en sådan kendelse med kommunalbestyrelsens tilslutning. Er kommunalbestyrelsen da ikke indforstået med i givet fald at overtage ejendommen, kan et forslag om ombygning eller istandsættelse ikke nægtes godkendt på grundlag af denne bestemmelse.

Det skal i denne forbindelse understreges, at der ved de ovenfor fremsatte betragtninger kun er tænkt på begrænsninger i adgangen til at ombygge ejendomme, som er kondemnabile, men ikke på ombygning af den ældre boligbestand i almindelighed. Spørgsmålet om en mere almindelig begrænsning i ombygningsadgangen blev over for kommissionen rejst af Danmarks Lejerforbund i en skrivelse af 5. 9. 1953, hvori bl. a. udtales følgende:

»Forholdet er det, at Danmarks Lejerforbund fra vor afdeling, Københavns Huslejerforeninger, har modtaget materiale vedrørende en del ejendomme, hvori er foretaget eller påtænkes foretaget moderniseringer og ombygninger, som medfører lejestigninger fra 100 til 1100 pct.

Vort forbunds forretningsudvalg er af den opfattelse, at disse ombygninger såvel af hensyn til lejerne som iøvrigt af samfundsmæssige grunde ikke bør tillades i mange tilfælde, hvor de ønskes foretaget af ejerne. Det bør således anføres, dels at disse ombygninger i vidt omfang synes gennemført i spekulationsøjemed, og at lejerne på den måde fratages den beskyttelse, som er tilsigtet ved lejeloven, dels at sådanne moderniseringer og ombygninger af enkelte ejendomme i ældre bydele og saneringsmodne kvarterer i væsentlig grad vil vanskeliggøre og fordyre en samlet sanering, ligesom der kan opstå vanskeligheder med hensyn til gadereguleringer og skoler, hvis f. eks. ejendomme ombygges, så beboernes antal fordobles.

På den anden side tilstræber vort forbund naturligvis ikke at etablere sådanne tilstande, at en fornuftig modernisering af ejendomme ikke kan finde sted, men vi er af den opfattelse, at udvalget må overveje at foreslå lovændringer, som gør det muligt for myndighederne at forbyde ombygninger, som af de her nævnte grunde ikke anses for ønskelige.«

Spørgsmålet blev efter det over for kommis-

sionen oplyste gjort til genstand for overvejelse i boligministeriet på grundlag af en henvendelse fra Københavns magistrat, og overvejelserne resulterede i, at ministeriet fandt det rigtigst at søge problemet løst i forbindelse med lejelovgivningen. I det forslag til lov om boligforholdene, som blev fremsat i foråret 1954, indeholdt § 163 følgende bestemmelser:

»Stk. 1. Når udlejerens udover sin vedligeholdelsespligt har foretaget forbedringer af ejendommen, er han berettiget til med huslejenævnets godkendelse at kræve en forhøjelse af lejen for lejligheder og lokaler i ejendommen.

Stk. 2. Forinden udlejerens kan iværksætte en ombygning, forandring eller nyindretning i ejendommen eller det lejede, som vil medføre lejeforhøjelse, jfr. stk. 1, skal sagen forelægges for huslejenævnet, der kan modsætte sig foranstaltningens gennemførelse, såfremt nævnet efter forhandling med det stedlige boligtilsyn finder gennemførelsen urimelig under hensyn til ejendommens alder, beliggenhed, beskaffenhed og øvrige forhold.

Stk. 3. Lejeforhøjelse i henhold til stk. 1 kan gennemføres med 6 måneders varsel. Lejeforhøjelsen skal modsvare den gennem forbedringerne øgede brugsværdi af det lejede.«

I motiverne til bestemmelsens stk. 2 udtales følgende:

»Bestemmelsen har til hensigt at give det offentlige indseende med, at der ikke i de ældre beboelsesejendomme sker ombygninger m.v., der ud fra et samfundsmæssigt synspunkt er uforvarlige, enten fordi ombygningen er urimelig bekostelig i forhold til ejendommen, dens beliggenhed m.v. og derfor også må forudsætte en leje, der står i misforhold til værdien af de fremkomne boliger, eller fordi ejendommen inden for et kortere tidsrum vil indgå i en sanering for det pågældende område. Der tilvejebringes herved samtidig en beskyttelse for de lejere, der bor i de pågældende ejendomme, og som ellers vil være i den situation, at de enten må fraflytte ejendommen eller betale en efter forholdene meget høj leje.

Baggrunden for bestemmelsen er de ombygninger af gamle ejendomme i København, der er sket i den senere tid, hvor det har vist sig, at ombygningsudgifterne står i et urimeligt forhold til værdien af de lejligheder, der er fremkommet efter ombygningen. Der kan også nævnes tilfælde, hvor en iøvrigt ønskværdig forbedring foretages i ejendomme, der ikke i

deres nuværende skikkelse er egnede hertil, f. eks. indlæggelse af toilet i lejlighederne i en korridorejendom, som i løbet af kortere tid alligevel skal bygges helt om, hvorved den skete installation skal omgøres.

Forslaget giver mulighed for, at huslejenævnet i sådanne tilfælde kan gribe ind og nægte tilladelse til ombygning m.v.

Bortset fra disse tilfælde er samfundet interesseret i, at de bestående ældre lejligheder moderniseres, således at der i den store gamle boligmasse skabes gode, sunde og tidssvarende lejligheder. Hvor der er tale om rimelige forbedringer, således f. eks. indlæggelse af centralvarme i gode, velbeliggende kakkelovnslejligheder, vil den foreslåede bestemmelse derfor ikke hindre ejeren i at foretage sådanne forbedringer.«

Som bekendt blev forslaget til lov om boligforholdene ikke gennemført, men i det forslag til lov om ændring til lov om leje, som blev fremsat i efteråret 1954, foresloges en tilsvarende bestemmelse optaget som § 76, stk. 2.

Under behandlingen i folketinget blev der foreslået visse begrænsninger af folketingsudvalget, som i sin betænkning udtalte følgende:

»Udvalget kan tiltræde, at ikke enhver ombygning, forandring eller nyindretning i en ejendom bør kunne iværksættes, forinden sagen har været forelagt for huslejenævnet, men udvalget er dog enedes om at begrænse den foreslåede ændring til § 76, stk. 2, således at forelæggelse for huslejenævnet kun skal ske, når det drejer sig om ejendomme, der er beliggende i hovedstadsområdet eller iøvrigt i kommuner med mere end 30.000 indbyggere, og hvis opførelsen er påbegyndt før 1890, og den samlede lejeforhøjelse for forbedringer, der er gennemført efter den 1. 9. 1939, vil overstige 50 pct. af den pr. denne dato gældende leje.«

Bestemmelsen blev herefter gennemført som § 76, stk. 2, i lejeloven af 15. 4. 1955 med den foran s. 125 citerede formulering.

Som en tredje gruppe, hvor der må rejses spørgsmål om at forhindre afhjælpning af mangler, skal nævnes de tilfælde, hvor en ejendom er beliggende inden for et område, for hvilket der er vedtaget en *saneringsplan*, eller en sådan plan er under udarbejdelse. Også her kan en forbedring af ejendommen komme i strid med saneringsplanen, men situationen adskiller sig fra de foran omtalte byplantilfælde derved, at saneringsplanen må forventes bragt til udførelse i løbet af kort tid, medens det

som regel er usikkert, hvornår de ved en byplan fastsatte bestemmelser om den fremtidige bebyggelse vil blive realiseret. Der kan derfor være grund til at overveje, om man i tilfælde af en forestående sanering bør forhindre afhjælpning af mangler i videre omfang end efter den foran foreslåede regel for derved at undgå unødige investeringer.

I boligtilsynslovens § 24, stk. 3, bestemmes det, at boligministeren efter begæring af en kommunalbestyrelse, som er i færd med at udarbejde en saneringsplan, kan nedlægge forbud imod, at en ejendom, der kan ventes at blive omfattet af planen, anvendes på en måde, der må antages at komme i strid med planen. Sådant forbud kan kun nedlægges for et tidsrum af eet år og kan ikke uden boligtilsynsrådets samtykke nedlægges mere end en gang.

Denne bestemmelse må antages at gælde enhver foranstaltning ved ejendommen, som vil komme i strid med saneringsplanen, herunder også ombygning og istandsættelse, og den gælder, hvad enten den pågældende ejendom er kondemneret eller ej. I konsekvens af denne bestemmelse bør boligtilsynet i forbindelse med nedlæggelse af forbud ikke godkende, at et forbedringsforslag, som vel ville afhjælpe de forefundne mangler, men som ville komme i strid med saneringsplanen, bringes til udførelse.

Medens kommissionen i alle andre tilfælde, hvor der nedlægges forbud, går ind for, at ejeren bør have adgang til at fremsætte forslag til forbedring, mener man, at det i disse tilfælde, hvor et ombygningsforslag ikke kan komme til udførelse, vil være rimeligt at afskære ejeren fra at fremsætte et sådant forslag. Dette standpunkt afviger fra den ordning, som efter 1939-lovens § 13 gælder, hvor boligtilsynet påtænker at nedlægge et udsat forbud. Efter denne bestemmelse skal ejeren altid opfordres til at fremsætte ombygningsforslag, selv om det på forhånd er klart, at forslaget ikke vil blive godkendt, fordi ejendommen skal saneres. Denne fremgangsmåde medfører en unødigt forsinkelse af en saneringsplans gennemførelse, og den kan påføre ejeren unødvendige udgifter til udarbejdelse af sådanne forslag. Et ombygningsforslag kan under disse omstændigheder kun tjene som vejledning for taksationskommissionen ved erstatningsfastsættelse i forbindelse med sanering, men dette hensyn må være tilstrækkeligt varetaget ved, at boligtilsynet tilkendegiver sin opfattelse om ejendommens nuværende tilstand ved at angive

forefundne mangler og ved på dette grundlag at fastsætte en frist for, hvor lang tid ejendommen skønnes at kunne benyttes i denne tilstand. Ejerenes interesser er tilstrækkeligt varetaget dels gennem hans adgang til at påklage boligtilsynets afgørelse til boligtilsynsrådet og dels gennem hans adgang til over for taksationskommissionen at gøre sin opfattelse om ejendommens værdi gældende, herunder ved forelæggelse af ombygningsforslag, som ville kunne tilvejebringe tilfredsstillende forhold, såfremt saneringsplanen ikke var til hinder for forbedringen.

Såfremt det da viser sig, at den påtænkte saneringsplan ikke bliver bragt til udførelse, må ejeren have adgang til at få sagen taget op til ny behandling ved boligtilsynet.

8.5.2.4. Samarbejdet mellem boligtilsynet og bygningsmyndighederne.

Når boligtilsynet skal tage stilling til et af ejeren fremsat forslag til forbedring af en kondemneret ejendom, kan der i visse tilfælde opstå en særlig vanskelighed:

Et forslag til forbedringer vil i almindelighed forudsætte udførelse af byggearbejder, og disse skal i henhold til byggelovgivningen godkendes af bygningsmyndighederne, inden de bringes til udførelse. Inden boligtilsynet tager stilling til et forbedringsforslag, bør det derfor forhandle med bygningsmyndighederne. Selv om et forslag herefter godkendes af boligtilsynet, vil det dog i de fleste tilfælde være nødvendigt, at ejeren forelægger bygningsmyndighederne forslaget til godkendelse med henblik på den måde, arbejderne agtes udført på. Det må erkendes, at det ville være ønskeligt, om der på een gang kunne gøres op med boligtilsynets og bygningsmyndighedernes krav, men bl. a. fordi forefundne mangler ofte vil kunne afhjælpes på forskellige måder, vil bygningsmyndighederne ikke være i stand til at tage endelig stilling til sagen, førend et detailleret forslag på sædvanlig måde indsendes til godkendelse. Boligtilsynet bør derfor altid gøre ejeren opmærksom på, at bygningsmyndighedernes godkendelse også skal indhentes.

8.5.3. Sundheds- og brandfarens udtaltheid.

Der skal efter bestemmelserne i 1939-loven tages hensyn til, *hvor udtalt og nærliggende sundheds- og brandfaren er*; § 10 (og § 12, hvis manglerne ikke afhjælpes) omfatter de tilfælde, hvor forholdene er af en så alvorlig ka-

rakter, at der bør gribes ind omgående eller med ganske kort varsel, jfr. forudsætningsvis bestemmelsen i § 11, stk. 2, hvorefter fraflytningsfristen ved forbud efter § 10 som regel ikke bør overstige 6 måneder. § 13 omfatter de tilfælde, hvor forholdene vel må karakteriseres som slette, men hvor sundheds- eller brandfaren dog er mindre udtalt, hvorfor det kan forsvares at tolerere benyttelsen endnu i nogen tid. Grundlaget for denne sondring er de af indenrigsministeriets saneringsudvalg foretagne undersøgelser af den ældre boligbestands karakter, jfr. 1938-betænkningen, side 65–67, hvor der bl. a. udtales følgende:

»Denne sondring svarer i praksis nogenlunde til den forskel vedrørende slumkvarterernes art, som tidligere er berørt i betænkningen. Den første gruppe er den meget gamle bebyggelse med fuldstændig forældede og ofte faldefærdige bygninger. Den anden gruppe er den noget yngre bebyggelse, der navnlig på grund af urimelig stor udnyttelse af grundarealerne og dermed følgende mangel på adgang til lys og luft samt på grund af u hensigtsmæssig og utidsvarende indretning er så uheldig, at samfundet ikke bør tolerere dens fortsatte beboelse – i hvert fald ikke ud over en rimelig tidsfrist.

.....

Det må dog bemærkes, at den her anførte hovedsondring ikke udelukker, at forholdene også i en nyere bebyggelse kan vise sig så slette, at der kan blive spørgsmål om at nedlægge øjeblikkeligt forbud mod fortsat benyttelse af bebyggelsen eller dele af denne, f. eks. stuelejligheder, der på grund af dårlige lysforhold o. lign. ikke bør kunne anvendes til menneskelig beboelse.«

Det udtales videre i 1938-betænkningen, at »begrundelsen for indførelsen af et retsinstitut, der giver mulighed for at bestemme, at visse ejendomme ikke må anvendes efter forløbet af en vis årrække, må søges i, at sådanne ejendomme, selv om øjeblikkelig indskrænkning i deres benyttelse ikke ville være urimelig, dog ikke er af en så slet beskaffenhed, at det er uforvarsomt indtil videre at udskyde forbudets virkninger. Samfundets interesse i et øjeblikkeligt virkende forbud mod ejendommens anvendelse opvejes i nogen grad af de økonomiske interesser, der er knyttet til disse ejendomme, og som i reglen understreges af den kendsgerning, at bygningernes værdi ofte er betydeligt større end værdien af grundene.

Afgørende for bestemmelsens anvendelse vil

det endvidere efter forslaget være, at ejendommene er af en sådan beskaffenhed, at det må antages, at den naturlige forringelse af dem i løbet af en årrække vil bevirke, at de ikke længere kan stå mål med tidens krav, men vil befinde sig på samme niveau som de ejendomme, der er så slette, at et øjeblikkeligt indgreb over for dem er berettiget.

At man således kan kondemnere på tid og ikke afventer det tidspunkt, da ejendommens forfald er endeligt og uafhjælpe ligt, bevirker endvidere, at ejeren på et tidligt tidspunkt får besked om boligtilsynsmyndighedernes syn på ejendommen og kan indrette sig på den fornødne afskrivning af interesserne i ejendommen.«

I overensstemmelse hermed udtales det i indenrigsministeriets cirkulære af 2. november 1940, at forbud efter § 10 især vil kunne finde anvendelse på bygninger, som er opført inden bygningslovgivningens indførelse og således ikke godkendt i henhold til nogen byggeforskrift, og hvis hele indretning og tilstand begrunder afgørende betænkelighed med hensyn til deres fortsatte anvendelse til bolig eller ophold for mennesker. Om forbud efter § 13 udtales det i cirkulæret, at sådanne forbud især vil kunne finde anvendelse på bygninger og beboelser, som er opført, indrettet og godkendt under ældre byggeforskrifter, men som på væsentlige punkter afviger så stærkt fra de fordringer, der indeholdes i senere, mere tidsvarende forskrifter, at det må anses for betænkeligt at tolerere deres fortsatte anvendelse uden begrænsning.

Efter kommissionens opfattelse er en sådan sontring mellem, om sundheds- eller brandfaren er mere eller mindre udtalt, i god overensstemmelse med forholdene, som de former sig i praksis. Man vil her konstatere tilfælde, hvor der ikke vil herske tvivl om, at hurtig indskriden er nødvendig for at sikre beboerne mod sundheds- eller brandfare, medens forholdene i andre tilfælde vel er højst utilfredsstillende, men hvor faren dog ikke er så udtalt, at man – selv om indgriben i og for sig ville være ønskelig – ikke kan forsvare at tolerere benyttelsen endnu i nogen tid. Ganske vist vil det formentlig være sjældent, at ejendomme af den sidstnævnte art, som indenrigsministeriets saneringsudvalg udtrykte det, »er af en sådan beskaffenhed, at det må antages, at den naturlige forringelse af dem i løbet af en årrække vil bevirke, at de ikke længere kan stå mål med tidens krav, men vil

befinde sig på samme niveau som de ejendomme, der er så slette, at et øjeblikkeligt indgreb over for dem er berettiget«. En sådan forældelsesproces vil formentlig i almindelighed kræve en længere årrække end forudsat af indenrigsministeriets saneringsudvalg. Som udtryk for, at boligbestandens kvalitet er højst uensartet, at sundheds- og brandfare kan have mange grader, og at nybyggeriets stigende standard i forbindelse med de forbedrede levevilkår i almindelighed gør den ældre boligbestand stadig mere utilfredsstillende, er sontringen imidlertid i princippet rationel. Hertil kommer, at det ville være en uoverkommelig opgave på eengang eller over en ganske kort årrække at udskifte en boligbestand af det omfang, som det ud fra sundheds- og brandmæssige synspunkter ville være ønskeligt. Også ud fra dette hensyn er en sontring mellem tilfælde, hvor faren er mere eller mindre udtalt, derfor naturlig. En anden sag er, at de i loven fastsatte frister for et forbuds ikrafttræden kan gøres til genstand for diskussion.

I de tilfælde, hvor sundhedsfaren er så udtalt, at hurtig indgriben er påkrævet, bestemmer § 11, at fristen for fraflytning og rydning af rummene som regel ikke bør overstige 6 måneder, men at virkningen af forbudet dog kan udskydes enten indtil videre eller i et nærmere fastsat tidsrum, når forholdene taler derfor, navnlig når beboerne selv er ejere af ejendommen. På den anden side kan fristerne i tilfælde, hvor faren er mindre udtalt, ikke sættes til mindre end 12 år, jfr. § 13.

I boligtilsynsrådets cirkulære nr. 5 af 30. april 1953 (bilag 7) har rådet til bestemmelserne i § 11 udtalt, at der som hovedregel ikke bliver spørgsmål om forlængelse af fraflytningsfristen, der kun vil kunne godkendes, hvor ganske særlige omstændigheder gør det påkrævet, og således at den samlede udsættelse med forbudets ikrafttræden ikke overstiger 2 år. Rådets standpunkt synes motiveret ved den omstændighed, at en række umiddelbart efter lovens ikrafttræden afsagte kendelser i medfør af lovens § 10 sine steder stadig står ueffektuerede, skønt der i mellemtiden er sket både ejer- og lejerskifte. Det er da også lidet stemmende med lovens tanke og den faktisk konstaterede sundhedsfare i de pågældende tilfælde, at benyttelse i en lang årrække er blevet tolereret. På den anden side må det erkendes, at boligforholdene under krigen pludselig tog en alvorlig vending, idet den opståede lejeledighed blev afløst af en

udtalt bolignød, som de fleste steder gjorde det vanskeligt at fremskaffe erstatningslejligheder for de boliger, der burde rømmes, hvorfor fristforlængelserne har været forståelige.

Det er da også fra boligtilsynenes side gjort gældende, at lovens korte frister for ikrafttræden af kondemneringer efter boligtilsynslovens § 10, jfr. § 11, 2. stk., har været for stive og vanskelige at anvende og i virkeligheden har ført til det modsatte resultat af, hvad der tilsigtedes med de korte frister, idet man på grund af vanskelighederne ved at løse erstatningsboligproblemet har ment at måtte afstå fra at afsige kendelser. Boligtilsynene har derfor fremsat ønske om adgang til fastsættelse af længere frister efter et friere skøn i de enkelte tilfælde.

Efter kommissionens opfattelse er det uheldigt, hvis korte frister fører til det resultat, at påkrævede kendelser ikke afsiges, eller at allerede afsagte kendelser forlænges langt ud over den oprindeligt fastsatte frist. Imidlertid er lange frister i de alvorlige tilfælde af fare sagligt utilfredsstillende, ligesom man mod lange frister kan rette den indvending, at de kan føre til, at en kommune iværksætter kondemneringer, som den måske til sin tid alligevel viger tilbage for at gennemføre på grund af erstatningsboligspørgsmålet, f. eks. fordi boligsituationen har ændret sig.

Hvor sundhedsfaren er mindre udtalt, kan det være forsvarligt at arbejde med noget længere frister. Helt uden betænkelighed er dette synspunkt dog ikke, idet der i alle tilfælde, hvor et faremoment konstateres, bør kunne skrives ind, så man så hurtigt som muligt kan afværge denne fare. Når kommissionen alligevel mener, at man i tilfælde af mindre udtalt fare bør kunne acceptere længere frister, skyldes dette bl. a., at man alligevel ikke vil være i stand til inden for en kort frist at bekæmpe alle forekomster af sundhedsfarlige beboelser.

Særligt urimelige forekommer lange frister i tilfælde, hvor manglerne vil kunne afhjælpes, og dette synspunkt gør sig navnlig gældende, hvis der til afhjælpning kun kræves en beskeden indsats, og forholdet måske tillige er det, at faren er opstået ved vanrøgt og dårlig vedligeholdelse af ejendommen. Mod lange frister taler endvidere, at skønnet over, hvor længe en bolig vil kunne tolereres ud i fremtiden, kan være behæftet med nogen usikkerhed.

De i praksis opståede vanskeligheder må imidlertid efter kommissionens opfattelse sna-

rere søges i den omstændighed, at der for de tilfælde, hvor faren ikke er så udtalt, at omgående indgriben er nødvendig, er fastsat en meget lang minimumsfrist for forbudets ikrafttræden. For sådanne tilfælde bestemmer den nugældende § 13 som nævnt, at fristen for benyttelsens ophør ikke kan fastsættes til mindre end 12 år. Det spring, der således efter den gældende lovgivning er mellem tilfælde, hvor sundhedsfaren er udtalt, og de tilfælde, hvor forholdene ikke er helt så betænkelige, kan næppe betragtes som rationelt. En sådan minimumsfrist indeholdtes da heller ikke i det lovudkast, som blev udarbejdet af indenrigsministeriets saneringsudvalg, idet udvalget foreslog at overlade fastsættelsen af fristens længde til boligtilsynsrådet. Udvalget regnede herved med, at der som regel ville blive tale om forholdsvist lange frister, f. eks. 15 år, men fremhævede, at fastsættelsen af åremålets længde dog helt burde henlægges til tilsynsmyndighedens skøn efter omstændighederne, og principielt ville der derfor intet være til hinder for anvendelse af kortere frister.

Når der under forslagens behandling på rigsdagen blev indført en minimumsfrist på 12 år, må dette formentlig ses som en yderligere indvæmmelse af, at skønnet i sådanne tilfælde må være behæftet med en vis usikkerhed, som kan gøre det rimeligt at give ejeren og de øvrige i ejendommen interesserede et længere åremål til at indrette sig på forholdene. Ud fra de synspunkter, der ligger til grund for boligtilsynsloven, nemlig at forhindre benyttelsen af sundhedsfarlige og brandfarlige boliger og opholdsrum, er en sådan længere minimumsfrist imidlertid ikke rationel, og den fornødne indrømmelse til skønnets usikkerhed vil kunne opnås gennem regler om, at den trufne afgørelse kan tages op til fornyet prøvelse en rimelig tid før den fastsatte frists udløb.

På baggrund af disse betragtninger mener kommissionen, at man i de tilfælde, *hvor faren må betragtes som nærliggende*, bør fastsætte en bestemt maksimumsfrist, inden hvilken fraflytning skal ske. I sådanne tilfælde burde fraflytning efter de reale hensyn finde sted med meget kort varsel, men af praktiske grunde er det sikkert nødvendigt at acceptere den i lovens § 11 gældende frist på indtil 6 måneder.

Når der er tale om nærliggende fare, burde hensynet til menneskers sikkerhed endvidere få overvægten over for mulige særlige forhold, som i de enkelte tilfælde kan gøre sig gældende, f.

eks. at beboerne selv ejer ejendommen. Man har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at ændre den gældende fakultative bestemmelse i § 11 om, at forbudets ikrafttræden under sådanne særlige omstændigheder kan udskydes.

I tilfælde, hvor faren er mindre udtalt, er det kommissionens opfattelse, at afgørelsen af fristens længde i overensstemmelse med det af indenrigsministeriets saneringsudvalg foreslåede bør overlades til boligtilsynet, uden at der i loven fastsættes en bestemt minimumsfrist for benyttelsens ophør. Derimod kan der i disse tilfælde være grund til at fastsætte en maksimumsgrænse for adgangen til indskriden. På grundlag af lovens § 13 er der i de konkrete tilfælde blevet fastsat frister, der har varieret fra 12 til 25 år. Det må formentlig erkendes, at når der på grundlag af de hensyn, som det er boligtilsynets opgave at varetage, opstår spørgsmål om at godkende en ejendoms benyttelse i mere end 25 år, er tiden endnu ikke inde til at træffe beslutning vedrørende den pågældende ejendom. Efter kommissionens opfattelse er selv 25 år en vel lang frist, og man vil derfor foreslå, at der fastsættes en maksimumsfrist på 20 år, således at ejendomme, hvis benyttelse kan tolereres i et længere åremål, må frifindes for tiden.

Kommissionen stiller herefter forslag om, at de gældende frister for et forbuds ikrafttræden afløses af følgende bestemmelser:

Fraflytning og rydning af de af et forbud omfattede rum skal finde sted inden udløbet af den i hvert tilfælde af boligtilsynet fastsatte frist. Såfremt den fortsatte benyttelse skønnes at være forbundet med nærliggende fare, kan fristen ikke overstige 6 måneder. Iøvrigt må fristen ikke fastsættes længere end til, hvad der må anses for forsvarligt af hensyn til de personer, som bor eller opholder sig i de pågældende lokaler. Fristen kan ikke sættes længere end til 20 år.

Når særlige forhold taler derfor, navnlig når beboerne selv er ejere af ejendommen, kan virkningen af forbudet udskydes enten i et nærmere fastsat åremål eller indtil de nuværende beboeres fraflytning eller død.

Såfremt fristen for en ejendoms fortsatte benyttelse er fastsat til 6 år eller derover, kan ejeren eller en panthaver inden 1 år før fristens udløb over for boligtilsynet rejse spørgsmål om ejendommens fortsatte benyttelse. Skønner boligtilsynet, at fortsat benyttelse ikke er uforsvarlig, fastsættes en ny frist for, hvornår benyttel-

sen skal ophøre. Herudover kan yderligere forlængelse af fristen i almindelighed ikke finde sted og kun med boligtilsynsrådets samtykke.

8.6. Skaber en forbudskendelse en ret for ejeren?

Når boligtilsynet har afsagt kendelse om, nesker efter udløbet af en nærmere fastsat frist, kan man rejse det spørgsmål, om en sådan kendelse giver ejeren en ubetinget ret til at opsigte lejerne og nedrive bygningen (eller tage den i brug til anden lovlig anvendelse), eller om boligtilsynet har adgang til ensidigt at forlænge forbudsfristen med den virkning, at ejeren må afvente den forlængede frists udløb, inden rømning kan finde sted.

Dette spørgsmål er blevet behandlet i en højesteretsdom af 1948 (U. f. R. 1949, s. 43): I november 1943 nedlagde Århus boligkommission i henhold til boligtilsynslovens § 10 forbud mod, at en ejendom efter den 1.12.1945 anvendtes til beboelse eller ophold for mennesker. Forbudets ikrafttræden blev af boligkommissionen – uden ansøgning fra ejeren – udskudt efterhånden til 1.12.1946, 1.12.1947 og 1.12.1949. I december 1946 opsigte ejeren en lejer til fraflytning 1.4.1947, men lejeren protesterede imod opsigelsen. Ved højesteretsdommen, som stadfæstede underrettens og landsrettens domme, blev det statueret, at boligkommissionens i november 1943 truffene beslutning havde skabt en ret for ejeren til i medfør af § 2 i handelsministeriets bekendtgørelse af 28.7.1942 *) at påbegynde nedrivning af ejendommen den 1.12.1945, og bestemmelsen i boligtilsynslovens § 11, stk. 3, fandtes ikke at indeholde hjemmel for, at boligkommissionen ensidigt kunne udskyde forholdets ikrafttræden yderligere. Herefter fandtes ejeren, der ikke kunne anses at have samtykket i udsættelsen til 1.12.1947 og senere, i lejelovens § 56, stk. 1, nr. 1, **) at have haft hjemmel til den skete opsigelse.

Af dommen, som blev afsagt på en tid, da boligmangelen var meget alvorlig, kan man formentlig som en almindelig regel udlede, at forbudskendelser efter boligtilsynslovens nugældende formulering skaber en ret for ejeren, som boligtilsynet ikke ensidigt kan tilsidesætte ved fristforlængelser. Dette princip kan formentlig

*) Undtagelsen fra det ved bekendtgørelsen indførte almindelige nedrivningsforbud, jfr. s. 38.

**) Den nugældende lejelovs § 68, stk. 1, nr. 1.

tiltrædes, og efter højesteretsdommen er der næppe grund til at søge en herpå sigtende regel optaget i loven.

På et enkelt punkt tiltrænges der dog formentlig en klargørelse: Efter boligtilsynslovens § 6 kan boligtilsynsrådet – uden at indkæning har fundet sted – ændre det stedlige boligtilsyns afgørelser, men det er ikke i loven fastsat en frist, inden hvilken boligtilsynsrådet skal træffe sådanne afgørelser. Det vil formentlig være naturligt at fastsætte, at boligtilsynsrådet inden ankefristens udløb tilkendegiver, at det lokale boligtilsyns afgørelse er taget op til behandling, således at parterne efter fristens udløb har klarhed over, om det lokale tilsyns afgørelse er endelig.

8.7. *Partielle benyttelsesforbud.*

8.7.1. *Forbud mod en boligs benyttelse til familier med børn.* De 5 boligkommissioner har i deres henvendelse af 10.7.1948 udtalt, at det i praksis har vist sig påkrævet at kunne nedlægge partielle forbud. Boligkommissionerne har herved anført, at beboelseslejligheder – ikke mindst i kældre – som ikke kan anses for så ringe, at man – især under en periode med bolignød – med absolut sikkerhed kan nedlægge et almindeligt forbud efter § 10, dog ofte må anses for sundhedsfarlige for børn. Efter boligkommissionernes opfattelse ville det derfor være ønskeligt at få slået fast, at det i henhold til § 10 er muligt at forbyde, at en sådan lejlighed udlejes til familier med børn.

Spørgsmålet, om boligtilsynsloven indeholder hjemmel til at meddele sådanne begrænsede forbud, blev i 1941 af Århus boligkommission forelagt for indenrigsministeriet. Boligtilsynsrådet, hvis erklæring blev indhentet, henviste til motiverne til lovens § 22, hvorefter det ikke har været tilsigtet, at boligtilsynet selv skulle gribe ind i de i paragraffen omhandlede tilfælde af, at beboelseslejligheders vedligeholdelses- og renligholdelsestilstand m. v. er skadelig for børns sundhed, og udtalte, at loven efter rådets formening ikke indeholder hjemmel for boligtilsynet til på egen hånd at nedlægge forbud mod, at en lejlighed beboes af familier med børn. Boligtilsynet måtte derfor alene være henvist til overensstemmelse med lovens § 22 at underrette børneværnsudvalget om sagen, eventuelt indbringe denne for Landsnævnet for Børneforsorg. Til denne udtalelse henholdt indenrigsministeriet sig.

Århus boligkommission tog imidlertid sagen op påny og henviste navnlig til, at der under de daværende vanskelige boligforhold var særlig trang til at nedlægge benyttelsesforbud af den omhandlede begrænsede art. Boligtilsynsrådet udtalte nu, at rådet efter omstændighederne kunne tiltræde, at der under de daværende ekstraordinære forhold kunne nedlægges forbud i henhold til boligtilsynslovens § 10 og § 12, stk. 2, jfr. § 10, mod, at en beboelseslejlighed anvendtes til familier med børn, når betingelserne for anvendelse af de omhandlede bestemmelser under normale forhold var til stede. Boligtilsynets afgørelse skulle dog tiltrædes af børneværnsudvalget. Til denne udtalelse fra boligtilsynsrådet henholdt indenrigsministeriet sig.

Efter kommissionens opfattelse foreligger der ikke tilstrækkeligt grundlag for at lovfæste en adgang til så at sige at dele sundhedsfarebegrebet, således at man anlægger een bedømmelse, når talen er om voksne, og en anden, når det drejer sig om børn. I praksis ville det også være vanskeligt at administrere en sådan bestemmelse, idet man da måtte påse, at lejligheder, der blev forbudt til beboelse for familier med børn, heller ikke senere blev taget i brug af sådanne familier. Man er derfor betænkelig ved at anbefale de 5 boligkommissioners forslag på dette punkt.

8.7.2. *Anden anvendelse af en kondemneret bolig.* Ofte vil forholdet være det, at en lejlighed er så slet, at den ikke vil kunne tillades benyttet til beboelse og natophold for mennesker, men på den anden side ikke er ringere, end at den vil kunne bruges til ophold af mere kortvarig karakter og derfor kan tillades anvendt til erhverv, lager el. lign. Denne begrænsede virkning af forbudet kan være rigtig efter omstændighederne, men langt fra altid, og når der i lovgivningen iøvrigt er hjemmel til at regulere byområderne i den forstand, at man kan udskille erhverv, synes det urimeligt, om man altid efter en kondemnering skal akceptere, at en bolig overgår til anden benyttelse. Hvis man forestiller sig et i forvejen rent boligkvarter, i hvilken en del af lejlighederne er så ringe, at de ikke kan benyttes som boliger, og at disse boliger overgår til brug for erhvervsvirksomheder, vil det ud fra byplanmæssige og bolighygiejniske betragtninger betyde en *forringelse af de øvrige i området værende boliger*. Det kan også meget vel tænkes, at der gennem den ændrede brug opstår en

anden, men lige så alvorlig fare som den, kondemneringen tog sigte på at afværge.

Boligtilsynsloven indeholder ikke hjemmel til at forhindre en sådan anden anvendelse af den pågældende lokalitet, jfr. herved indenrigsministeriets cirkulære af 2. november 1940, som i afsnit D.3. udtaler, at de i loven omhandlede forbud »normalt ikke vil være til hinder for, at den pågældende bygning anvendes til anden brug end beboelse eller ophold for mennesker, men det må herved påses, at denne anden brug ikke bliver af en sådan art, at den nødvendiggør menneskers ophold i de pågældende lokaliteter ud over ophold af sjældnere og ganske kortvarig karakter«.

For at undgå uheldige forhold som de ovenfor beskrevne har man overvejet, om der i boligtilsynsloven bør indføres adgang til at *hindre en sådan ændret anvendelse* ved, at man i loven optager en bestemmelse om, at en anden brug af en kondemneret bolig end til beboelse kun vil kunne indrømmes, når særlig tilladelse gives dertil af boligtilsynet. Bygningslovgivningen og byplanlovgivningen vil ikke i alle tilfælde, hvor det er påkrævet, kunne hindre en sådan brug, som er skadelig for de omkringværende boliger. En sådan bestemmelse ville også være en betryggelse for de øvrige ejere i kvarteret, hvis ejendomme ellers let kan forringes på grund af en ændret brug af øvrige ejendomme. Den praksis, der har udviklet sig på grundlag af de gældende bestemmelser, medfører i mange tilfælde nok en forbedring ved, at den hindrer brugen af enkelte dårlige lokaliteter, men samtidig indebærer den en risiko for, at andre forringes. *) Imidlertid har der ikke i kommissionen kunnet opnås enighed om en regel som den skitserede.

Tilsvarende betragtninger som de ovenfor anførte gør sig i forstærket grad gældende over for en ejendom, som ejeren efter benyttelsesforbud lader stå tom, idet dens blotte eksistens let kan medføre, at den f. eks. bliver tilholdssted for asociale individer og derved virker forringende på de omkringliggende ejendomme. Der er derfor enighed om at foreslå, at man i sådanne tilfælde får hjemmel til, at ejendommen skal holdes i sømmelig stand og under til-

børligt tilsyn. Sker dette ikke, og hvis ejeren ikke selv inden for en vis frist foretager nedrivning, skal nedrivningen kunne foretages af det offentlige på ejerens bekostning.

8.8. *Omvurdering af kondemnede ejendomme.*

Ifølge 1939-lovens § 16, stk. 1, skal der af de i lovens §§ 10 og 13 omhandlede ejendomme pr. 1. oktober efter det nedlagte benyttelsesforbud uden udgift for ejeren foretages vurdering til ejendomsskyld under hensyntagen til den ved forbudet skete indskrænkning i ejendommens udnyttelsesmuligheder.

I 1941 rejste Københavns Grundejerforening spørgsmål om indførelse af en ordning, hvorefter der skal indtræde skattelempelse for bygninger, der rammes af benyttelsesforbud, ikke som efter de gældende skattelove efter ny skatteansættelse i henhold til omvurdering efter § 16, stk. 1, men allerede fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af det lokale boligtilsyns kendelse, når det kan bevises, at den pågældende bygning har været helt eller delvis ubenyttet i tidsrummet mellem forbudets ikrafttræden og den nye skatteansættelse.

Dette forslag har af kommissionen været forelagt finansministeriet og indenrigsministeriet, som har udtalt, at der efter disse ministeriers formening ikke er anledning til at indføre en særegel for beskatningen til staten og kommunen af de omhandlede ejendomme. De to ministerier har herved bemærket, at det rejste spørgsmål formentlig vil have meget lille betydning for ejendomsskylden, efter at ejendomsskylden til staten er blevet fikseret ved lov nr. 30 af 15. februar 1957, og efter at den kommunale ejendomsskyld er blevet fikseret i København, Frederiksberg og købstæderne ved lov nr. 31 af 15. februar 1957.

Kommissionen har herefter ikke fundet anledning til at stille forslag med hensyn til det ovenfor rejste spørgsmål, men man henstiller, at en bestemmelse af lignende indhold som 1939-lovens § 16, stk. 1, optages i den kommende boligtilsynslov, dog således at omvurderingen i overensstemmelse med den nævnte lovgivning skal foretages pr. 1. september efter det nedlagte benyttelsesforbud.

Om enkeltheder vedrørende kommissionens forslag til den fremtidige udformning af kondemneringsreglerne henvises iøvrigt til det til nærværende betænkning knyttede lovudkast.

*) Hvor der i bygningslovgivningen er hjemmel til at kræve ejendommens anvendelse til andre formål godkendt af byggemyndighederne (dette er f. eks. tilfældet efter Københavns bygge lov), måtte boligtilsynets beslutning træffes efter samråd med bygge myndighederne.

KAPITEL 9

MIDLER TIL MODVIRKNING AF OVERBEFOLKNING M. V.

Som nævnt sonderer boligtilsynsloven i sin systematik mellem de krav, der må stilles for at betragte en bolig som tilfredsstillende i sundheds- og brandmæssig henseende (§§ 1 og 2 i kapitel I), og betingelserne for at gribe ind over for utilfredsstillende boligforhold (lovens kapitel III).

På tilsvarende måde sonderer loven mellem de krav, der må stilles til boligen i relation til beboernes antal (§ 3), og betingelserne for at gribe ind over for overbefolkning (§ 21). I tilslutning til denne bestemmelse er der i kapitel IV givet nogle andre regler vedrørende beboerne.

9.1. Overbefolkede lejligheder.

Forholdet mellem lovens § 3 og § 21 er dog ikke helt så klart som mellem §§ 1 og 2 på den ene side og kapitel III på den anden side. I § 3 bestemmes det nemlig, at en bolig ikke må anvendes til varigt ophold for flere mennesker end forsvarligt under hensyn til størrelsen og værelsernes antal, og om en lejlighed er overbefolket, afgøres bl. a. under hensyntagen til dens beliggenhed og dens lys- og luftforhold, *dog at rumindholdet af hele lejligheden mindst skal svare til 12 m³ for hver beboer i en kælder- eller stuelejlighed og 10 m³ i andre beboelseslejligheder.*

I § 21 bestemmes i tilslutning hertil følgende:

»Er en beboelseslejlighed så overbefolket, at dette efter boligtilsynets skøn er skadeligt for beboernes sundhed, er tilsynet bemyndiget til at forbyde lejlighedens indehaver at have personer, der ikke hører til vedkommendes familie

og husstand, boende hos sig. Hvis antallet af beboere ikke derved nedbringes så meget, at overbefolkningen ophører, kan boligtilsynet pålægge ejeren at opsigte beboerne til at fraflytte lejligheden. Om fornødent kan tilsynet i så tilfælde selv foranledige, at udflytningen sker, og fastsætte en grænse for antallet af beboere i lejligheden.«

Når man sammenholder de to paragraffer, kan man herefter spørge, om § 3's rumindholdsbestemmelse skal forstås således, at der skal gribes ind, såfremt lejligheden har et for lille rumindhold i forhold til beboerantallet, eller om § 21 giver boligtilsynet adgang til selvstændigt at skønne over, om en sådan lejlighed, alle forhold taget i betragtning, er skadelig for beboernes sundhed. Hidtil har man vistnok nærmest antaget, at boligtilsynet har adgang til at udøve et selvstændigt skøn – en opfattelse, som også bygger på, at loven efter sine ord ikke pålægger tilsynet en pligt til at gribe ind, men bemyndiger tilsynet hertil.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel 5, stiller kommissionen forslag om, at rumindholdsbestemmelsen i § 3 bør bortfalde og afløses af en regel, hvorefter boligtilsynet kan gribe ind, såfremt det under hensyn til en boligs beliggenhed, lys- og luftforhold, værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning skønner, at boligen er så overbefolket, at dette er skadeligt for beboernes sundhed. Såfremt dette forslag følges, er det ovennævnte tvivlsspørgsmål kun af teoretisk interesse, idet det da er klart, at afgørelsen fremtidig vil bero på boligtilsynets skøn.

I tilslutning til forslaget om at ændre § 3

har kommissionen endvidere henstillet, at der gives boligministeren bemyndigelse til at fastsætte vejledende regler for skønnet, således at bestræbelserne for at afvikle overbefolkning kan tilpasses de almindelige forhold på boligmarkedet, jfr. bilag 14, der indeholder udkast til cirkulære herom.

9.2. Andre bestemmelser vedrørende beboerne.

Boligtilsynslovens kapitel IV indeholder endvidere i §§ 20 og 22 nogle bestemmelser, der tager sigte på at værne børnene. § 20 bestemmer følgende:

»Om enhver dom eller anden retsafgørelse vedrørende straf for at drive smugkro (overtrædelse af lov nr. 99 af 29. marts 1924 § 1, jfr. § 34) og for overtrædelse af straffelovens §§ 199, 228, 229 og 233 skal politiet snarest give børneværnsudvalget (i København magistraten) underretning med oplysning om, i hvilken ejendom overtrædelsen er begået. Børneværnsudvalget (magistraten) skal derefter undersøge, hvorvidt der i den pågældende ejendom bor børn, og i bekræftende fald tage stilling til, om de omhandlede forhold af hensyn til vedkommende børns velfærd giver anledning til foretagelse af særlige foranstaltninger.

Såfremt børneværnsudvalget (i København børnenævnet) skønner, at det passerede giver anledning til at befrygte, at de straffede personers forhold på forargelig måde vil udsætte børn for skadelig påvirkning, kan børneværnsudvalget (børnenævnet) træffe beslutning om, at der skal gives ejendommens ejer pålæg om at opsiges vedkommende lovovertrædere. Børneværnsudvalget (børnenævnet) retter herom henvendelse til boligtilsynet, der derefter giver ejeren det af børneværnsudvalget (børnenævnet) vedtagne pålæg om at opsiges med en af tilsynet fastsat frist. Uden hensyn til bestående opsigelsesbestemmelser, det være sig kontraktlige eller i henhold til loven, skal ejeren være berettiget til at give sådan opsigelse.

Undlader ejeren at efterkomme boligtilsynets pålæg, kan tilsynet selv foranledige det fornødne foretaget.

Lejere, der i medfør af bestemmelserne i denne paragraf tvinges til fraflytning, har ikke i den anledning krav på erstatning.

Den af børneværnsudvalget (børnenævnet) i medfør af stk. 2 truffene beslutning kan af ejeren inden 14 dage, efter at pålægget er meddelt af boligtilsynet, eller for lejernes vedkommende

inden 14 dage, efter at de har modtaget opsigelsen, indankes for Landsnævnet for Børneforsorg.«

Gennem socialministeriet har kommissionen fra Landsnævnet for Børneforsorg modtaget følgende oplysninger om den hidtidige anvendelse af § 20, herunder om fordele og mangler ved bestemmelsen:

Børnenævnet i København er formentlig det eneste udvalg, som har benyttet § 20 – i hvert fald har landsnævnet kun haft ankesager fra København. Børnenævnet har i tiden 1939–31. december 1955 modtaget underretning fra politiet om 2.408 lovovertrædelser; heraf er ca. 80 pct. henlagt, fordi straffede var uden fast bopæl eller var fraflyttet tidligere opgivet bopæl; ca. 5 pct. er henlagt, da der ikke var børn under 18 år i den pågældende ejendom, og ialt ca. 11 pct. er henlagt som uafgjorte, og fordi der ikke var grundlag for at rejse sag; rest ca. 4 pct. eller 95 tilfælde har været forelagt børnenævnet om meddelelse om pålæg. Der har altså i de forløbne 14 år gennemsnitlig været 150 lovovertrædelser om året, og det årlige antal af sager forelagt for børnenævnet har gennemsnitlig været 6.

Landsnævnet har i de forløbne år fra 1940 til 1955 haft 46 ankesager fordelt således: i 1940: 1, i 1943: 3, i 1944: 7, i 1945: 1, i 1946: 4, i 1947: 7, i 1948: 7, i 1949: 4, i 1950: 6, i 1951: 1, i 1952: 4 og i 1955: 1, heraf stadfæstet: 26, omgjort af landsnævnet: 3, omgjort af børnenævnet efter henstilling fra landsnævnet: 8, bortfald af forskellige grunde (flytning, sygdom, god vandel gennem længere tid): 7. Grunden til påbud var i de 45 sager rufferi: 13 tilfælde, alfonseri: 13, smugkro: 12 og utugt: 7.

Ved administrationen af § 20 har det efter landsnævnets opfattelse vist sig, at bestemmelsen har både fordele og mangler. Som fordele ved bestemmelsen kan anføres, at selv om fjernelse af en enkelt lovovertræder måske ikke har stor betydning, når der i det omhandlede kvarter er mange »uheldige elementer«, så har bestemmelsen givet en præventiv virkning. Hertil kommer, at bestemmelsen medvirker til en vis spredning af uheldige elementer fra bestemte kvarterer, hvilket også har været meningen, jfr. at motiverne til bestemmelsen (1938-betænkningen p. 23 ad § 23, stk. 4) udtaler, at reglens formål er at skabe hjemmel til at sprede sådanne samfundsfjendtlige elementer, der ellers gennem deres levevis og lovovertræ-

delser kan komme til at præge en bestemt ejendom eller et kvarter.

På den anden side har bestemmelsens opsigelsesregel i mange tilfælde virket som en uforståelig tillægsstraf for lovovertræderen, navnlig da tiden fra lovovertrædelsen gennem dom til børnenævnets pålæg og endelig til landsnævnets afgørelse i praksis har vist sig at være lang. Endvidere har bolignøden gennem de senere år også bevirket, at en opsigelse i medfør af § 20 virker meget hård, således at man i mange tilfælde af denne grund har været tilbageholdende med at gennemføre opsigelsen, navnlig når det – som i nogle tilfælde – under ankesagens behandling har vist sig, at lovovertræderens levevis er ændret til det bedre.

Endelig har det ved de enkelte sagers behandling vist sig, at bestemmelsens formulering ikke er så god, hvilket har medført fortolknings- tvivl og afgørelser i modstrid med bestemmelsens formål. F. eks. har man ikke kunnet ramme det forhold, hvor lovovertræderen – en kvinde dømt for utugt – ikke var lejer, men hvor hendes samlever var lejer af lejligheden ifølge kontrakt. På samme måde har man heller ikke kunnet anvende § 20 i et tilfælde, hvor den kvindelige lovovertræder boede vederlagsfrit hos sin moder, der var lejer af lejligheden.

Kommissionen er af den opfattelse, at bestemmelsen i § 20 – i sin nuværende formulering eller ændret som foreslået – ikke har sin naturlige plads i boligtilsynsloven, men rettelig hører hjemme i forsorgslovens kapitel VIII om forebyggende børneforsorg. Man henstiller derfor, at socialministeriet opfordres til at søge en bestemmelse med det angivne indhold optaget i forsorgsloven, idet man samtidig stiller forslag om, at bestemmelsen ved den kommende revision udgår af boligtilsynsloven.

I forbindelse med drøftelsen af § 20 har kommissionen overvejet, om bestemmelsen bør suppleres med en regel i modsat retning, nemlig gående ud på, at lejligheder, som er beliggende i et kvarter, hvor sådanne socialt uheldige forhold er særlig fremherskende, kan forbydes til beboelse for familier med børn og unge mennesker. De kvartermæssige mangler vil nemlig være særlig skadelige for børn og unge mennesker, og det vil – navnlig under vanskelige boligforhold – erfaringsmæssigt være vanskeligt at fjerne de uheldige elementer uden gennem en egentlig sanering af området. Det kan derfor være ønskeligt at tilvejebringe hjemmel for at

gå den omvendte vej, nemlig at få familier med børn flyttet ud under sundere omgivelser, eventuelt som et vilkår fra børneværnet for at undlade andre foranstaltninger efter forsorgsloven, f. eks. beskikkelse af tilsynsværge eller fjernelse fra hjemmet. Det bemærkes i denne forbindelse, at den regel, der indeholdes i lovens § 22, ikke kan betragtes som tilstrækkelig i så henseende.

Man har drøftet denne tanke med socialministeriet og Landsnævnet for Børneforsorg, der imidlertid har taget afstand fra en bestemmelse af det angivne indhold. Landsnævnet har herved navnlig anført, at forslaget gennemførelse vil betyde, at en familie, der i henhold til kontrakt lovligt bor i en lejlighed, kan blive tvunget til at flytte, når de har et barn, og det kun fordi de bor i et uheldigt kvarter. Dette virker efter landsnævnets opfattelse direkte stødende. Retten til boligen, når man overholder lejekontraktens bestemmelser, er et tilsikret gode, som man ikke uden videre kan tage fra lejerens (grundlovens § 72), og denne ejendomsret, der også omfatter lejerens ret ifølge lejekontrakt, er ukrænkelig (grundlovens § 73).

Forslagets gennemførelse betyder også, at man knæsætter en regel om, at den krænkende (lovovertræderen) går fri (kan blive boende), medens de krænkede må flytte. Dette strider formentlig mod almindelige retsgrundsætninger, jfr. herved f. eks. lejerens ret i henhold til lejelovens § 68, stk. 1, nr. 7, og bestemmelsen i straffelovens kap. 27 om freds- og æreskrænkelser.

Tanken i forslaget er efter landsnævnets opfattelse god, når henses til, at det kan medføre, at børn fra dårlige kvarterer med gamle og overbefolkede ejendomme kommer ud i bedre og for børn mere egnede kvarterer, men bortset herfra er nævnet betænkelig ved forslaget; det nævnes herved, at forslaget gennemførelse, hvorefter visse kvarterer faktisk kan tømmes for familier med børn, medfører, at sådanne kvarterer efterhånden bliver en slags »sorte« områder; denne konsekvens er fuldkommen modsat det, man tilsigtede med § 20, jfr. de tidligere citerede motiver til bestemmelsen. Endvidere anføres, at den pågældende familie med børn, der eventuelt bor i en god og velholdt lejlighed i et af de omhandlede kvarterer, formentlig i de fleste tilfælde slet ikke ønsker at flytte – de føler sig ofte netop knyttede til kvarteret – og dette selv om myndighederne, hvad jo bliver nødvendigt, hvis pålæg skulle gennemføres, stiller en anden tilsvarende lejlighed til rådighed.

Med de nuværende boligforhold vil anvisning af en tilsvarende lejlighed faktisk være næsten umulig for kommunen.

Hvad angår tanken om, at man som alternativ for flytning truer med fjernelse af børnene i medfør af forsorgslovens bestemmelser, da vil en sådan bestemmelse ifølge landsnævnet i almindelighed heller ikke kunne gennemføres; selv om en familie med børn bor i et af de her omhandlede kvarterer, kan forholdene for denne familie godt være så gode (lejligheden, forældrenes evne til at opdrage, børnenes opførelse), at der ikke er hjemmel hverken til fjernelse efter forsorgslovens § 130, stk. 1, eller til etablering af tilsyn eller lignende efter samme lovs § 123, jfr. § 125.

Til disse synspunkter har socialministeriet sluttet sig. Da man som nævnt foreslår § 20 over-

ført til forsorgsloven, har kommissionen ikke fundet anledning til at tage det ovenfor anførte op til yderligere overvejelse, idet spørgsmålet naturligt må henhøre under forsorgslovgivningen.

Endvidere indeholder 1939-loven følgende bestemmelse i § 22:

»Finder boligtilsynet, at opholdet i lejligheder, der indehaves af familier med børn, på grund af slet vedligeholdelse, utilstrækkelig renholdelse, uhensigtsmæssig indretning eller af andre grunde er skadeligt for børnenes sundhed, har boligtilsynet pligt til at underrette børneværnsudvalget (i København magistraten) derom.«

Denne bestemmelse foreslås opretholdt.

KAPITEL 10

SANERING

10.1. *Indledning.*

I kapitel 8 er der redegjort for, at samfundets adgang til at skride ind over for utilfredsstillende boligforhold kan give sig udslag i, at benyttelsen til beboelse eller ophold forhindres gennem forbud. Forbud er dog ikke ensbetydende med, at den pågældende lokalitet fjernes, og undertiden vil lokaliteten kunne anvendes til formål, som ikke rammes af benyttelsesforbudet.

Såfremt man for at tilvejebringe tilfredsstillende forhold anser det for nødvendigt at gå det skridt videre at fjerne lokaliteten, eventuelt tillige træffe bestemmelse om den fremtidige anvendelse, taler man om sanering. Som oftest benyttes denne betegnelse, når tilvejebringelse af tilfredsstillende forhold gennemføres ved det offentliges foranstaltning, ved at ejendomsretten til de pågældende ejendomme overføres til det offentlige gennem ekspropriation.

Som grundlag for kommissionens overvejelser om saneringsbegrebets afgrænsning og til belysning af en række af de problemer, der knytter sig til udformningen af principperne for den fremtidige saneringsvirksomhed, har kommissionens sekretariat undersøgt et antal saneringseksempler i hovedstaden og i købstæderne. Sekretariatets redegørelse for disse undersøgelser er aftrykt som bilag 17.

Endvidere har Københavns magistrat, direktoratet for stadens faste ejendomme, på kommissionens anmodning udarbejdet en redegørelse for saneringen af Adelgade-Borgergadekvarteret i København. Denne redegørelse er aftrykt som bilag 18.

10.2. *Saneringsområder.*

10.2.1. *Den traditionelle afgrænsning af sane-*

ringsområder. Som omtalt i kapitel 2.1.1. om den historiske udvikling blev der ved lovene af 29. marts 1887, 26. februar 1898 og 27. maj 1908 tilvejebragt hjemmel til nedrivning og ombygning af *overbebyggede og usunde* bydele i København eller købstæderne, såfremt det pågældende byggeføretagende var af væsentlig betydning for sundhedstilstanden.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg definerede saneringsområderne som kvarterer eller ejendomme, der *på grund af sanitære mangler eller mangler vedrørende sikkerheden i brandtilfælde, eventuelt tillige på grund af beboernes forhold*, i så høj grad afviger fra de almindelige krav til beboelserne, at vedkommende kvarter eller ejendom ikke bør tolereres af samfundet.*)

I boligtilsynsloven af 1939 beskrives saneringsområdet i § 24 som et af en eller flere ejendomme bestående *usundt eller brandfarligt* område, hvor en bedre ordening af bebyggelsesforholdene er påkrævet.

I disse beskrivelser af saneringsområder indgår således elementer som sundhedsfare, brandfare og overbebyggelse. Ved vurderingen af, om et område er behæftet med sådanne mangler, at det bør saneres, er det på denne baggrund nærliggende at tage sit *udgangspunkt* i bestemmelserne i boligtilsynslovens kapitel I, der angiver de minimumskrav, der må stilles for, at en bolig kan betragtes som sundheds- og brandmæssigt tilfredsstillende og for ikke at være overbefolket.

Man kan imidlertid ikke blive stående her ved; kapitel I angiver minimumskravene til den *enkelte bolig*, og som der nærmere er redegjort for i kapitlerne 5 og 8, må der allerede ved be-

*) 1938-betænkningen, s. 30 og 43.

dømmelsen af den enkelte bolig anlægges et helhedssynspunkt, således at den omstændighed, at boligen er behæftet med flere af de i lovens kapitel I beskrevne mangler, kan føre til, at man over for den enkelte mangel anlægger en anden bedømmelse, end hvis denne mangel forefandtes isoleret. På tilsvarende måde vil man, når der i en ejendom findes flere usunde boliger, eller der inden for et område findes flere usunde eller brandfarlige ejendomme, anlægge en anden vurdering end over for en isoleret beliggende mangelfuld bolig eller ejendom.

Nødvendigheden af at anlægge en sådan helhedsbedømmelse blev understreget stærkt af indenrigsministeriets saneringsudvalg, der fremhævede, at afgørelsen af, om en ejendom er en slumejendom, må bero på et skøn over ejendommen som helhed i sammenligning dels med den almindeligt herskende boligstandard, dels med de til enhver tid og ethvert sted gældende bygnings- og sundhedsforskrifter. Endvidere, udtalte udvalget, er saneringsejendommene i reglen – men naturligvis ikke altid – behæftet med flere mangler, og det er netop en sådan flerhed af mangler, der i deres samvirken giver det helhedsindtryk, der bevirker, at ejendommene må betragtes som slumejendomme. *)

Dette synspunkt er også fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget, hvor det blev anført, at det ikke er gjort til en betingelse for at erklære et område for saneringsmodent, at der inden for området findes ejendomme, der har været genstand for beslutninger som de i lovforslagets kapitel III omhandlede (kondemneringsbestemmelserne), og at der således ikke er grundlag for at kræve, at forholdene i området skal være af en så graverende karakter som forudsat i kapitel III, når blot sanering af sundhedsmæssige eller brandtekniske hensyn skønnes rimelig.

Betragtningen rækker imidlertid videre end til en ændret bedømmelse af sundheds- og brandfaren. Indenrigsministeriets saneringsudvalg fremhævede i sin beskrivelse af slumkvartererne, at de i reglen ikke alene er karakteriseret ved dårlige boliger og bygninger, men at også elementer blandt *beboerne*, folkelivet og visse dele af *næringslivet* i disse kvarterer kan bidrage til at fuldstændiggøre billedet. Personer med uordentlig levevis og *overbefolkning* i forbindelse med mere eller mindre moralsk for-

pestede forhold, hidrørende fra sammenstuvning af asociale elementer, kommer ofte til at præge de elendigste kvarterer og ejendomme, i hvilke den fattigste del af befolkningen er henvist til at bo. **)

I vurderingen af, om et område må betragtes som saneringsmodent, indgår således mange andre elementer end sundheds- og brandfaren. Årsagerne er ikke blot at søge i selve bygningernes mangler, men snarere i en kombination af bygningernes konstruktive mangler og kvartermæssigt uheldige forhold. Til disse sidste hører stor befolkningstæthed, infiltration af boligkvarterer med erhverv, mangel på friarealer, kulturelle institutioner, legepladser og andre rekreative områder, en udstrakt forekomst af boliger, som – selv om de ikke i sig selv er sundhedsfarlige – så dog ved deres lave standard og ringe vedligeholdelse på uheldig måde dominerer et kvarter og område med den virkning, at de søges af et ensartet og ikke særlig godt stillet lejerklintel, således at kvarteret stagnerer i social henseende.

De her fremdragne forhold er blevet bekræftet ved de af Københavns boligkommission foretagne generelle kvalitetsbedømmelser, som viser, at der inden for områder, som man næppe vil betænke sig på at betegne som saneringsmodne, som slumområder, ofte kun findes et ret beskedent antal ejendomme, som er behæftet med sådanne mangler, at der over for de enkelte boliger eller ejendomme kan skrives ind efter kondemneringsbestemmelserne i 1939-lovens kapitel III. ***) Også de af nærværende kommissions sekretariat iværksatte undersøgelser af karreer i København og en række købstæder viser, som der nærmere er redegjort for i bilag 17, at saneringsmodenheden beror på et sådant samspil af en række forskellige omstændigheder.

Der kan i denne forbindelse være grund til at fremhæve sundhedsstyrelsens foran i kapitel 5.1.1. ****) refererede udtalelser, hvorefter de mangelfulde forhold ved den enkelte bolig, som direkte eller indirekte øver indflydelse på sygdommes opståen og udbredelse, kun er et lille afsnit af boligernes betydning for befolkningens sundhedstilstand, og at den indirekte betydning af boliger og bebyggelsesforhold er langt større, og sundhedsstyrelsen fremhæver her forhold

**) 1938-betænkningen, s. 30.

***) jfr. foran side 46.

****) jfr. foran side 81.

*) 1938-betænkningen, s. 34.



Et mere end 200 år gammelt og smukt forhus (til venstre i billedet), oprindelig beboet af velhavende borgere, men nedsunken til slum på grund af baghuse og brandgavle til gårdsiden.

som overfyldte boliger, mangel på rekreative områder o. lign.

Da betragtninger som de foran gengivne ligger til grund for boligtilsynslovens definition af saneringsområdet, har kommissionen overvejet, om der kunne være grund til i en fremtidig lovgivning at fremhæve de væsentlige forhold, der må lægges vægt på ved bedømmelsen af, om et område må betragtes som saneringsmodent. Ganske vist ville det ikke være muligt at give en udtømmende beskrivelse af de faktorer, som man bør tage i betragtning, idet vurderingen må bero på et samlet sagkyndigt skøn, men en fremhævelse af de væsentligste faktorer kunne måske yde nogen vejledning for skønnet. Kommissionen er imidlertid kommet til det resultat, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at stille forslag om ændring af

den gældende lovs definition af saneringsområdet som et usundt eller brandfarligt område, hvor en bedre orden af bebyggelsesforholdene er påkrævet.

10.2.2. *Bør saneringsbegrebet udvides til også at omfatte bysfornyelse?* Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om saneringsbegrebet bør udvides til også at omfatte foranstaltninger, som ikke eller ikke først og fremmest har til formål at forbedre forholdene i et sundheds- og brandfarligt eller i social henseende uheldigt kvarter, men som i overvejende grad tilgodeser andre hensyn, f. eks. at forbedre de trafikale forhold eller at tilvejebringe en mere hensigtsmæssig udnyttelse af et byområde, som ikke kan betegnes som saneringsmodent i traditionel forstand.

Den svenske saneringsbetænkning af 1954 foretager en sådan udvidelse af saneringsbegrebet. I betænkningen omtales det, at den oprindelige med afværgelse af sundhedsfare forbundne betegnelse sanering i diskussionen om boligforsyning og bybygning er blevet anvendt i skiftende betydninger. I begyndelsen henregnede man hertil som regel kun fjernelsen af sundhedsfarlige boliger – slumsanering – men senere er betegnelsen sanering blevet anvendt også om en almindelig forbedring af boligforholdene, og lidt efter lidt er begrebet blevet udvidet til også at omfatte en forbedring af bebyggelsens standard i henseende til trafikforhold, parker, legepladser m. v. eller forholdsregler, som i det hele taget har til formål at *forøge et bysamfunds funktionsduelighed*.

I kommissoriet til en i 1933 nedsat svensk saneringskommission taltes endnu kun om udarbejdelse af en betænkning vedrørende omfanget og beskaffenheden af byer og bymæssige bebyggelsers slumboligbestand. Kommissionen fandt imidlertid snart, at ulemperne ved bysamfundenes boligbestand ofte var betinget af byplante tekniske forhold som f. eks. bygningernes u hensigtsmæssige udformning og beliggenhed i forhold til hinanden, dårlige belysningsforhold, uheldig sammenblanding af boliger med industri og håndværk. I den betænkning, som kommissionen afgav i 1947, betegnedes derfor som sanering endog rene byplante tekniske forholdsregler, og betænkningen forbandt saneringsbegrebet ikke blot med boligbebyggelse, men også med bebyggelse til andre formål.

Hvis man forsøger, udtales det videre i den svenske betænkning fra 1954, at give begrebet bebyggelsessanering et snævrere og mere præcist indhold, eksempelvis ved at lade det omfatte fjernelse eller forbedring af usunde bebyggelser, finder man snart, at saneringen er uadskilleligt forbundet med andre forandringer i bebyggelsens struktur, fra hvilke den ikke klart kan afgrænses. Betænkningen har derfor i lighed med 1947-betænkningen givet saneringsbegrebet et meget omfattende indhold, idet man herved forstår mere eller mindre systematisk foretagne forandringer ved eksisterende bebyggelse, som medfører, at de bolighygiejniske forhold væsentligt forbedres, og at hele bysamfundets bebyggelse – eller den del heraf, som berøres af forandringerne – bliver mere rationel og anvendelig ud fra trafiktekniske, samfundsøkonomiske eller andre synspunkter. *)

Som baggrund for overvejelserne om, hvor-

ledes saneringsbegrebet bør afgrænses, må man holde sig for øje, at den gældende boligtilsynslov indeholder visse bestemmelser, der netop er udformet med henblik på at forbedre forholdene i et sundheds- og brandfarligt område, nemlig dels en hjemmel til om fornødent at ekspropriere de inden for området beliggende ejendomme, som det er nødvendigt at råde over af hensyn til en tilfredsstillende gennemførelse af den tilsigtede ordning af bebyggelsesforholdene, og dels hjemmel til at yde statsstøtte til sanerings gennemførelse som udtryk for, at særlige hensyn gør det rimeligt, at staten yder kommunerne bistand til løsning af disse opgaver. Det er disse bestemmelser, der giver saneringsbegrebet dets reale indhold, og bestemmelsernes begrundelse må først og fremmest søges i hensynet til de mennesker, der bor eller arbejder i et sådant mangelfuldt kvarter. Når man vil overveje at give begrebet et videre indhold end efter den gældende lov, må man derfor samtidig tage i betragtning, om disse særlige saneringsbestemmelser også er hensigtsmæssige i relation til et udvidet saneringsbegreb.

Endvidere må man holde sig for øje, at der på andre områder er givet regler vedrørende bysamfundenes udvikling, først og fremmest i byplan- og bygningslovgivningen – bestemmelser, som er udformet under hensyntagen til de særlige problemer, som i disse henseender gør sig gældende. Disse bestemmelser har vel i første række til formål at modvirke en uhensigtsmæssig udvikling, men giver gennem deres ekspropriationshjemmel også mulighed for positivt at fremme en hensigtsmæssig udvikling.

Hvis man forudsætter, at denne øvrige lovgivning er hensigtsmæssig og tilstrækkelig til at fremme bysamfundenes udvikling, såvel med hensyn til trafikforhold som på anden måde, bliver det afgørende spørgsmål i praksis, *om de midler, der kan forventes stillet til rådighed for sanering i henhold til saneringslovgivningen, alene skal reserveres til forbedring af områder, som er saneringsmodne i traditionel forstand, eller om midlerne tillige skal kunne anvendes til byfornyelse i den angivne videre forstand.*

Den svenske saneringsbetænkning af 1954 går som nævnt ind for en meget vid definition af saneringsbegrebet, og de midler, som foreslås stillet til det offentliges rådighed til gen-

*) »Saneringsfrågan«, Betänkande om förnyelsen av stadssambällenas bebyggelse, Stockholm 1954, s. 9.

nemførelse af sådanne saneringsplaner (byfornyelsesplaner) agtes ikke begrænset til et snævrere saneringsbegreb som f. eks. det med sundheds- og brandfare forbundne. Når betænkningen således foreslår visse udvidelser af den svenske bygningslovgivnings ekspropriationsadgang, er det tanken, at disse ekspropriationsregler skal kunne anvendes til gennemførelse af byfornyelse i den ovenfor angivne betydning. Tilsvarende gælder betænkningens forslag om statsstøtte til planernes gennemførelse. Ganske vist foreslås statsstøtte kun ydet i ret begrænset omfang, idet det skal være en betingelse herfor, at der til planens gennemførelse knytter sig samfundsinteresser, som går ud over de rent lokale hensyn; som eksempler på tilfælde, hvor statsstøtte herefter kan være berettiget, nævner betænkningen, at hvis planens gennemførelse betyder en mere rationel lokalisering af boligbyggeriet, kan dette medvirke til at formindske risikoen for tab på statslån til boligbyggeriet; endvidere kan forbedringer, der tjener den gennemgående trafik, gøre statsstøtte berettiget; yderligere nævnes hensynet til at bevare milieuer, som er værdifulde ud fra kulturhistoriske eller andre synspunkter. Når sådanne almene samfundsinteresser skønnes at gøre statsstøtte berettiget, skal det imidlertid ikke være en betingelse for støtten, at planen omfatter et byområde, der er saneringsmodent i traditionel forstand; saneringsmodenhed nævnes end ikke som et eksempel blandt de tilfælde, hvor almene samfundshensyn kan gøre statsstøtte berettiget. Dette sidste hænger dog formentlig sammen med, at den svenske betænkning kun i begrænset omfang beskæftiger sig med sanering i den traditionelle betydning. Selv om der også i Sverige findes saneringsområder i vor forstand, er dette problem dog af langt mindre betydning end her i landet. Betænkningen har indtaget det standpunkt, at sådanne saneringer næppe for tiden kan sættes på dagsordenen, og man har derfor særligt koncentreret sig om byfornyelsesmulighederne i bredere forstand. Dette forklarer formentlig også, at betænkningen ikke er særlig vidtgående i sine forslag om statsstøtte, idet der inden for de behandlede byfornyelsesområder formentlig er væsentlig bedre betingelser for, at fornyelsen økonomisk kan hvile i sig selv, end hvor talen er om egentlige saneringsområder.

Til belysning af de ovenfor berørte spørgsmål skal man fremdrage nogle tilfælde, som formentlig kan betragtes som karakteristiske:

Blandt de eksempler, som behandles nedenfor i bilag 17, gennemgås den af den såkaldte Frederiksgade-kommission udarbejdede plan til en ny hovedgade i Århus fra rådhuset i syd til Nørreport i nord. Denne plan har først og fremmest til formål at afhjælpe den indre bys nuværende trafikvanskeligheder, således at der skabes mulighed for, at den voksende trafik langt frem i tiden skal kunne afvikles tilfredsstillende samtidig med, at man løser et forudset stort behov for parkeringsarealer. Endvidere tilsigter planen at skabe øgede muligheder for bycentrets ekspansion, idet det er af betydning for den voksende by, at forretningslivet får betingelser for vækst i den allerede erhvervsprægede centrale bydel. Endelig vil planens gennemførelse betyde, at den indre bys tætte og for visse dele saneringsmodne bybyggelse bliver reguleret, og at alle dårlige boliger i de berørte områder fjernes.

Planen kan således betegnes som en byfornyelsesplan, som i første række tilsigter at skabe forbedrede trafikforhold og muligheder for erhvervslivets udvikling, og planen vil formentlig kunne betegnes som en saneringsplan i den svenske opfattelse af dette begreb.

Da der i bygningslovgivningen er hjemmel til om fornødent at ekspropriere de ejendomme, som det er nødvendigt at råde over for at gennemføre gadegennembruddet, vil spørgsmålet således her blive, om de offentlige midler, som saneringsloven stiller til rådighed, skal kunne anvendes i et tilfælde som det foreliggende.

Da der er særlige sociale grunde, som taler for at yde støtte til forbedring af forholdene i kvarterer, som er saneringsmodne i traditionel forstand, bør en kommende saneringslovs støttemuligheder formentlig forbeholdes sådanne områder. Efter kommissionens opfattelse bør man derfor næppe stille saneringslovgivningens midler til rådighed for en byfornyelsesplan af den ovenfor beskrevne karakter. Da hovedformålet med den samlede plan som nævnt er at forbedre trafikforholdene, forekommer det naturligt at søge planen gennemført med tilskud efter motorafgiftslovgivningen, hvis formål det er at støtte forbedring af de trafikale forhold. I afsnit 10.10.3.6. er der redegjort for kommunernes adgang til at opnå delvis dækning af gadeanlægsudgifter ifølge denne lovgivning, og som det fremgår heraf, vil der som regel kunne opnås en lige så tilfredsstillende ordning for kommunerne som efter saneringslovens støttebestemmelser.

Inden for de områder, som omfattes af den samlede gadegennembrudsplan, findes nogle karreer, som må karakteriseres som saneringsmodne i dette begrebs hidtidige betydning, og ifølge gadegennembrudsplanen skal en af disse karreer nedrives og udlægges som gadeareal. Kan den del af den samlede plan, som vedrører denne saneringsmodne karre, da gennemføres som en saneringsplan efter saneringslovens regler?

Der er næppe tvivl om, at kommunen, såfremt den måtte foretrække det, ved at vedtage og få godkendt en saneringsplan for karreen kan anvende saneringslovens *ekspropriationsregler* til overtagelse af området. Derimod kan det diskuteres, om der også bør ydes *statsstøtte* efter saneringsloven til gennemførelse af en sådan saneringsplan. Medens det er i fuld overensstemmelse med en sanerings formål, at der tilvejebringes tilfredsstillende gadeforhold *for det pågældende område*, er det efter kommissionens opfattelse tvivlsomt, om det ville være rigtigt at anvende saneringslovgivningens midler til en nyordning, hvor hensynet til beboerne træder tilbage, idet der først og fremmest tilsigtes en forbedring af de trafikale forhold, ikke for det pågældende område, men for byen som helhed. Man kunne måske forsvare at yde økonomisk støtte til planen, såfremt der ikke på anden måde end ved rydning kunne tilvejebringes tilfredsstillende forhold, men støtten måtte da begrænses på passende måde. Da der imidlertid som nævnt kan opnås støtte efter motorafgiftslovgivningen, er det næppe af afgørende betydning for kommunen at få adgang til støtte efter saneringsloven. *)

Til yderligere belysning af saneringsbegrebets afgrænsning skal nævnes et andet tilfælde, som på væsentlige punkter adskiller sig fra det ovenfor behandlede: Medens en bys centrale kvarterer ofte karakteriseres af en intensiv bebyggelse, findes der dog ofte, og navnlig i adskillige købstæder, centralt beliggende områder med en beskeden udnyttelsesgrad. Denne ekstensive udnyttelse af området er ofte udtryk for, at udviklingen er gået i stå eller foregår langsommere end ønskeligt. Dette forhold kan rumme adskillige betænkeligheder, idet det ofte økonomisk og trafikalt vil være u hensigtsmæssigt, at byens udvikling udelukkende finder sted

i yderdistrikterne, hvor der kræves betydelige investeringer til veje, kloaker m. v. Hertil kommer, at der kan være en økonomisk risiko forbundet med et omfattende nybyggeri i yderdistrikterne, når den dag kommer, da de centrale områder bliver mere hensigtsmæssigt udnyttet.

Det kan derfor være af afgørende betydning, at det offentlige er i stand til ved aktiv indgriben at fremme udviklingen af sådanne centralt beliggende områder, og man kan rejse det spørgsmål, om dette kan gøres ved hjælp af en saneringsplan også i tilfælde, hvor området ikke kan betegnes som saneringsmodent i traditionel forstand.

Kommunerne kan ved hjælp af dispositionsplaner og byplaner fastlægge retningslinierne for den fremtidige udformning af sådanne områder, og om fornødent kan kommunerne ved hjælp af byplanlovgivningens ekspropriationsbeføjelser søge den planlagte udvikling fremmet. Ifølge byplanlovens § 12 kan der således fordres afståelse mod erstatning af private tilhørende grunde og bygninger m. v., som er fornødne til anlæg af de i en godkendt byplan afsatte veje, torve, pladser, kirkegårde, spor og ledningsanlæg eller til opførelse af de i planen afsatte offentlige bygninger eller anlæg, eller som det iøvrigt er af væsentlig betydning for det offentlige at råde over for at gennemføre planens bestemmelser. På grundlag af denne bestemmelse – eller med hjemmel i den kommunale bygningsvedtægt – vil kommunen således kunne ekspropriere de arealer, som er nødvendige til at gennemføre de i byplanen forudsatte veje, gader og offentlige anlæg, og der vil også være mulighed for i visse tilfælde at ekspropriere grunde og bygninger for at få gennemført den ved byplanen tilsigtede nyordning af bebyggelsesforholdene.

Hvis man forudsætter, at byplanlovens ekspropriationsbestemmelser er tilstrækkelige til at fremme udviklingen af sådanne områder, vil hovedproblemet også i disse tilfælde være, om saneringslovens støtteregler bør kunne bringes i anvendelse, idet der ikke i byplanloven er hjemmel til at yde statsstøtte til kommunernes byplanmæssige foranstaltninger. Det ligger uden for kommissionens opgave at tage stilling til, om dette forhold betyder en hindring for en hensigtsmæssig byudvikling, men det bemærkes i denne forbindelse, at de af kommissionen foretagne undersøgelser peger i retning af, at finansieringsvanskelighederne i sådanne

*) Angående spørgsmålet om, hvorvidt boligtilsynslovens kondemneringsregler kan anvendes i forbindelse med en gadegennembrudsplan, henvises til kap. 8 (foran side 115).

tilfælde formentlig jævnlig kan løses efter byggestøttelovens regler, idet den forudsatte højere udnyttelse ved fremtidig bebyggelse medfører, at byggeforetagendet kan bære en forholdsvis høj grundudgift, som kan indgå i den anskaffelsessum, som lægges til grund ved beregning af statslån efter byggestøtteloven. Såfremt områder som de ovenfor beskrevne ikke kan betragtes som saneringsmodne på grund af sundheds- og brandfare m. v., bør en nyordning derfor næppe gennemføres med økonomisk støtte efter saneringslovens regler. *)

Som det fremgår af foranstående, er det kommissionens opfattelse, at saneringsbegrebet ikke bør udvides til at omfatte byfornyelse i bred forstand, men at afgrænsningen bør foretages på grundlag af de foran side 138 angivne kriterier, af hvilke de væsentligste er sundhedsfare, brandfare, uforvarlig befolknings- eller bebyggelsestæthed samt uheldig sammenblanding af beboelse og erhverv. Når sådanne forhold er til stede, gør der sig særlige socialt betonedede grunde gældende, som motiverer såvel en herpå udformet ekspropriationsadgang som en særlig støtteordning. Hvor andre hensyn ligger til grund for den ønskede nyordning af et område, må reglerne udformes med henblik på disse særlige hensyn. Det bør imidlertid i denne forbindelse fremhæves, at en skarp afgrænsning af, hvad der skal betragtes som sanering, og hvad der må henregnes under byfornyelse, næppe lader sig foretage, men afgørelsen må overlades til et skøn i det enkelte tilfælde.

Noget andet er, at man ved udformningen af planerne for forbedring af forholdene i et område, der er saneringsmodent i den her anvendte betydning, må tage hensyn til områdets fremtidige anvendelse, og at sådanne hensyn må få afgørende indflydelse på, hvilken saneringsmetode man i det konkrete tilfælde vil bringe i anvendelse. Dette vil blive nærmere drøftet i de følgende afsnit.

Til de ovenfor anførte betragtninger om saneringsbegrebets afgrænsning kan der være grund til at føje nogle bemærkninger om et problem, der har et noget andet sigte: Der findes et betydeligt antal bebyggelser – navnlig opført i slutningen af det 19. og i begyndelsen af det 20. århundrede – som vel ikke er saneringsmodne i den her anvendte betydning, og

som heller ikke kan ventes at blive det inden for en overskuelig fremtid, men som på den anden side heller ikke kan betragtes som hensigtsmæssige, fordi bebyggelserne har fået en efter nutidige betragtninger uheldig udformning. Som typiske eksempler kan nævnes de mange bebyggelser med lejlighedernes dagopholdsrum anbragt i forhuset, medens køkken, køkkentrappe, piggekammer m. v. ligger i sidebygninger, der som takker på en kam rager ind på gårdarealet, hvis værdi som friareal derved begrænses. Det må påregnes, at adskillige af disse bebyggelser efterhånden vil blive moderniseret ved ombygning og indlægelse af moderne tekniske installationer. Såfremt der ikke i forbindelse med sådanne moderniseringer i rimeligt omfang sker nedrivning af sidefløjene, således at der kan tilvejebringes hensigtsmæssige friarealer for disse karreer, stabiliserer man en uheldig tilstand, og en tilfredsstillende ordning af forholdene skydes ud i en uvis fremtid. I almindelighed kan man imidlertid ikke regne med, at ejerne på eget initiativ skal gennemføre sådanne nedrivninger, idet de bl. a. medfører en langt mere gennemgribende ombygning af forhusene. Det må formentlig erkendes, at disse bebyggelser frembyder problemer, som trænger til nærmere undersøgelse og overvejelse. Når bebyggelserne ikke er saneringsmodne i den her anvendte betydning, må spørgsmålet imidlertid efter kommissionens opfattelse falde uden for saneringslovgivningens område.

10.3. Saneringsmetoder.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg byggede i væsentlig grad sine overvejelser om saneringsmulighederne på forestillingen om, at slumkvartererne stort set kan inddeles i to grupper:

Den ene gruppe indeholder meget gamle bygninger, der ofte har været gode og hensigtsmæssige, men nu er så gamle, at de ikke kan holde mere og derfor i tidens løb er kommet i uheldbredeligt forfald. Dette er forøget ved svigtende vedligeholdelse samtidig med, at grundene i stigende grad er blevet udnyttet ved tilbygninger og nybygninger på en måde, der berøver dem lys og luft og gør bygningernes mangler med hensyn til indretning, afløbsforhold m. v. i særlig grad generende. Udvalget fremhævede imidlertid, at slumkvarterer af denne art vel findes som egentlige kvarterer

*) Et eksempel på et sådant ekstensivt udnyttet byområde gennemgås nærmere i bilag 17.

her i landet, f. eks. i København visse dele af Christianshavn og Adelgade-Borgergade-kvarteret, og i Randers Østergrave-kvarteret, men den naturlige udskiftning af gamle, faldefærdige huse har medført, at der i reglen kun er tale om gader eller strøg eller spredte grupper med sådanne ejendomme, der kan betegnes som slumområder.

Den anden gruppe slumkvarterer, som udvalget omtalte, er opstået i tiden efter midten af forrige århundrede. Disse kvarterer er opstået i en tid, da byerne voksede stærkt i forbindelse med den øgede industrialisering, og slumkvarterer af denne art findes så at sige i alle storbyer verden over. Kvartererne karakteriseres ved høje, tætliggende bygninger og forholdsvist trange gader, kort sagt en uheldig byggemåde, som bygningslovene var for uudviklede til at forhindre. De københavnske Vesterbro- og Nørrebro-kvarterer er eksempler på denne art af kvarterer, der allerede på grund af deres bebyggelsesmåde måtte blive slum. *)

På baggrund af denne inddeling af slumområderne kom indenrigsministeriets saneringsudvalg også ind på andre former for sanering end områdets totale rydning. Som en særlig saneringsfremgangsmåde nævnes den, som man i Tyskland betegner som »Ausker-nung« – nemlig nedrivning af bygninger på karreernes eller ejendommenes indre areal. Det omtales, at en sådan rydning af bagarealerne er foretaget i Holland og i Tyskland (navnlig i Berlin), hvor man har benyttet fremgangsmåden i nyere kvarterer, hvis bygninger i sig selv er eller let kan gøres forsvarlige, men er bygget så tæt sammen, at ejendommene mangler tilstrækkelig lys og luft. Udvalget udtaler som sin opfattelse, at det er klart, at denne saneringsmåde er særlig ønskelig i tilfælde, hvor det af kulturhistoriske eller æstetiske hensyn vil være af betydning at bevare enkelte bygninger eller gadebilleder, og nævner, at en næsten klassisk sanering af denne art er påbegyndt og for enkelte karreers vedkommende gennemført i den ældre bydel i Stockholm, »Staden mellan broarna«. Udvalget bemærker dog, at sådanne saneringer, hvor der er tale om meget gamle og utidssvarende bebyggelser, sikkert er forholdsvist uøkonomiske og for så vidt uhensigtsmæssige, men at de nævnte særlige hensyn naturligvis kan være så

afgørende, at man af den grund ser bort fra den koldt beregnende økonomi.

Udvalget omtaler endvidere den i Sverige tidligere anvendte »byplankondemnering«, som går ud på, at der ved byplaner fastsættes bestemte retningslinier for fremtidig bebyggelse (herunder ombygninger) inden for de enkelte karreer. Efterhånden som bygningerne bliver utidssvarende, og det derfor af en eller anden grund viser sig hensigtsmæssigt at erstatte den ældre bebyggelse med en ny, vil den pågældende karre faktisk blive bragt i orden, fordi enhver nydannelse bliver en delvis virkeliggørelse af den forudlagte plan, der som sit endemål ser gennemførelsen af en forsvarlig helhedsbebyggelse af vedkommende område. Den gennemførte byplankondemnering vil således i det lange løb kunne bevirke, at de dårligste bykvarterer saneres så at sige af sig selv, men udvalget tilføjer, at denne form for kondemnering hidtil ikke har vist væsentlige resultater i Sverige. Det ligger da også i forholdets natur, at denne »saneringsmetode« i den lange tid, der som regel vil hengå, inden processen er fuldført, kan komme til at virke meget tilfældigt ved at give små eller større udslag snart hist, snart her, og at den derfor efter omstændighederne ikke er i stand til at løse påtrængende saneringsopgaver. Fremfor den egentlige selvsanering har metoden dog selvfølgelig den fordel, at den byplanmæssigt er hensigtsmæssig. **) I Sverige har man da også indset, at man ikke kan blive stående ved denne saneringsform. Her i landet har man som bekendt lignende erfaringer med pålæg om byg-gelinier. De mange tilbagetrukne bygninger, der i årevis ligger som »huller« i husrækken, vidner om denne fremgangsmådes ufuldkommenhed. ***)

Selv om indenrigsministeriets saneringsudvalg således berørte andre saneringsmuligheder end totalsanering, må det formentlig erkendes, at de af udvalget udformede saneringsbestemmelser først og fremmest tog sigte på at forbedre forholdene ved rydning af områdets bygningsbestand. Denne fremgangsmåde indebærer da også den fordel, at man er ret frit stillet med hensyn til områdets fremtidige anvendelse.

Når man imidlertid erkender, at et områdes

**) 1938-betænkningen, side 51.

***) Se f. eks. *civilingeniør V. Mallings artikel i »Byplan«, nr. 7-1950, s. 75: »Tager vi ved vore byplaner tilstrækkeligt hensyn til tidsfaktoren«.*

*) 1938-betænkningen, s. 30-31.

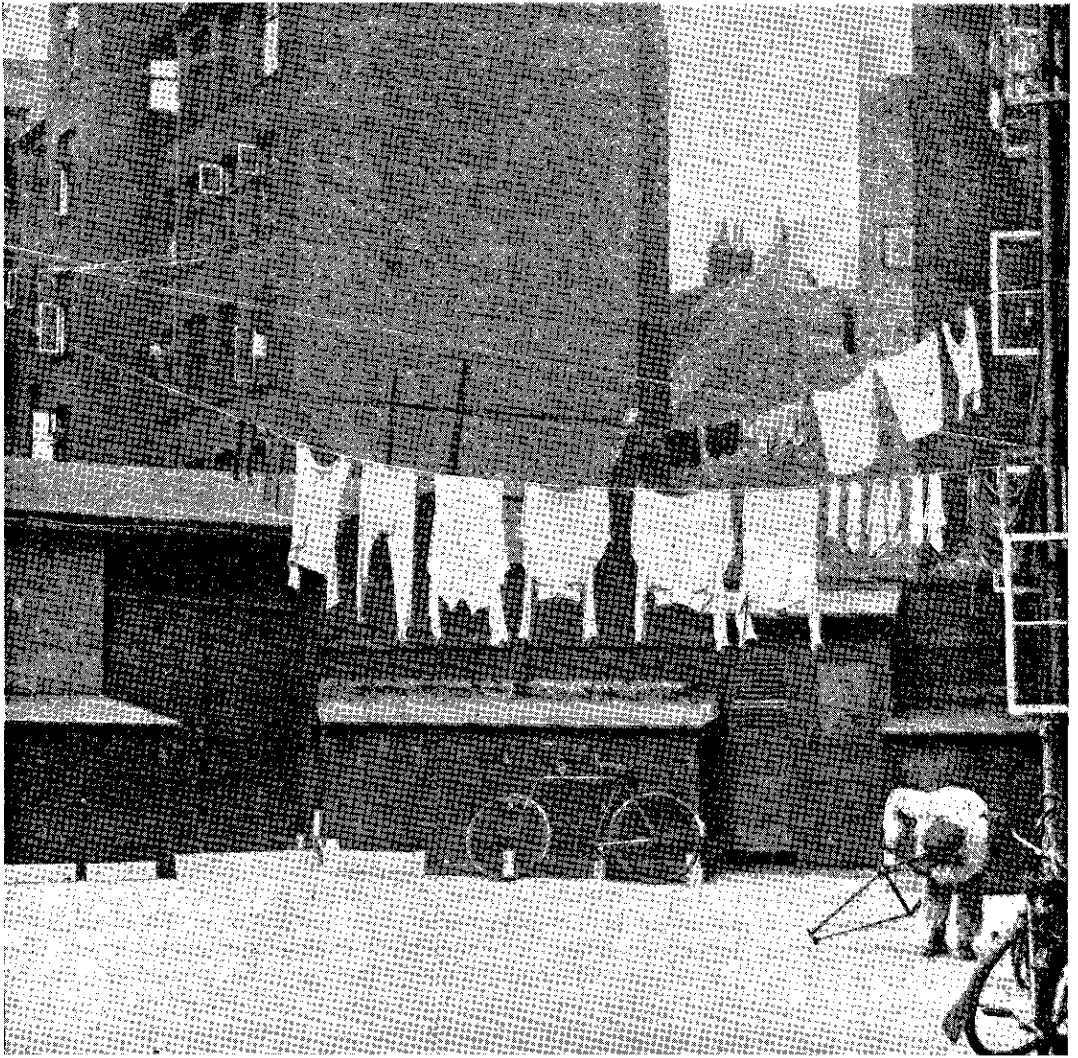


Adel-Borgergade saneringsområdet set fra luften, med saneringsbebyggelsens værksteds- og kontorbygninger langs Borgergade indtil et stykke forbi Dr. Tværgade og boligbebyggelsen ved Adelgade omkring Chr. d. X's Plads, hvoraf den sidste del er under udførelse.

saneringsmodenhed ikke alene beror på den enkelte boligs eller bygnings sundhedsfarlige eller brandfarlige karakter, men at også andre mangler som f. eks. stor befolkningstæthed, utilstrækkelige friarealer, infiltration med erhverv kan føre til, at et område må betragtes som saneringsmodent, og når man endvidere tager i betragtning, at der inden for et saneringsmodent område jævnlgt kun findes et forholdsvis begrænset antal kondemnable ejendomme, som regel spredt i området, er det

naturligt at foretage en mere indgående undersøgelse af mulighederne for at opnå tilfredsstillende forhold ved andre midler end fjernelse af alle de inden for området værende bygninger.

Der er dog næppe tvivl om, at der såvel i København som i en række købstæder findes områder, hvor bygningerne er eller efterhånden vil komme i en sådan tilstand, at en tilfredsstillende ordening kun kan opnås ved, at samtlige bygninger fjernes, altså ved at man gennemfører en totalsanering. Dette vil navnlig være tilfældet, hvor en overvejende del af den eksisterende bebyggelse er meget gammel og udslidt, således at en istandsættelse ikke vil være økonomisk forsvarlig.



Typiske gårdforhold i en Nørrebro karré.

Hvor saneringsmodenheden imidlertid for en væsentlig del skyldes områdets befolknings- og bebyggelsestæthed, kan en tilfredsstillende ordning tænkes tilvejebragt ved, at man blot fjerner en del af bebyggelsen, således at området fremtidigt kun kan beboes af et mindre antal mennesker samtidig med, at der skabes tilfredsstillende lys- og luftforhold for den del af bebyggelsen, som bevares.

En sådan udtynding af karreer eller kvarterer kan navnlig tænkes at være anvendelig i tilfælde, hvor bebyggelsen er opført nogenlunde på samme tid og i konstruktiv henseende kan betragtes som forholdsvis tilfredsstillende.

Kvarterer af denne karakter er navnlig opført i anden halvdel af det 19. århundrede i forbindelse med industrialismens stærke vækst, og sådanne kvarterer findes såvel i København (brokvartererne) som i adskillige købstæder, hvor der i den nævnte periode har fundet en stærk befolkningstilvækst sted. I bilag 17 gennemgås nogle eksempler på sådanne karreer, hvor en tilfredsstillende ordning vil kunne opnås ved udtynding gennem nedrivning af side-, mellem- og baghuse.

Selv om der ved en udtynding kan opnås en forbedring for den resterende bebyggelse, kan der forekomme tilfælde, hvor der ikke herved tilvejebringes en tilstand, som på langt sigt kan betragtes som fuldt tilfredsstillende. Det

vil i sådanne tilfælde jævnlige være naturligt at betragte en udtynding som det første skridt imod områdets endelige sanering. Derfor bør der ikke i sådanne tilfælde træffes videregående foranstaltninger til modernisering af den bevarede bygningsbestand, som kan forsinke den endelige sanering.

Skyldes de dårlige tilstande i et saneringsmodent kvarter navnlig en uheldig sammenblanding af beboelse og erhverv, kan en forbedring af forholdene måske opnås ved, at man helt eller delvis fjerner erhvervsvirksomhederne, således at området fremtidig bliver et rent boligområde, hvor man kun bevarer sådanne butikker og erhvervsvirksomheder, som er nødvendige til dækning af kvarterets behov.

Omvendt kan man i tilfælde, hvor erhvervet har fortrængt størstedelen af beboelserne, eller hvor byplanmæssige forhold iøvrigt taler derfor, overveje at lade området overgå til rent erhvervsformål. Herved må det imidlertid tages i betragtning, at saneringsvirksomheden i første række bør sættes ind over for områder, hvor man efter saneringslovens formål kan opnå den største virkning. Ganske vist omfatter loven såvel boliger som andre lokaler, der benyttes til ophold for mennesker, men i almindelighed vil trangen til en forbedring af forholdene gøre sig stærkest gældende over for de lokaliteter, som benyttes til beboelse. I områder, hvor erhvervet i væsentlig grad har fortrængt beboelserne, er det muligt, at de tilbageværende boliger kan nedlægges ved anvendelse af kondemneringsreglerne, medens det ikke er sikkert, at man behøver at yde økonomisk støtte efter saneringsreglerne i sådanne tilfælde. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der ikke blot gennem bygnings- og byplanlovgivning er mulighed for ved bestemmelser for ny bebyggelse at tilstræbe en sådan opdeling i beboelses- og erhvervsområder, men at f. eks. Københavns bygge Lov har hjemmel hertil over for eksisterende bebyggelse. Det bestemmes i § 45, stk. 4, at når bestående boligbebyggelse og erhvervsbebyggelse er således beliggende i forhold til hinanden, at det giver anledning til ulempe, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om regulering af forholdene, eventuelt ved, at den ene art af bebyggelse søges helt eller delvis fjernet... *) En tilsvarende bestemmelse er optaget i forslaget til en landsbygge Lov. Herved være ikke sagt, at man aldrig bør anvende saneringsreglerne over for et område, som bør overgå til erhverv, men når man på grundlag

af de midler, som kan ventes stillet til rådighed, skal foretage en udvælgelse blandt foreliggende saneringsplaner, bør de planer, der vedrører områder, som fortrinsvis er eller agtes anvendt til boligformål, nyde fortrin. I bilag 17 behandles disse spørgsmål nærmere i forbindelse med gennemgangen af den foran omtalte saneringsplan fra Århus.

I adskillige tilfælde vil et saneringsområde bestå af et forholdsvis begrænset antal kondemnable bygninger og et antal bygninger, som vel er behæftet med mangler, men som dog kan bringes i tilfredsstillende stand. I sådanne tilfælde kan en forbedring af forholdene måske opnås ved, at de faldefærdige bygninger erstattes med nye i forbindelse med, at de resterende bygninger bringes i tilfredsstillende stand. Når man overvejer at sanere et område på denne måde, må man tage i betragtning, om de bygninger, som agtes bevaret, på økonomisk forsvarlig måde kan moderniseres til en sådan standard, at de ikke trækker hele karreen, herunder det planlagte nybyggeri, ned på et for lavt plan. For at opnå en forsvarlig økonomi for nybyggeriet må den bygningsbestand, som agtes bevaret, bringes op på et sådant niveau, at de to bygningsgrupper ikke i for høj grad adskiller sig fra hinanden. Er en sådan fremgangsmåde ikke gennemførlig, må resultatet antagelig ofte blive, at området må totalsaneres.

Såfremt man ved foranstaltninger, der er mindre indgribende end totalsanering, kan opnå tilfredsstillende resultater, er det klart, at der er betydelige fordele forbundet hermed. Man begrænser tilintetgørelsen af værdier, man beslaglægger mindre arbejdskraft og færre materialer, kravet til kapitalindsats reduceres, og løsningen af erstatningsboligproblemet lettes. Om det ud fra økonomiske betragtninger vil være en fordel at benytte mindre indgribende saneringsmetoder end totalsanering, må afgøres efter en indgående undersøgelse og bedømmelse af det enkelte konkrete tilfælde. I disse overvejelser kan også tidspunktet for saneringens gennemførelse komme til at spille en rolle, idet man meget vel kan tænke sig, at en mere indgribende sanering i og for sig ville være mest hensigtsmæssig, men at man på grund af landets økonomiske forhold tvinges til at vælge

*) Om retningslinier for en udvikling, der tilstræber adskillelse mellem beboelse og erhverv, kan f. eks. henvises til »Skitse til en generalplan for København«, udgivet af Stadsingeniørens direktorat i 1954.

en lempeligere fremgangsmåde. Også omfanget af et lands eller en bys saneringsproblem kan spille en rolle ved afgørelsen.

Endvidere kan der, som fremhævet af indenrigsministeriets saneringsudvalg, forekomme tilfælde, hvor kulturhistoriske og lignende hensyn gør det ønskeligt at bevare et område, og at sådanne hensyn bør få overvægten over for rent økonomiske betragtninger.

Det siger sig selv, at det ikke vil være muligt at udforme generelle principper for, hvilken fremgangsmåde der i det enkelte tilfælde bør vælges. På grundlag af de i bilag 17 refererede saneringscksempler er det imidlertid kommissionens opfattelse, at det i adskillige tilfælde vil være muligt ved mindre indgribende forholdsregler end totalsanering at opnå tilfredsstillende resultater, og man stiller derfor forslag om, at saneringsreglerne udformes på en sådan måde, at der bliver mulighed for at virkeliggøre sådanne planer, jfr. nedenfor.

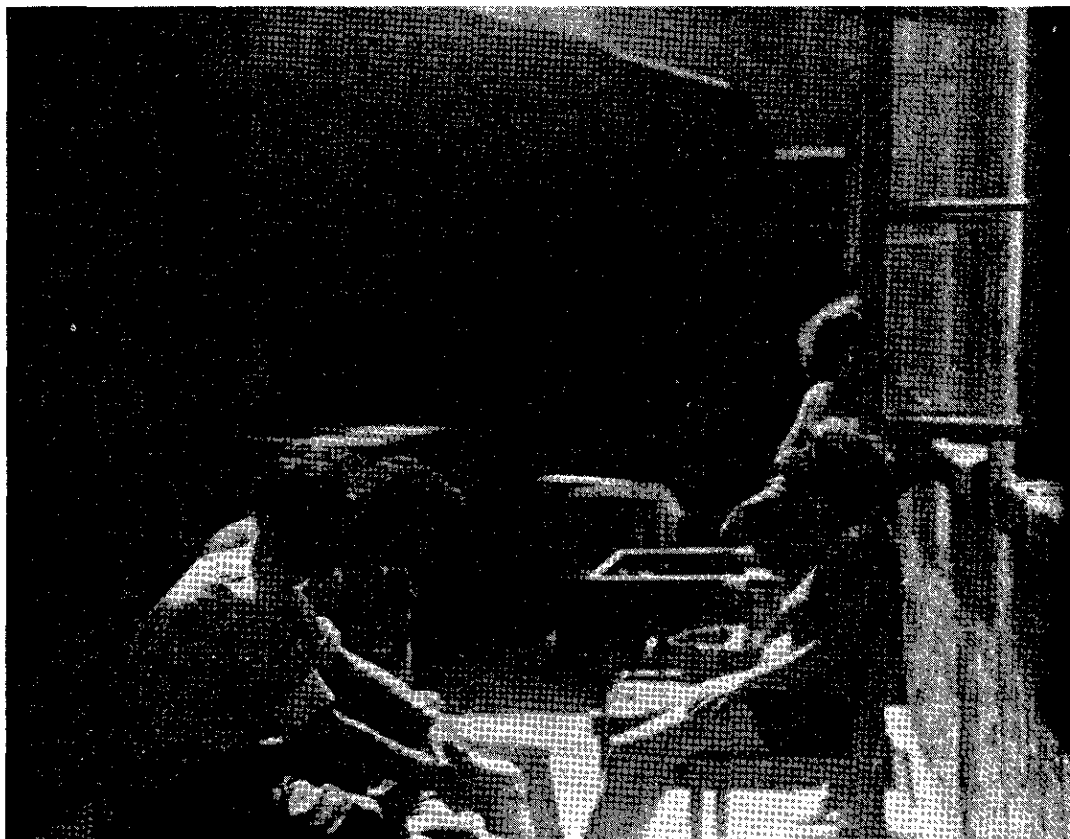
På den anden side må det understreges, at differentierede saneringsmetoder, hvor en større

eller mindre del af områdets bygningsbestand agtes bevaret, har deres begrænsning. Det er allerede nævnt, at *den eksisterende bygningsbestand* kan være af en så ringe kvalitet, at nedrivning er den eneste farbare vej til opnåelse af tilfredsstillende forhold. I det følgende afsnit skal der redegøres for, at også *hensynet til områdets fremtidige udformning* og anvendelse sætter visse grænser for disse saneringsmetoder.

10.4. Saneringsområdets fremtidige anvendelse.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg lagde som nævnt hovedvægten på gennem fuldstændig eller delvis fjernelse af bebyggelsen at ophæve den saneringsmodne tilstand inden for det pågældende område. Hermed betragtedes saneringsopgaven som løst, og i konsekvens af dette

Københavns byggefors § 50, stk. 1, forlanger ved alle nye beboelsesbygninger, at der skal »sikres opholdsareal for beboerne samt et tilstrækkeligt stort og frit areal alene til ophold og legeplads for børne«.



hovedsynspunkt betragtede udvalget det som liggende uden for sit kommissorium at give retningslinier for den fremtidige anvendelse af de ryddede arealer. Denne opgave måtte efter udvalgets opfattelse naturligt løses af vedkommende kommunalbestyrelse under hensyntagen til de stedlige forhold og med støtte i den iøvrigt gældende lovgivning, først og fremmest bygge Lovgivningen, byplanlovgivningen og byggestøttelovgivningen.

I overensstemmelse hermed forudsætter boligtilsynsloven af 1939, at saneringen er afsluttet ved fjernelse af de pågældende bebyggelser, idet der ikke i loven fastsættes regler med hensyn til områdets fremtidige anvendelse. I indenrigsministeriets cirkulære af 2. november 1940 *) fremhæves det ganske vist (afsnit II), at forslag til saneringsplaner, der skal danne grundlag for ydelse af statsstøtte, skal indeholde oplysninger om den fremtidige udnyttelse af området, herunder navnlig vedrørende karakteren af den fremtidige bebyggelse, men denne udtalelse forudsætter, at den fremtidige udnyttelse af området planlægges på grundlag af de i den øvrige lovgivning fastsatte bestemmelser.

Dette er måske naturligt, når der er tale om totalsanering, idet man, når hele den eksisterende bebyggelse fjernes, og saneringsområdet har et nogenlunde stort omfang, vil stå temmelig frit med hensyn til områdets fremtidige anvendelse. Når man kommer ind på nærmere overvejelser om mulighederne for anvendelse af mere differentierede saneringsformer som de i afsnit 10.3. omtalte, bliver det imidlertid uomgængeligt nødvendigt allerede ved saneringsplanens udarbejdelse at inddrage synspunkter med hensyn til områdets fremtidige anvendelse. Når man påtænker at gennemføre saneringen på den måde, at en væsentlig del af den eksisterende bygningsbestand bevares, er det en nødvendighed at gøre sig klart, om den påtænkte fremgangsmåde stemmer med en hensigtsmæssig fremtidig anvendelse af området.

I bilag 19 har boligministeriets kommitterede i byplansager efter kommissionens anmodning givet en redegørelse for byplanarbejdet i almindelighed og fremsat en række betragtninger om de særlige byplanproblemer, som har relation til saneringsvirksomheden. Af de byplanmæssige hensyn, som må tages i betragtning ved

planlægningen af en sanering, skal navnlig fremhæves følgende:

Det er en selvfølge, at der ved saneringen må tilvejebringes tilfredsstillende lys- og luftforhold m. v. såvel for den del af bebyggelsen, der agtes bevaret, som for eventuelt nybyggeri inden for saneringsområdet, således at saneringsmodenheden bringes til ophør. Man kan imidlertid ikke blive stående ved kun at betragte selve saneringsområdet.

Ligesom man ved ny bebyggelse i en by yderdistrikter normalt kræver planlægning for et større område, således må også saneringsplanen for et indre byområde tage hensyn til hele det pågældende kvarter. Såfremt man påtænker at sanere en karre, må saneringsplanen for denne karre udarbejdes på grundlag af planer for, hvorledes hele det kvarter, hvori karreen er beliggende, i fremtiden agtes udformet.

Endvidere må der tages stilling til, om saneringsområdet fremtidig skal anvendes til boligformål eller fortrinsvis til erhvervsformål. Som det fremhæves i den kommitteredes redegørelse, er der ofte en tendens til i kommunernes byplanlægning at udlægge større centralt beliggende byområder til forretningskvarterer end nødvendigt. For saneringsplanens udarbejdelse er det derfor ofte en forudsætning, at forholdet mellem erhvervs- og boligformål er klarlagt for hele den pågældende by. Som tidligere nævnt bør man derefter ved valg mellem flere saneringsopgaver i almindelighed foretrække planer inden for områder, der fremtidig fortrinsvis skal anvendes til boligformål, idet man herved opnår det ved boligtilsynsloven tilsigtede formål i større omfang end ved saneringer, der tilsigter et områdes overgang til erhverv.

Kvarterets forsyning med offentlige institutioner må tages med i overvejelserne, således at der tages hensyn til, om der for saneringsområdet skal afstås areal til skoler, børneinstitutioner eller andre offentlige formål. **)

Dernæst må trafikudviklingen tages i betragtning. Det siger sig selv, at saneringsplanen må udformes på en sådan måde, at der skabes tilfredsstillende trafikale forhold for selve saneringsområdet. Man må imidlertid også gøre sig klart, om den pågældende bys almindelige trafikudvikling vil gribe ind i den påtænkte

**) Der kan i denne forbindelse også henvises til betænkningen »Fællesanlæg til lettelse af hjemmets arbejde«, afgivet af boligministeriets udvalg vedrørende kollektive anlæg, april 1954.

*) Bilag 3.

saneringsplan. Selv om det eksisterende gadenet meget vel kan være tilstrækkeligt til saneringsområdets eget behov, er det tænkeligt, at byens almindelige trafikbehov vil kræve gadeudvidelser, som forhindrer eller begrænser mulighederne for en sanering, der bevarer en del af den eksisterende bygningsbestand. Det bemærkes i denne forbindelse, at det ved valget mellem flere trafikale løsninger må tages i betragtning, om det er saneringsmoden bebyggelse, der berøres, eller om der bliver tale om nedrivning af en nyere og bedre bygningsbestand.

Yderligere må parkeringsproblemet inddrages i overvejelserne, idet man må forudse, at det med motortrafikkens udvikling vil blive nødvendigt i stede stigende grad at skaffe parkeringsarealer inden for det pågældende saneringsområde til dækning af beboernes og de næringsdrivendes behov.

Der kan også være grund til i denne forbindelse at fremdrage civilbeskyttelseshensynet. De civilforsvarsmæssige grunde til at ønske ældre beboelseskvarterer saneret er væsentlig af brandmæssig art, idet beskyttelseshensynet taler for at erstatte tæt sammenbyggede bebyggelser med mere åbne bebyggelser med mulighed for at skabe brandbælter i form af brede gader, parkanlæg, pladser m. v., ligesom civilforsvarshensyn overhovedet taler for at erstatte ældre bebyggelse med moderne bebyggelse, som i sig selv yder større sikkerhed mod brand, jfr. det som bilag 20 optrykte »Memorandum om civilforsvarsmæssige synspunkter vedrørende saneringsproblemet«.

Som det vil fremgå af ovenstående, må man ved valget af saneringsform tage en række hensyn til områdets fremtidige indpasning i bysamfundet. Såfremt man skulle tilgodesse disse hensyn i samme udstrækning, som man har mulighed for at gøre det, hvor bebyggelsen finder sted på åben mark, ville resultatet antagelig blive, at mulighederne for differentierede saneringer ville blive stærkt begrænsede, idet de ældre bydeles struktur i almindelighed er af en sådan karakter, at fuldt tilfredsstillende byplanmæssige forhold kun kan opnås ved total-saneringer. Imidlertid kan det – også af økonomiske grunde – ofte være rimeligt at gå den mellemvej at vælge en saneringsform, som tilvejebringer tilfredsstillende forhold, selv om planen ikke på alle punkter opfylder de byplanmæssige fordringer, som man ville stille under andre forhold. Det skal i denne for-

bindelse fremhæves, at en saneringsform, hvorved en væsentlig del af den eksisterende bebyggelse bevares, som tidligere nævnt vil kunne tænkes som en foreløbig løsning, som på et senere tidspunkt skal afløses af områdets endelige sanering. I sådanne tilfælde må der da ved planens udarbejdelse tages det yderligere hensyn, at saneringen må tilrettelægges på en sådan måde, at den ikke vanskeliggør den til sin tid kommende endelige ordning af forholdene.

I de saneringseksempler, som gennemgås i bilag 17, har der kun i begrænset omfang kunnet tages hensyn til disse videregående forhold til hele det kvarter, i hvilket saneringsområdet er beliggende. Sekretariatet har i det væsentlige måttet begrænse sig til undersøgelser af, hvilken saneringsform der kan skabe tilfredsstillende forhold for selve saneringsområdet, idet man herved har taget hensyn til de byplanmæssige dispositioner, som måtte være truffet. Derimod har man på grund af det hermed forbundne omfattende arbejde måttet afstå fra dyberegående undersøgelser af hele kvarterers eller byers forhold. Sådanne undersøgelser må imidlertid i fornødent omfang foretages, når man i det konkrete tilfælde står over for at skulle udarbejde saneringsplanen for et saneringsmodent område.

Når det således er nødvendigt ved udarbejdelsen af en saneringsplan at tilvejebringe klarhed over områdets fremtidige bebyggelse og anvendelse iøvrigt, opstår spørgsmålet om, hvorledes bestemmelser herom kan tilvejebringes på en sådan måde, at deres overholdelse sikres. Det fremgår af redegørelsen foran, at det ikke vil være tilstrækkeligt at overlade områdets fremtidige udvikling til den almindelige bygningslovgivning. Derimod kunne man tænke sig at optage bestemmelser herom i saneringsplanen, således at denne samtidig blev en byplan for området. Saneringsplanens bestemmelser om områdets fremtidige anvendelse måtte da i alt fald gælde, så længe saneringen og genopbygningen stod på, og måtte i denne periode have samme retsvirkninger som en byplan. Når genopbygningen var tilendebragt, kunne saneringsplanens bestemmelser om den fremtidige udvikling da enten bibeholdes eller afløses af en almindelig byplan i henhold til byplanloven.

Kommissionen er imidlertid kommet til det resultat, at den mest hensigtsmæssige frem-

gangsmåde formentlig vil være, at der *inden eller samtidig med saneringsplanen skal udarbejdes en byplan*, i hvilken bestemmelserne om områdets fremtidige bebyggelse og anvendelse iøvrigt fastsættes.

Imidlertid vil de bestemmelser, som i henhold til den gældende byplanlov kan fastsættes i en byplan om områdets fremtidige bebyggelse og anvendelse iøvrigt, ikke altid være tilstrækkelige til at sikre den ved saneringsplanen forudsatte genopbygning af området. Eksempelvis kan nævnes, at en karre-sanering, hvorved en del af den eksisterende bebyggelse agtes bevaret, må forudsætte hjemmel til, at den bevarede del af bebyggelsen kan ombygges til en rimelig standard eller kan kræves istandsat i et omfang, der går ud over, hvad der kan stilles krav om ved pålæg om afhjælpning af mangler efter boligtilsynslovens regler eller efter bygge Lovgivningens vedligeholdelsesbestemmelser. Byplanloven giver ikke hjemmel til at stille sådanne krav. Endvidere kan nævnes, at en udtynding af et saneringsområde kan forudsætte tilvejebringelse og opretholdelse af friarealer for den resterende del af bebyggelsen, hvilket der heller ikke er adgang til at stille krav om efter byplanloven.

For at muliggøre en tilfredsstillende gennemførelse af differentierede saneringer er det derfor nødvendigt, at der i den kommende saneringslovgivning optages regler om, at der kan meddeles pålæg, som sikrer, at foranstaltninger som de ovenfor nævnte kan gennemføres. Bestemmelser af denne art må da optages i saneringsplanen til supplerende af byplanen på grundlag af byplanloven fastsatte bestemmelser om den fremtidige bebyggelse og anvendelse iøvrigt.

10.5. Ekspropriationsadgangen.

Når saneringsområdet er afgrænset efter en vurdering af områdets nuværende tilstand, jfr. afsnit 10.2., og når der under hensyn hertil og til områdets fremtidige anvendelse er truffet beslutning om, hvilken saneringsmetode der skal bringes i anvendelse, jfr. afsnit 10.3. og 10.4., opstår spørgsmålet, i hvilket omfang man må kunne råde over de inden for saneringsområdet beliggende ejendomme for at opnå det tilsigtede resultat. Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte herom, at det er almindeligt anerkendt, at egentlige saneringer som regel kun kan gennemføres, hvis der kan opnås *fuld*

dispositionsret over samtlige ejendomme inden for saneringsområdet. Udvalget foreslog derfor, at der blev indført en særlig ekspropriationshjemmel, der i lovens § 24 har fået den formulering, at der kan fordres afståelse af de til opnåelse af en bedre orden af bebyggelsesforholdene fornødne grunde og bygninger, når disse frembyder vægtige betænkeligheder af sundhedsmæssig eller brandmæssig art, samt ejendomme, der er således beliggende i forhold til disse ejendomme, at det er nødvendigt at råde over dem af hensyn til en tilfredsstillende gennemførelse af den tilsigtede ordening.

Spørgsmålet bliver da, i hvilket omfang det er nødvendigt at råde over de inden for saneringsområdet beliggende ejendomme »for at opnå en tilfredsstillende gennemførelse af den tilsigtede ordening«.

Hvor saneringsplanen går ud på fuldstændig nedrivning af områdets bygningsbestand, vil der i almindelighed næppe være tvivl om, at man må kunne råde over samtlige ejendomme, således at disse – i mangel af en mindelig ordening – må kunne eksproprieres. I sådanne tilfælde falder saneringsområdet og ekspropriationsområdet sammen.

Ved de differentierede saneringsformer er spørgsmålet mere kompliceret. Sådanne saneringsplaner vil f. eks. gå ud på, at nogle bygninger skal nedrives og erstattes med ny bebyggelse, andre bygninger skal ombygges og moderniseres til en rimelig standard, og atter andre bygninger skal måske kun gennemgå mindre istandsættelser eller lade deres gårdarealer indgå i et fælles gårdanlæg for hele karreen. Kan man i sådanne tilfælde ekspropriere hele saneringsområdet?

Til beskyttelse af grundejerne er det naturligt at indsnævre ekspropriationsadgangen så meget som muligt, og det er nærliggende – da ekspropriationen betyder, at ejeren helt må opgive sin ejendomsret – at anlægge den betragtning, at ekspropriationsadgangen bør begrænses til de ejendomme, hvis bygningsbestand skal nedrives af hensyn til en tilfredsstillende gennemførelse af den tilsigtede ordening. Ved en differentieret sanering vil en sådan betragtning imidlertid utvivlsomt være for snæver. Såfremt en del af bygningsbestanden vel agtes bevaret, men nødvendigvis må gennemgå væsentlige ombygninger eller forbedringer, vil det af hensyn til en samlet gennemførelse af saneringsplanen være nødvendigt at kunne råde over sådanne ejendomme. Som eksempel kan nævnes, at der i forbindelse med nedrivning af en sidebygning skal

indrettes køkkener, badeværelser o. lign. i forhuset, som agtes bevaret. Andre tilfælde er belyst i de konkrete saneringsplaner, som gennemgås i bilag 17. Man må i givet fald kunne ekspropriere disse bygninger, skønt de ikke agtes nedrevet. Anerkendes dette synspunkt ikke, vil det i almindelighed betyde, at differentierede saneringsformer bliver uigennemførlige, og totalsaneringen bliver da den eneste farbare vej.

På den anden side vil ekspropriationsadgang over for samtlige ejendomme ikke altid være nødvendig til opnåelse af det tilsigtede resultat, idet det meget vel kan tænkes, at tilfredsstillende forhold kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger. Er der således tale om ombygninger eller istandsættelsesarbejder, som der ikke kan stilles krav om efter boligtilsynslovens kondemneringsregler, fordi manglerne ikke frembyder sundheds- eller brandfare, men som dog ikke er af altfor indgribende betydning, vil det ofte være tilstrækkeligt at kunne meddele pålæg om arbejdernes udførelse – forudsat at der skabes hjemmel til at sikre, at arbejderne virkelig bliver udført. I andre tilfælde kræves der måske kun adgang til at kunne pålægge servitutter om udlægning og vedligeholdelse af fællesarealer eller indretning af fællesanlæg, uden at disse foranstaltningers gennemførelse gør det nødvendigt iøvrigt at kunne råde over de pågældende ejendomme.

Når man således vil anvende mere differentierede saneringsformer end totalsaneringen, kan det altså på den ene side blive nødvendigt at råde over ejendomme, der ikke skal nedrives, medens der på den anden side kan forekomme tilfælde, hvor mindre indgribende forholdsregler vil være tilstrækkelige. Ved de differentierede saneringsformer behøver saneringsområdet og ekspropriationsområdet således ikke at være sammenfaldende. Saneringsområdet kan bestå af et antal ejendomme, som – hvad enten bygningerne skal nedrives eller ej – om fornødent må kunne eksproprieres, medens det over for andre ejendomme vil være tilstrækkeligt at kunne meddele pålæg om mindre væsentlige istandsættelser m. v. eller servitutter om deltagelse i fællesanlæg o. lign.

På grund af de meget afvigende forhold, som vil gøre sig gældende i de forskellige saneringstilfælde, er det næppe muligt på forhånd med nøjagtighed at afgrænse ekspropriationsadgangen. Afgørelsen må bero på et konkret skøn, der lægger vægt på, om det er af væsentlig betydning at kunne råde over den pågældende ej-

endom for på forsvarlig måde at sikre opnåelsen af saneringsplanens formål.

Selv om ekspropriationsadgangens afgrænsning må bero på et konkret skøn, opstår der imidlertid i denne forbindelse et principielt problem, nemlig om der bør være adgang til ekspropriation ikke blot, hvor dette er nødvendigt for den tekniske gennemførelse af saneringsplanen, men også i tilfælde, hvor hensynet til at opnå en samfundsøkonomisk forsvarlig løsning taler herfor. Til illustration af problemet kan man forestille sig en saneringsmoden karre, bestående af en randbebyggelse med bag- og mellembygninger på de indre arealer. Hele karreen må, bl. a. på grund af den tætte og høje bebyggelse, betragtes som saneringsmoden, men hvis den indre bebyggelse nedrives, kan den saneringsmodne tilstand ophæves for den mere værdifulde randbebyggelse, der gennem nedrivningen af den indre bebyggelse får tilstrækkelig lys og luft samt friarealer, og det forudsættes, at det iøvrigt ikke er nødvendigt at foretage væsentlige foranstaltninger over for randbebyggelsen.

I dette eksempel kan saneringen rent teknisk gennemføres ved ekspropriation af de indre arealer (eller de herpå værende bygninger), medens man over for randbebyggelsen kan begrænse sig til at pålægge servitutter om deltagelse i et fælles gårdareals anlæg og vedligeholdelse. Men er en sådan fremgangsmåde forsvarlig ud fra samfundsøkonomiske hensyn? Det er jo en given ting, at en sådan sanering vil påføre det offentlige et betydeligt tab, og det er nærliggende at rejse det spørgsmål, om det ikke er nødvendigt at kunne ekspropriere hele karreen, altså også randbebyggelsen, for at begrænse samfundets tab. For at belyse dette spørgsmål er det hensigtsmæssigt at udbygge eksemplet med nogle tal. Man kan forestille sig, at den omtalte karre's nuværende værdi er 4,5 mill. kr., hvoraf 3,5 mill. kr. falder på randbebyggelsen og 1 mill. på de indre arealer med påstående bygninger. Hertil kommer omkostningerne ved at nedrive disse bygninger (incl. erstatninger til næringsdrivende o. lign.), således at det øjeblikkelige saneringstab vil overstige 1 mill. kr. Hvilke muligheder har det offentlige nu for at begrænse dette tab?

Det er overvejende sandsynligt, at randbebyggelsen efter saneringens gennemførelse vil stige i værdi. Randbebyggelsens lejligheder har fået tilfredsstillende lys- og luftforhold, adgang til friarealer m. v. Dette kan betinge en højere

leje og dermed en værdistigning. En sådan af saneringen betinget værdistigning bør ikke tilfalde ejerne af randbebyggelsen, som har fået erstatning for afståelse af de indre arealer. Det ville være urimeligt, om det offentlige skulle betale hele saneringstab, medens ejerne skulle kunne indkassere værdistigningen på den del af saneringsområdet, der bevares.

Den af saneringen betingede øjeblikkelige værdistigning bør derfor kunne modregnes i saneringsudgifterne. Dette spørgsmål vil blive behandlet nærmere i afsnit 10.8., hvor der stilles forslag om, at den i lovens § 27 hjemlede adgang til for den enkelte ejendom at modregne værdistigningen i erstatningen udvides således, at værdistigningen for saneringsområdet under eet kan modregnes i de samlede saneringsudgifter. Følges dette forslag, vil denne værdistigning fuldt ud kunne modregnes uden udvidelse af ekspropriationsadgangen.

Imidlertid vil værdistigningen i almindelighed ikke være tilstrækkelig til at dække saneringsudgifterne. Det er ikke sandsynligt, at de nedrevne bygningers afkastningsevne fuldt ud kan overføres til den bevarede randbebyggelse. Man kan f. eks. tænke sig, at randbebyggelsens værdi i det her behandlede tilfælde stiger med $\frac{1}{4}$ mill. kr., således at det offentlige tab ved modregning begrænses med dette beløb. Hvilke yderligere muligheder er der for at begrænse eller dække tabet?

Udover den af saneringen betingede øjeblikkelige værdistigning, der som nævnt vil blive inddraget ved opgørelsen af saneringsmellemværendet, kan der på anden måde fremkomme værdistigninger, som kan tænkes anvendt til hel eller delvis dækning af tabet. Sådanne yderligere værdistigninger kan formentlig tænkes at fremkomme på 3 måder:

- a) Vurderingen af den af saneringen betingede øjeblikkelige værdistigning kan senere vise sig at have været for lav. En sådan værdistigning må også betragtes som en af saneringen betinget værdistigning. I et kontrolleret lejemarked vil dette forhold antagelig være vanskeligt at konstatere, idet værdistigningen må fastsættes efter skøn, hvorefter der godkendes en hertil svarende lejeforhøjelse. Under et frit boligmarked har man den vejledning for skønnet, som efterspørgslen såvel efter lejligheder som efter ejendomme giver.
- b) Endvidere kan det tænkes, at den værdistig-

ning, som følger af saneringen, ikke giver sig fuldt udslag med det samme, men først slår igennem senere, f. eks. fordi efterfølgende saneringer af nabokvarterer hæver hele kvarteret op i et højere plan med det resultat, at saneringskvarteret stiger forholdsvis mere i værdi end byens øvrige ejendomme. En sådan værdistigning må også betragtes som en af saneringsvirksomheden betinget værdistigning. Den vil imidlertid være vanskelig at konstatere og vil iøvrigt antagelig kun få nævneværdig betydning, hvor et kvarter gennem sanering omdannes til erhvervsområde, medens dette forhold næppe vil spille nogen større rolle i områder, der bevares som boligkvarterer – de områder, hvor saneringsvirksomheden i særlig grad bør sættes ind.

- c) Endelig kan en værdistigning fremkomme ved en almindelig stigning i ejendomsværdierne enten ved, at en latent værdistigning kommer til udfoldelse gennem lempelser i eller ophævelse af huslejerestriktionerne, eller ved en fremtidig stigning i det almindelige huslejeniveau som følge af den almindelige økonomiske udvikling i samfundet. Denne sidstnævnte værdistigning har intet med saneringsvirksomheden at gøre, og ved at gribe ind her ville man stille disse ejendommers ejere eller lejere dårligere end andre. Hvis man f. eks. vil dække saneringstab helt eller delvis ved en husleje-forhøjelse på et tidspunkt, hvor det almindelige lejeniveau er låst fast, stiller man de pågældende lejere – der i forvejen har fået en lejeforhøjelse i forbindelse med den af saneringen betingede værdistigning – dårligere end andre lejere, og inddrager man lejeforhøjelsen til det offentlige på et tidspunkt, hvor lejen i andre ejendomme kan forhøjes, stiller man ejerne dårligere end andre ejere. Det vil med andre ord sige, at man giver de saneringsmodne ejendomme en særbehandling ved at inddrage en værdistigning, som er uafhængig af saneringen, til dækning af det offentlige udgifter. Man pålægger i virkeligheden disse ejendomme en saneringsafgift.

Efter kommissionens opfattelse må man se bort fra at søge saneringstabet dækket gennem den under c) nævnte værdistigning, idet den ingen forbindelse har med saneringsvirksom-

heden. De under a) og b) omtalte værdistigninger er afledet af saneringsvirksomheden, og i princippet burde de formentlig kunne anvendes til dækning af saneringstabet i samme omfang som den øjeblikkelige, af saneringen betingede værdistigning. Da disse værdistigninger næppe vil kunne blive af væsentlig betydning, og da de vil være vanskelige at konstatere, er man mest tilbøjelig til at mene, at der også bør bortses fra disse muligheder for senere dækning af saneringstabet. I det omfang sådanne værdistigninger fremkommer, vil en del heraf tilfalde det offentlige gennem de almindelige regler om grundværdistigningsafgifter o. lign. Såfremt man bliver stående herved, bortfalder det rejste spørgsmål om at søge ekspropriationsadgangen udvidet for at kunne inddrage disse værdistigninger i videre omfang, end de almindelige regler fører til.

Selv om kommissionen således nærmest mener, at man bør indskrænke sig til at begrænse saneringstabet ved modregning af den øjeblikkelige, af saneringen betingede værdistigning, skal der dog gøres nogle bemærkninger om de fremgangsmåder, der kunne tænkes bragt i anvendelse for at inddrage senere værdistigninger. Af de vigtigste skal nævnes følgende:

(1) Det offentlige kan *ekspropriere* de pågældende ejendomme. Herved lider ejerne ikke noget tab, idet de får erstatning for deres ejendommens værdi, men ejerne afskæres fra at få fordel af værdistigningsmulighederne. Det offentlige får mulighed for – enten ved selv at beholde ejendommene eller ved de vilkår, som fastsættes i forbindelse med videresalg – at dække saneringstabet helt eller delvis gennem værdistigningsmulighederne. Yderligere har ekspropriationen den fordel at lette en senere videreførelse af saneringen. På den anden side kræver ekspropriationen af hele saneringsområdet en betydeligt større øjeblikkelig kapitalindsats, end hvis ekspropriationen begrænses til de ejendomme, som det er nødvendigt at råde over af hensyn til den teknisk forsvarlige gennemførelse af saneringsplanen.

I Sverige har man positivt taget stilling til spørgsmålet om ekspropriation i tilfælde som de her omtalte, idet den svenske bygningslov, § 44, bestemmer følgende:

»Finnes tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kra-

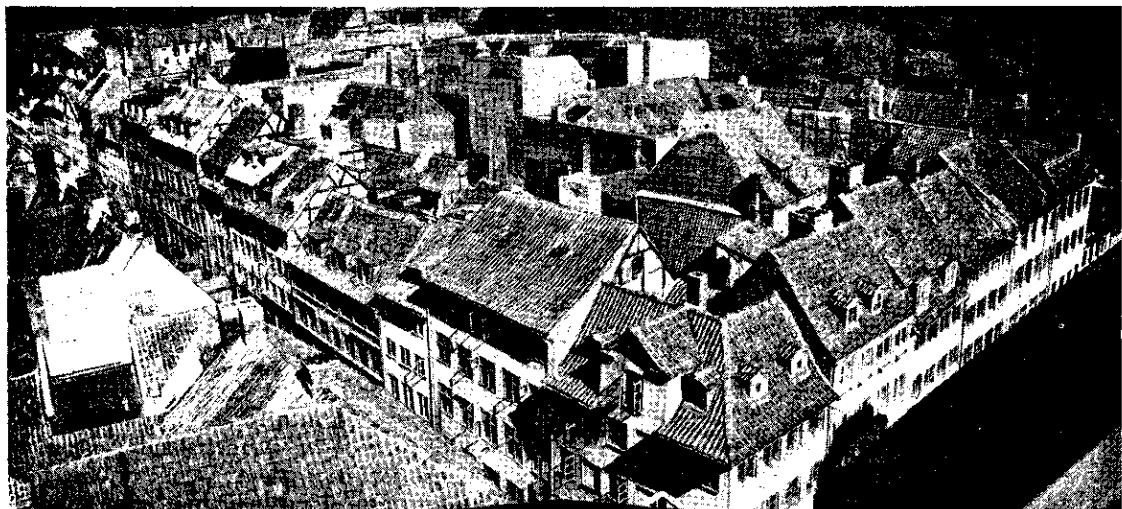
vet på ändamålsenlig bebyggelse vara i behov av genomgripande ombyggnad, och kan denna icke lämpligen ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan i anledning av ombyggnaden fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området, medgiva staden att *lösa den mark inom området, som erfordras för ombyggnaden ävensom annan inom området eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde.*«

(2) Det offentlige kan forskudsvis betale saneringstabet, men forlange, at tabet – helt eller delvis – skal sættes ind i ejendommene som en *prioritet*. Denne prioritet kan da i begyndelsen være rente- og afdragsfri, men efterhånden som det almindelige lejeniveau går op, kan en passende del af provenuet inddrages af det offentlige gennem forrentning og afdragning af prioriteten.

En noget lignende ordning er skitseret i den svenske saneringsbetænkning af 1954. Det forudsættes her, at den, som gennemfører saneringen, selv finansierer tabet ved optagelse af lån eller på anden måde, og at staten yder et årligt tilskud til dækning af renter og afdrag på denne finansiering. Det er da tanken, at statens tilskud skal nedsættes, efterhånden som renter m. v. kan afholdes over ejendommens driftsbudget, for tilsidst at bortfalde.

(3) Det offentlige kan forskudsvis betale saneringstabet, men helt eller delvis dække sig ind gennem en *huslejeforhøjelse* (ud over den af den øjeblikkelige værdistigning betingede), som tilfalder det offentlige. Efterhånden som det almindelige huslejeniveau betinger en forhøjelse af lejen i de sanerede ejendomme, må en passende del da afgives til det offentlige. En sådan ordning svarer ret nøje til den under (2) skitserede.

Da kommissionen som nævnt er af den opfattelse, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at søge senere opståede værdistigninger inddraget til dækning af saneringstabet, har man ikke foretaget nærmere undersøgelser af mulighederne for at gennemføre de ovenfor skitserede fremgangsmåder.



10.6. Sanering ved offentlig eller privat foranstaltning.

I de fleste lande har man betragtet det som *en opgave for det offentlige* at gribe ind over for usunde og dårlige beboelsesejendomme som led i de almindelige bestræbelser for tilvejebringelse af gode boligforhold og for forbedring af befolkningens sundhedstilstand i det hele taget. I de store byer er større eller mindre boligområder, stedvis endog hele kvarterer, i en sådan tilstand, at det må betragtes som et nødvendigt led i samfundets sociale og sundhedsmæssige arbejde at hindre den fortsatte brug til bolig eller ophold for mennesker. Det offentliges indgriben til forbedring af usunde boligkvarterer – sanering af slumkvarterer – har vist sig så meget mere nødvendig, som den samlede ordnende og planlæggende virksomhed, som en sådan sanering forudsætter, ikke i tilstrækkelig grad er blevet fremmet ad privat vej.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg understregede da også, at forudsætningen for gennemførelsen af saneringsarbejdet inden for frister, som formålet med rimelighed vil forudsætte, så godt som altid vil være, at samtlige ejendomme i det pågældende område erhverves af den myndighed eller det selskab, der forestår arbejdet. *)

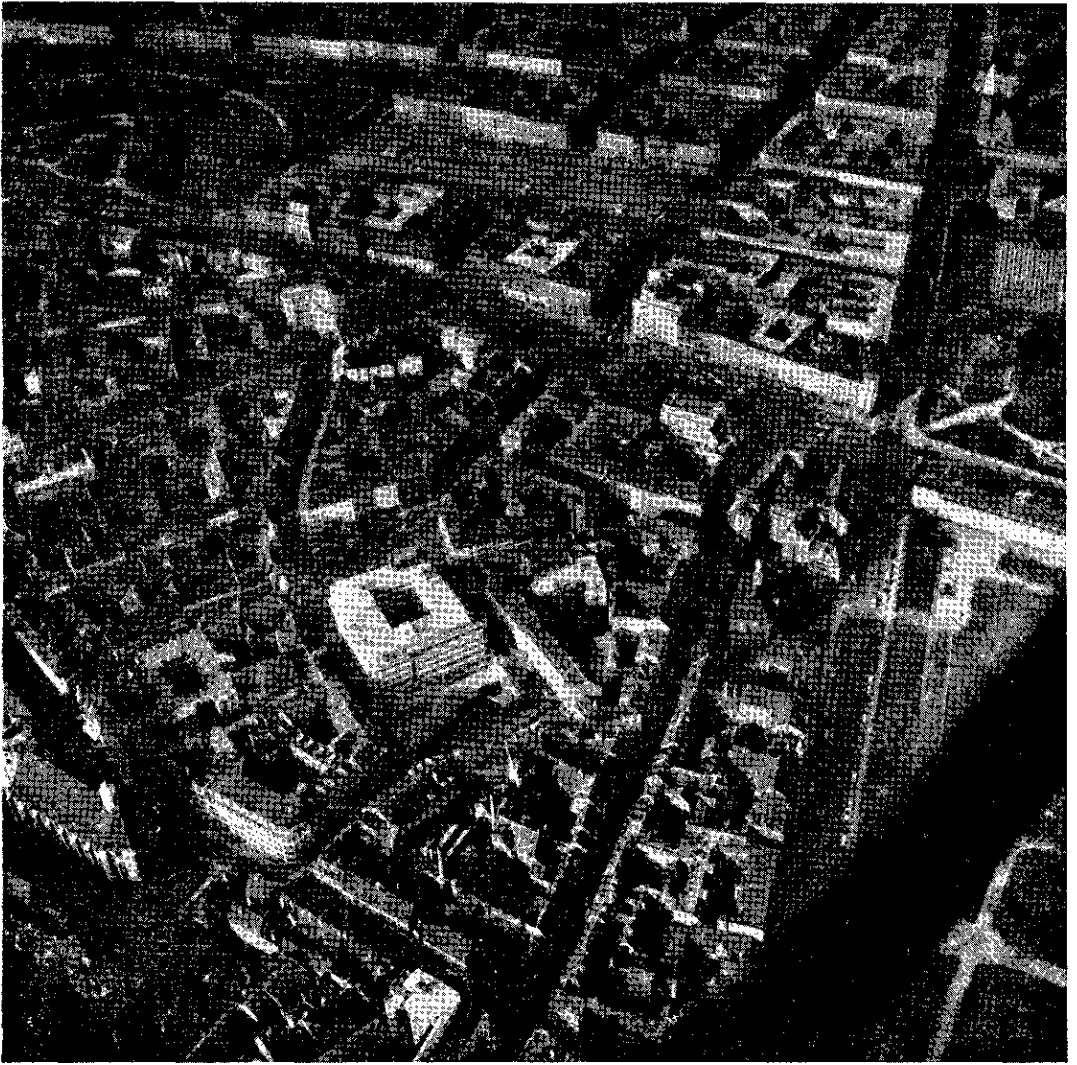
I overensstemmelse med disse betragtninger forudsætter boligtilsynsloven, at en sanering på de i loven angivne vilkår skal ske *ved det offentliges foranstaltning*.

*) 1938-betænkningen, side 29, 43 og 52.

Når man tager de bestræbelser i betragtning, som fra samfundets side på en række områder udfoldes for at sikre befolkningens hensigtsmæssige boligforhold, bestræbelser, som bl. a. har givet sig udtryk i en omfattende byggelovgivning, byplan- og byreguleringslovgivning, lejelovgivning og byggestøtlovgivning, synes det naturligt, at det offentlige også bør yde sin medvirken til iværksættelse af saneringer. Når man i nybyggeriet stræber efter en højere og højere standard, forekommer det selvmodsigende, hvis man ikke samtidig tager sigte på at fjerne eller forbedre den allerringeste boligbestand, til hvis forekomst og benyttelse der er knyttet alvorlige sociale og sundhedsmæssige betænkeligheder. De krav, der stilles til nybyggeriet, tilkendegiver tydeligt, at den dårligste del af boligbestanden ikke blot tilnærmelsesvis opfylder de krav, man fra samfundets side bør stille til en forsvarlig bolig.

I de lande – særlig England og USA – som især har beskæftiget sig med slumboligernes problemer og bekæmpelsen af slummens forekomst, er det forlængst erkendt, at en fjernelse af slumboligerne kun vil finde sted i tilstrækkeligt omfang, hvis der fra det offentliges side gøres en positiv indsats herfor, i det mindste gående ud på, at der er ekspropriationsadgang og ydes økonomisk støtte til saneringernes gennemførelse.

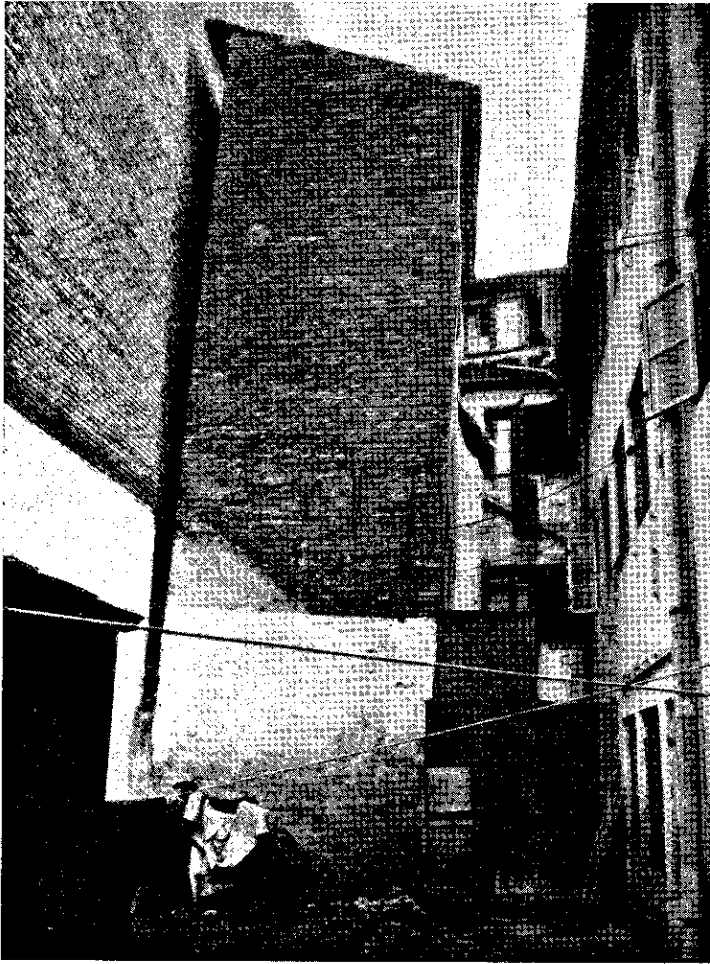
Det behøver formentlig ikke nærmere påvisning, at selvsaneringer – sanering foretaget af ejerne uden offentlig medvirken – ikke hidtil har været i stand til at forny bygningsbestanden



Billedet fra luften af kvarteret omkring Kultorvet i København afslører bedre end noget andet de ældre bydeles uendelige mosaik af baggårde og side-, mellem- og baghuse. Det viser tillige, at selvsaneringer i kvarteret er gennemført ved opkøb og totalsaneringer af halve eller hele gadesider som saneringerne langs Nørrevold eller ved opkøb af halve eller hele karreer som saneringen af kareen imellem Hauser Plads og Kultorvet (i billedets midte). De nye huse bygges til så høje udnyttelsesgrader, at det som oftest er udelukket, at de kan bruges til beboelse.

i et ud fra samfundsmæssige hensyn forsvarligt tempo. Man skal i denne forbindelse blot hen-vise til de i de foregående kapitler givne oplysninger om bygningsbestandens alder og tilstand, og til yderligere illustration kan fremdrages

nogle undersøgelser af selvsaneringer i Københavns gamle bydel. Inden for dette område fandtes i 1918 41 ha grundareal, hvis bygningsbestand var opført før 1890. I perioden 1918–1946 er der sket bygningsfornyelse på områder svarende til ialt 6 ha, og kun en del af denne saneringsvirksomhed har været privat selvsanering, idet tallene også omfatter nedrivning af ældre bebyggelse i forbindelse med de af det offentlige iværksatte gadegennembrud inden for området. Selv om man ser bort herfra, og selv om man ser bort fra årene 1940–1946, da byggevirksomheden af særlige grunde var lammet, ville en selvsanering af de resterende 35 ha i det hidtidige tempo dog tage ca. 130 år.



Det 200-årige baghus (i billedets midte) er opført uden tanke på lys og luft for ejendommens bygninger og med en ca. 10 m høj brandgavl i bagskellet i endnu mindre forståelse for lysforholdene på nabogrunden. 100 år senere har naboen imidlertid til gengæld opført en ca. 20 m høj bygning med brandgavl i samme skel (til venstre på billedet) og klemt den ældre bebyggelse helt inde.

De yngste ejendomme inden for området (fra 1890) ville således blive omkring 200 år gamle, før de blev saneret.

Hvorfor finder den private selvsaneringsvirksomhed sted i et så langsomt tempo – selv inden for et område, hvor der på grund af city-dannelse skulle være de bedste muligheder derfor? Svaret er formentlig, at den privatøkonomiske saneringsmoden som regel indtræder på et langt senere tidspunkt end den i samfundshensyn begrundede saneringsmoden.

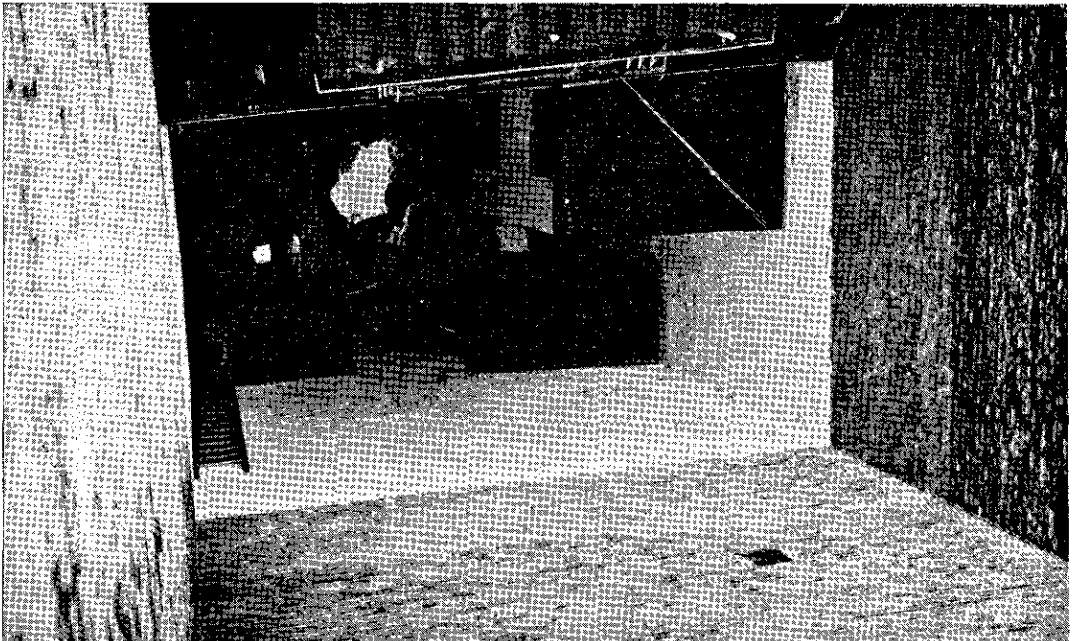
Ud fra en rent økonomisk betragtning er en ejendom først saneringsmoden, når en ny bebyggelse med sikkerhed kan give en forrentning af grundværdien, som er lige så stor eller større end nettoafkastet af ejendommen i dens nuværende tilstand. I almindelighed vil ejendommen være saneringsmoden på grund af sund-

hedsfare og brandfare m. v., længe inden dette tidspunkt indtræder. Dette hænger sammen med, at boliger og andre lokaliteter, der absolut set er billige, er og vel altid har været en mangelvare. Det er en kendt sag, at lejen i de kondemnable og saneringsmodne lejligheder er relativt – set i forhold til den øvrige boligbestand – høj pr. m² etageareal, men på grund af lejlighedernes beskedne størrelse og ringe udstyr er lejen pr. lejlighed ret lav, og der er – selv i perioder med lejeledighed – en stærk efterspørgsel efter sådanne lejligheder fra befolkningsgrupper, som ikke kan – eller ikke ønsker at – afse en større del af deres indkomst til husleje. Såfremt forholdene var således, at der kunne skaffes disse befolkningsgrupper forsvarelige boligforhold, ville kondemnerings- og saneringsregler i det væsentlige være overflø-

De gamle ejendommers grundstørrelser er ofte så små, at den enkelte ejer – efter de moderne byggeloves krav om afstande mellem bygninger og til skel – ikke kan udskifte sin bebyggelse på rentabel måde. Hvor selvrensninger er gennemført ved opkøb og sammenlægning af flere ejendomme, kan resultatet blive, at enkelte ejendomme – som den tre-etagers 200-årige ejendom i billedets midte – afskæres fra fornyelse, fordi de er blevet klemt inde af den nyere bebyggelse.



Ved at betragte den indeklemte ejendoms gård fra oven får man et tydeligt bevis for de ubeldige forhold, der er blevet resultatet af de omgivende ejendommers selvrensning.



dige. Den dårligste del af boligbestanden ville blive forladt og dermed miste sin værdi, sin økonomiske afkastningsevne. Som forholdene imidlertid rent faktisk er, må samfundet træde til med sin bedømmelse af ejendommenes tilstand. Over for den allerringeste del af boligbestanden, hvor den fortsatte benyttelse medfører fare for beboerne, giver denne bedømmelse sig udslag i kondemnering, som sker uden erstatning, fordi kondemneringen er en konstatering af, at boligen er så underlødigt, at den ikke længere bør finde anvendelse. Ved sanering betales der erstatning som en indrømmelse af, at boligbestanden vel er af ringe kvalitet, men dog endnu ikke har nået en sådan underlødighed, at dens benyttelse kan forbydes.

En sanering, som gennemføres, før den økonomiske saneringsmodenhed er indtrådt, vil således medføre et – i alt fald øjeblikkeligt – tab, og man kan i almindelighed ikke vente, at den private ejer vil foretage saneringer, medmindre der ydes økonomisk støtte til dækning af tabet. Normalt vil en privat ejer kun være villig til at tage et øjeblikkeligt tab, såfremt det er nødvendigt for hans virksomheds trivsel, f. eks. for at skaffe udvidelsesmuligheder, eller fordi en central beliggenhed skønnes nødvendig, og han vil da regne med, at det øjeblikkelige tab efterhånden vindes ind ved de fordele, som saneringen medfører. Den økonomiske støtte må således i første række tage sigte på direkte at overvinde den særlige økonomiske modstand, som gennemførelsen af en sanering i modsætning til et almindeligt byggeri støder på.

Hertil kommer den vanskelighed for selv-saneringen, at overordentlig mange grunde allerede idag er så tætbebyggede, at det efter gældende byggelove kun er muligt at bebygge dem med et betydeligt indskrænket bygningsvolumen, og at en rimelig udnyttelse efter byggelovene kun er mulig, såfremt flere ejendomme sammenlægges til een, hvilket kun sjældent lader sig gøre gennem frivillige køb og salg, og som derfor gør det nødvendigt, at der skabes rammer for et samvirke ejerne imellem eller for ekspropriationer gennemført af det offentlige.

Ikke alene er selv-saneringsvirksomheden for ringe i forhold til behovet for sanering, men hvor den forekommer, giver den sig i mange tilfælde udslag i en høj udnyttelse af grundarealerne og karakteriseres ofte ved, at nybyggeriet på de ryddede grunde er tilrettelagt for et bedre betalende lejer klientel, i første række kontor- og erhvervsformål, udnyttelsesformer,

som kan være i strid med samfundets interesser. Kun sjældent ser man selvsaneringer af boligkvarterer resultere i genskabelse af nye boligkvarterer.

I den af indenrigsministeriets saneringsudvalg afgivne betænkning holdes de af de private foretagne saneringer uden for det almindelige saneringsbegreb. Motiveringen herfor er den, at formålet med den private sanering ikke er selve saneringen, og at den private sanering ofte ikke er hensigtsmæssig set med samfundets øjne. Det er imidlertid et spørgsmål, om de ovenfor anførte betragtninger behøver at føre så vidt, at man betragter saneringerne som en opgave, der kun kan løses af det offentlige. For samfundet er det nemlig ligegyldigt, om motiveringen for saneringen bygger på sociale hensyn til beboerne eller på privatøkonomiske betragtninger, når blot resultatet bliver de forbedringer, som tilstræbes af samfundet. Saneringen er lige værdifuld set med samfundets øjne, hvad enten den gennemføres af de private eller af det offentlige, når blot resultatet i begge tilfælde bliver det ud fra samfundshensyn hensigtsmæssige, og det økonomiske forløb ikke stiller sig ringere for det offentlige, når det er de private, der sanerer. Endvidere kan man til støtte for private saneringer anføre, at man herigennem giver ejerne adgang til at bevare deres ejendom i stedet for at skulle afstå den til det offentlige.

Hertil kommer, at man ved at drage de private grundejere ind i saneringsarbejdet åbner mulighed for, at opgaverne kan tages op til løsning på et bredere grundlag og i større omfang, end hvis der alene sættes ind fra det offentlige side. Den nødvendige kapitalindsats, som det offentlige må præstere, bliver mindre, fordi ejernes egenkapital i ejendommene ikke skal indfries ved overtagelse, således at et givet beløb til saneringsstøtte rækker længere.

Efter kommissionens opfattelse er der således en del, der taler for at give de private grundejere adgang til at få offentlig støtte til selv at gennemføre en sanering, idet det da som modsætning til den offentlige støtte må være en forudsætning, at saneringen gennemføres til de tidspunkter og efter de retningslinier, som de samfundsmæssige hensyn kræver. I det følgende gennemgås forskellige muligheder for at gennemføre et sådant forslag i praksis.

Man kan først tænke sig, at det gøres til en pligt for kommunen, at en saneringsplan, inden den iværksættes af det offentlige, skal forelæg-

ges for de af planen omfattede grundejere, så således at der gives dem lejlighed til at tage stilling til, om de selv ønsker at gennemføre planen efter de fastsatte retningslinier.

Ved en sådan fremgangsmåde begrænses indgrebet over for de private grundejere til, at man fra det offentliges side gennem vedtagelse af saneringsplanen konstaterer, at området er saneringsmodent, og fastlægger de foranstaltninger, som skal træffes for at tilvejebringe tilfredsstillende forhold i området. Derimod overlades det til grundejernes afgørelse, om planen skal gennemføres ved privat eller offentlig foranstaltning, idet der fra det offentliges side tilbydes grundejerne økonomisk støtte, såfremt de selv vil gennemføre planen.

Da det forudsættes, at kommunen skal betale en del af saneringstab, vil denne fremgangsmåde betyde, at man i givet fald pålægger kommunen at betale tilskud til en privat sanering. I tilfælde, hvor en kommune ikke er interesseret i at overlade saneringsplanens gennemførelse til de private grundejere, kan fremgangsmåden således tænkes at få den virkning, at saneringsvirksomheden begrænses.

Dernæst kan man gå den vej, at *de midler, som staten stiller til rådighed* som tilskud og lån til gennemførelse af saneringsplaner, *deles i et vist forhold mellem kommunale og private saneringer*. Selv om man til en sådan deling af midlerne knytter en adgang til at overføre udisponerede beløb fra den ene gruppe til den anden, er det imidlertid klart, at fremgangsmåden er vanskeligt forenelig med ønsket om en vis planlægning på længere sigt af saneringsvirksomheden. Dertil kommer, at ordningen vil virke tilfældig over for grundejerne, idet iøvrigt ensartede saneringsområder i nogle tilfælde vil kunne saneres ved privat foranstaltning, medens de i andre tilfælde bliver saneret af det offentlige. En fordeling af statens støtte-midler er således næppe en farbar udvej.

Endvidere kan man tænke sig, at man i stedet for at gøre saneringsplanens forelæggelse for grundejerne til en pligt for kommunen, giver denne *en adgang* til at følge denne fremgangsmåde. Medens der fra kommunal side intet vil kunne indvendes herimod, vil også denne fremgangsmåde i nogen grad kunne komme til at virke tilfældig over for grundejerne, idet det udelukkende vil afhænge af den enkelte kommunalbestyrelses holdning, om de private grundejere får lejlighed til at tage stilling til, om de selv ønsker at gennemføre planen. Fra

statens synspunkt er fremgangsmåden også mindre tilfredsstillende, idet en privat sanering som nævnt vil kræve en mindre kapitalindsats fra statens side end en kommunal sanering. Som det vil fremgå af afsnit 10.10., vil *saneringstab* formentlig i almindelighed blive af samme størrelsesorden, hvad enten der er tale om privat eller offentlig sanering, men det *lånebehov*, som – ud over dækningen af saneringstab – må imødekommes for at sikre saneringsplanens økonomiske gennemførelse, vil være større ved en kommunal sanering end ved en privat sanering, navnlig fordi man i sidstnævnte fald undgår at skulle indfri egenkapitalen i ejendommene. Uden modifikationer kan man derfor heller ikke anbefale, at det ganske overlades til kommunens afgørelse, hvilken saneringsform der skal anvendes.

Man kunne derfor overveje en løsning, som gør det økonomisk tiltrækkende for kommunen at benytte sig af en adgang til at forelægge saneringsplanen for grundejerne, f. eks. ved at ændre tabsfordelingen mellem stat og kommune ved en privat sanering. Det ville imidlertid næppe være rimeligt at lade staten overtage hele tabet, dels fordi en del af de økonomiske byrder ved saneringsvirksomheden bør afholdes lokalt, og dels fordi man næppe kan undvære den lokale interesse i at opnå det bedst mulige økonomiske resultat af saneringsvirksomheden. Hertil kommer, at der formentlig vil blive fastsat årlige maksimumsbeløb for statens støtte, og hvis staten skulle dække hele tabet ved en privat sanering, ville dette resultere i en begrænsning af saneringsvirksomheden. Disse betænkeligheder kunne tildels overvindes ved at lade kommunen bære en del af tabet ved en privat sanering, men dog en mindre del end ved en kommunal sanering.

Man kunne også tænke sig at gå den modsatte vej, nemlig at gøre en kommunal sanering mindre tiltrækkende for kommunen ved at begrænse statens støtte på en sådan måde, at den ikke kommer til at overstige, hvad der ville kræves til en privat sanering. Herved begrænses den samlede økonomiske indsats fra det offentliges side ganske vist ikke, men der sker en forskydning i fordelingen af den offentlige indsats mellem stat og kommune, som formentlig vil kunne fremme kommunens interesse i private saneringer.

Løsninger som de sidst skitserede vil imidlertid skabe en uheldig usikkerhed om saneringsvirksomheden, og de kan næppe udformes på

en sådan måde, at iøvrigt ens stillede grundejere bliver behandlet på samme måde. Hertil kommer, at de vil give anledning til en række administrative vanskeligheder.

Kommissionen er derfor kommet til det resultat, at en saneringsplan altid bør forelægges for grundejerne, således at der gives dem adgang til at tage stilling til, om de selv vil gennemføre saneringen, idet det må være en forudsætning, at de da forpligter sig til at følge de i saneringsplanen fastsatte bestemmelser, og at det offentliges tilskud til dækning af saneringstabet ikke må overstige saneringstabet ved en kommunal sanering. På den anden side bør ejernes interesse i selv at gennemføre saneringen give sig udslag i, at de må forpligte sig til at bidrage til finansieringen ved at stille en passende egenkapital til rådighed til formindskelse af det lånebehov, som det offentlige skal dække for at sikre saneringens gennemførelse.

Sanering ved grundejernes foranstaltning med offentlig støtte rejser en række forskellige problemer:

De samfundshensyn, som begrundet offentlig støtte til at forbedre et saneringsmodent område, gør sig som regel kun gældende, hvor området har en vis udstrækning, f. eks. omfattende en eller flere karreer. Den isolerede slum vil det i almindelighed være naturligt at fjerne ved hjælp af kondemneringsbestemmelserne. Saneringsområdet vil således normalt omfatte flere ejendomme med forskellige ejere, og der rejser sig derfor først det spørgsmål, om en enkelt ejer skal kunne påtage sig saneringens gennemførelse imod de øvriges vilje, om samtlige ejere skal gå med, eller om man bør kræve en vis majoritet blandt grundejerne.

I den svenske saneringsbetænkning af 1954 drøftes indgående spørgsmålet om privates adgang til at gennemføre saneringsplaner og til iøvrigt at bringe et byområde i overensstemmelse med byplanen. Det fremhæves i betænkningen, at det i første række bør tilkomme – og påhvile – grundejerne at bringe området i overensstemmelse med planen. Kan dette ikke lade sig gøre, f. eks. fordi grundejerne ikke kan blive enige om at bringe planen til udførelse, går betænkningen ind for, at en hvilken som helst privat, der kan stille de fornødne garantier for en samfundsmæssigt hensigtsmæssig gennemførelse af planen, bør have adgang til at ekspropriere det pågældende område. Blandt iøvrigt lige egnede bør et flertal af grundejerne eller i givet fald en enkelt grundejer have for-

trinsretten til ekspropriation. Den privates ret til at ekspropriere er dog kun tænkt som en subsidieret adgang til ekspropriation for det tilfælde, at kommunen ikke selv ønsker at gennemføre saneringen.

Et så vidtrækkende synspunkt som at give en enkelt grundejer eller endog en udenforstående ekspropriationsret ville det dog nok være betænkeligt at anlægge, når man yder den private offentlig støtte. Hvis den privates deltagelse skal få nogen reel betydning, synes det på den anden side også udelukket at fordre, at samtlige grundejere inden for saneringsområdet skal gå ind for planen og deltage i dens realisation. I så fald er der næppe stor udsigt til, at de private i blot nogenlunde udstrækning vil kunne inddrages i saneringsarbejdet, idet man vel meget ofte må regne med, at enkelte af grundejerne inden for området ikke vil være interesserede, og en enkelt modvillig ejer kunne således fortrænge et saneringsønske hos samtlige øvrige ejere i området.

Det forekommer herefter rimeligt at vælge en løsning, som gør det til en betingelse for opnåelse af det offentliges økonomiske støtte, at *et flertal af grundejerne* inden for saneringsområdet erklærer sig villige til og dokumenterer, at de er i stand til at gennemføre saneringen efter de fastlagte retningslinier. Flertallet må da kunne fordre de øvrige ejendomme eksproprieret i samme omfang som ved en kommunal sanering og overdraget til sig. Mindretallet vil ikke med rette kunne beklage sig herover, idet de pågældende jo under alle omstændigheder vil få deres ejendom eksproprieret ved det offentliges gennemførelse af saneringsplanen.

Hvilket kriterium man skal anvende til konstatering af, hvorvidt der er majoritet for en privat sanering, kan diskuteres. Den mest nærliggende løsning er formentlig at lægge den offentlige vurdering til ejendomsværdi til grund. Over for det offentlige må det afgørende nemlig være, hvilke værdier den pågældende ejendom repræsenterer, medens spørgsmålet om, hvor stor en egenkapital ejeren er i besiddelse af i den pågældende ejendom, træder noget i baggrunden, idet det dog må forudsættes, at ejerne som betingelse for støtten må kunne stille sådanne garantier for saneringsplanens gennemførelse, at det er ubetænkeligt at overlade dem arbejdet.

I det indbyrdes forhold mellem de grundejere, der påtager sig at gennemføre en saneringsplan, spiller spørgsmålet derimod en rolle,

idet man meget vel kan tænke sig, at man ved afgørelsen af de enkelte ejeres indflydelse bør lægge andre kriterier end ejendomsværdien til grund. For det offentlige er det imidlertid underordnet, hvordan ejerne organiserer sig indbyrdes, blot de over for det offentlige fremtræder som en enhed. I deres indbyrdes forhold vil det rigtigste formentlig være at overlade det til dem selv i det enkelte tilfælde at finde frem til den mest hensigtsmæssige interessefordeling.

Man kan i denne forbindelse rejse det spørgsmål, om man ikke kunne lade de enkelte ejendomsbesiddere optræde individuelt, således at den enkelte alene stod for gennemførelsen af de foranstaltninger, som saneringsplanen krævede for hans ejendoms vedkommende (f. eks. nedrivning af et baghus), når han ellers indordnet sig under fællesskabet ved løsningen af sådanne særlige opgaver, som vedrørte hele området, f. eks. ved etablering og vedligeholdelse af fællesanlæg. I de fleste tilfælde vil en tilfredsstillende gennemførelse af en saneringsplan dog nok kræve, at planen tilrettelægges under eet og gennemføres samlet for hele det pågældende område. En opdeling af saneringen på en række enkelte ejere kan meget let føre til vanskeligheder, for så vidt angår den rent tekniske tilrettelæggelse og for saneringens gunstige forløb også i økonomisk henseende. Rent administrativt vil saneringen da også blive væsentligt mere byrdefuld for det offentlige og dermed dyrere, når saneringen deles op på de enkelte ejere, end hvor saneringen både teknisk og organisatorisk betragtes som en enhed. Det må derfor være en forudsætning for at overdrage gennemførelsen af saneringsplanen til de private grundejere, at de slutter sig sammen i ejerlav, hvor den individuelle ejendomsret erstattes af ideelle anpartar af området, idet det da kan overlades til ejerne at afgøre, om ejerlavet bør organiseres som andelselskab, interessenskab, aktieselskab eller på anden måde. For det offentlige er det afgørende, at ejerlavet i forholdet til det offentlige optræder som en juridisk enhed.

Såfremt man følger forslaget om at lade en flertalsbeslutning være afgørende for, om en ejerlavssanering i givet fald skal kunne gennemføres, bliver konsekvensen heraf som nævnt, at de øvrige inden for området beliggende ejendomme om fornødent må kunne eksproprieres og overdrages til ejerlavet. Ved kommunale saneringer gennemføres ekspropriationerne af

kommunalbestyrelsen, og det vil også være det naturligste at følge denne fremgangsmåde ved private saneringer.

Man er klar over, at de hidtidige erfaringer med hensyn til at etablere et samvirke mellem en kreds af ejere til løsning af en fælles opgave i almindelighed ikke har været gunstige. Man skal i denne forbindelse henvise til den ringe brug, som indtil nu har været gjort af reguleringsplaner i henhold til Københavns byggelov. Ved at stille forslag om økonomisk støtte til ejerlavssaneringer efter lignende retningslinier som for kommunale saneringer mener man imidlertid at have åbnet mulighed for et sådant samarbejde. Kan der ikke på dette grundlag skabes tilslutning til ejerlavssaneringer, må konsekvensen blive, at det offentlige da gennem overtageelse af saneringsområdets ejendomme tilvejebringer tilfredsstillende forhold.

De problemer, som ejerlavssaneringer rejser med hensyn til finansiering af planerne, vil blive behandlet nedenfor i afsnit 10.10.

10.7. Erstatningsproblemer.

I kapitel 8 er der redegjort for, at kondemneringsreglerne i boligtilsynsloven må betragtes som almindelige reguleringer af ejendomsrettens grænser, som væsentlige samfundsmæssigt betonedede hensyn gør berettigede, uden at indgrebene giver ejeren eller andre rettighedsindehavere krav på erstatning. Når man går ud over sådanne regler, er der tale om et ekspropriationsindgreb, som kun kan foretages mod fuldstændig erstatning, jfr. § 73 i grundloven af 5. juni 1953.

Det er i afsnit 10.5. foran drøftet, i hvilket omfang det er nødvendigt at kunne fordre afståelse af ejendomme af hensyn til gennemførelsen af saneringer, altså om selve ekspropriationsindgrebet er berettiget. I det følgende skal reglerne om *erstatningsfastsættelsen* ved ekspropriation behandles. Betragtningerne gælder dog ikke blot ved det offentliges overtagelse af ejendomme gennem ekspropriation, men også, hvor der på anden måde bliver spørgsmål om erstatningsfastsættelser i forbindelse med saneringernes gennemførelse.

10.7.1. De materielle regler.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg omtalte, at de ældre saneringslove indeholdt en ganske almindelig ekspropriationshjemmel, uden at bestemmelserne særligt var tilpasset til den art ejendomme – slumnejendomme – på hvilke de

skulle anvendes, og fremhævede, at lovene heller ikke indeholdt regler til vejledning ved fastsættelsen af erstatningssummerne udover, at disse – gennem lovenes henvisning til den københavnske vejlov af 14. december 1857 – skulle ansættes til »sand værdi i handel og vandel«.

Udvalget omtalte endvidere, at taksationskommissionerne ved fastsættelsen af disse erstatningssummer formentlig mere havde lagt vægt på at finde »værdien i handel og vandel« end »den sande værdi«, og vurderingerne syntes først og fremmest at være sket med udgangspunkt i ejendommenes lejeværdi og i mange tilfælde ved en simpel kapitalisering af ejendommenes lejeindtægt. Noget havde taksationskommissionerne naturligvis taget hensyn til selve bygningernes tilstand og alder, altså til, at de pågældende bygningers samfundsmæssige værdi havde nærmet sig nulpunktet, men der var efter udvalgets opfattelse næppe tvivl om, at man i ringe grad havde taget i betragtning, at selve lejeindtægten hyppigt ikke giver udtryk for det udlejedes virkelige indre værdi, og at man derfor var kommet op på erstatninger, der lidt svarede til det eksproprieredes sande værdi.

Udvalget pegede på, at denne fremgangsmåde havde medført, at det offentlige i mange tilfælde havde afholdt sig fra at sætte egentlige saneringsarbejder igang, idet man var vejet tilbage fra risikoen for at komme til at betale »erstatning« for bygninger med en kunstig omsætningsværdi, konsolideret ved de dårligst stilledes efterspørgsel efter »billige« lejligheder eller ved en udnyttelse i mere eller mindre åbenlys strid med lov og ærbarhed. Udvalget fremhævede derfor, at spørgsmålet om, hvilken erstatning der skal ydes til ejere og rettighedshavere i de pågældende ejendomme, måtte betragtes som et kardinalpunkt for saneringernes gennemførelse.

I så henseende pegede udvalget på, at der i forskellige lande synes at være en tendens til, at fuldstændig erstatning kræves betalt, og at erstatningen i tilfælde af ekspropriation af saneringshensyn er den samme som ved ekspropriation af andre grunde. Noget andet er, fortsatte udvalget, at de erstatningssummer, man herefter når til i de forskellige lande, ikke altid vil blive de samme, allerede fordi begrebet fuldstændig erstatning ikke alle vegne fortolkes på samme måde, og navnlig ikke altid fortolkes som svarende til »værdien i handel og vandel«.

Findes der særlige bestemmelser om erstatning ved sanering, går disse regler netop hyppigt ud på at bestemme, hvorledes den fuldstændige erstatning skal fastsættes.

Som eksempler på sådanne fremgangsmåder nævnes den i fransk ret gældende regel, hvorefter ekspropriationssummen skal ansættes til værdien i handel og vandel med fradrag af det beløb, der ville medgå til afhjælpning af de sundhedsmæssige mangler. I England ydes der, når husene er kondemnable og derfor betragtes som uden værdi, kun erstatning for grundværdien. Det samme gælder i Holland, dog at der her vil kunne blive tale om ydelse af en vis erstatning for de pågældende bygningers »pakhushværdi«.

Da der efter udvalgets opfattelse her i landet ved visse ejendomsvurderinger havde været en tendens til i for høj grad alene at lægge vægt på en på lejesummerne baseret ejendomsværdi, og da de af udvalget foreslåede bestemmelser gav nye synspunkter til bedømmelse af disse særlige ejendommens værdi, mente udvalget, at det var rigtigt i loven udtrykkelig at gøre vurderingsmyndighederne opmærksom på, at ikke alene ejendommenes tilstand og (utidssvarende) indretning, men også de i henhold til loven nedlagte benyttelsesforbud og den blotte risiko for disse var forhold, der skulle tages hensyn til. *)

På grundlag af disse betragtninger foreslog udvalget i sit lovudkast **), at der ved fastsættelsen af erstatning ved ekspropriation til sanering skal tages hensyn til:

- 1) ejendommens tilstand, beliggenhed og øvrige beskaffenhed,
- 2) de om ejendommen i medfør af loven, særlig udkastets §§ 13 og 16 (lovens §§ 10 og 13), trufne beslutninger, ligesom der
- 3) skal bortses fra mulige forbedringer, som måtte være foretaget, efter at der om ejendommen er truffet beslutning i henhold til de nævnte paragraffer, såvel som fra rettigheder, af hvad art de end måtte være, der er stiftet over ejendommen, efter at den foreskrevne tinglysning har fundet sted.

Under lovforslagets behandling på rigsdagen blev der – uden at en nærmere begrundelse fremgår af forarbejderne – indføjet et yderligere forhold, der skal tages hensyn til, nemlig:

*) 1938-betænkningen, s. 46 B, s. 52 og s. 72, 1.
**) 1938-betænkningen, s. 16.

4) særlige tab, som måtte opstå, hvor ejeren selv bebod den hele eller den væsentlige del af ejendommen. *)

På grundlag af boligtilsynsloven af 1939 er der som tidligere omtalt kun blevet gennemført en sanering, nemlig saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret i København. Under Københavns kommunes tilrettelæggelse af denne sanering blev der, som omtalt i kapitel 8, rejst tvivl om, hvorvidt der i tilslutning til en forestående sanering kunne ske kondemneringer. Dette tvivlsspørgsmål blev afgjort ved den nævnte højesteretsdom af 20. 12. 1945, der udtaler, at det efter indholdet af boligtilsynsloven, jfr. navnlig §§ 24 og 25, ikke kan antages, at en foreliggende eller påtænkt saneringsplan er til hinder for at nedlægge forbud efter lovens kapitel III mod benyttelse af boliger, der ligger inden for det af saneringsplanen omfattede område. **)

På grund af de særlige forhold, som gjorde sig gældende ved denne sanerings gennemførelse, blev erstatningerne til grundejerne iøvrigt i næsten alle tilfælde afgjort ved forligsmæssig ordning, og man savner derfor erfaringsmateriale med hensyn til taksationskommissionernes syn på erstatningsfastsættelserne.

Når kommunen gik med til en forligsmæssig ordning, skyldtes det, efter det af kommunen over for kommissionen oplyste, navnlig, at det under rigsdagens behandling af forslaget til den midlertidige lov af 9. april 1941 af folketingsudvalget var blevet udtalt, at det forudsattes, »at der ved Københavns kommunes overtagelse af ejendommene i Adelgade-Borgergade-kvarteret inden for grænserne af rimelighed lægges vægt på at nå til mindelige overenskomster mellem kommunen og grundejerne om erhvervelse af ejendommene«.

Som foran nævnt bestemmes det i boligtilsynslovens § 25, at der ved erstatningsfastsættelsen skal tages hensyn til de i paragraffens punkter 1)–4) nævnte forhold, men der gives ikke nærmere vejledning endside pålæg om, på hvilken måde disse hensyn skal tages i betragtning. Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om det ikke vil være rigtigt i loven at give nærmere forskrifter herom. I denne henseende kan henvises til følgende regler fra andre lande:

*) Folketingsudvalgets betænkning af 2. 3. 1939, tillæg B, sp. 1680, og folketingets 2. behandling af 6. 3. 1939, F, sp. 4908.

**) Side 115.

I Frankrig bestemmes det, at der i de pågældende ejendomes værdi i handel ogandel skal fradrages de beløb, der antages at måtte medgå til afhjælpning af de sundhedsmæssige mangler. Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte herom, at det er klart, at denne fremgangsmåde vil medføre, at ejendommens værdi – navnlig for meget gamle ejendomes vedkommende – vil nærme sig grundværdien. Der var dog efter udvalgets opfattelse grund til at betvivle, om en sådan fremgangsmåde her i landet ville blive betragtet som forenelig med grundlovens § 80 (nu § 73), således som det heri anvendte udtryk »fuldstændig erstatning« fortolkes i praksis, nemlig svarende til ejendommens »værdi i handel ogandel«. Mere stemmende med dansk rets opfattelse af den rette værdiansættelse ville det efter udvalgets mening være, om vurderingen skete efter engelsk mønster, således at værdien af ejendommene fastsættes til værdien i handel ogandel uden hensyntagen til eventuel overpris på grund af ejendommens anvendelse til illegale formål el. lign. samt med en sådan hensyntagen til ejendommens tilstand, at ansættelsen kommer til at svare til det beløb, ejendommene måtte antages at ville indbringe i handel ogandel efter fornøden istandsættelse, men med fradrag af anslåede udgifter til en sådan istandsættelse. ***) Udvalget foreslog dog ikke en sådan regel gennemført i loven.

Kommissionen har nærmere overvejet disse og andre muligheder for at give visse forskrifter for erstatningsudmålingen. Sådanne forskrifter ville imidlertid betyde et brud med dansk rets almindelige principper for fastsættelse af ekspropriationserstatninger, og kommissionen har derfor ikke ment at burde stille forslag herom.

Man mener herefter, at man ved lovens revision bør blive stående ved den i § 25 foretagne opregning af forhold, der skal tages hensyn til ved erstatningsfastsættelsen, idet det da som hidtil må overlades til taksationskommissionerne – og i sidste instans domstolene – at afgøre efter almindelige retsgrundsætninger, på hvilken måde disse hensyn skal tages i betragtning. Man ønsker imidlertid at understrege, at de i § 25 angivne forhold ikke kan betragtes som en udtømmende angivelse af de omstændigheder, der skal tages hensyn til ved erstatningsfastsættelsen. Taksationskom-

***) 1938-betænkningen, side 56.3.

missionen må tage hensyn til alle i betragtning kommende forhold, herunder f. eks. også de i Københavns byggelovs § 42, stk. 2, nævnte. *)

10.7.2. Fremgangsmåden ved erstatningsfastsættelsen.

I det af indenrigsministeriets saneringsudvalg udarbejdede lovudkast var det foreslået, at man ved fastsættelse af ekspropriationserstatninger ved sanering skulle anvende samme fremgangsmåde som foreskrevet i byplanloven for erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation i henhold til denne lov.

Efter *byplanlovens* § 16 fastsættes størrelsen af de erstatninger, som tilkommer vedkommende ejere i henhold til (§§ 12–15 **), i mangel af mindelig afgørelse af den samme myndighed, som foretager taksation ved afståelse af grund til gader og veje i kommunen.

Såfremt der ikke i en for kommunen gældende vedtægt er fastsat bestemmelser herom, træffes afgørelsen af en kommission bestående af 2 af amtsrådet for hele amtsråds kredsen og for amtsrådets valgperiode valgte medlemmer, af hvilke det ene af amtsrådet udpeges som kommissionens formand, samt af 2 af retten for

det foreliggende forslag udmeldte uvildige mænd. I tilfælde af stemmelighed tiltrædes kommissionen af en af præsidenten for vedkommende landsret udnævnt opmand. For hver af kommissionens medlemmer skal være udpeget en stedfortræder.

For Københavns vedkommende foretages vurderinger i henhold til byplanloven af den i henhold til lov af 14. december 1857, jfr. lov nr. 85 af 31. marts 1926, nedsatte taksationskommission.

I byplanlovens § 19 er det endvidere bestemt, at i alle sager angående erstatningskrav i medfør af loven skal den pågældende kommission antage teknisk sagkyndig medhjælp, der skal deltage i behandlingen af de fremsatte erstatningskrav og vejlede kommissionen med hensyn til sagens tekniske spørgsmål, men ikke deltager i kommissionens afstemninger. Disse sagkyndige vælges blandt en række af boligministeriet udpegede særlige sagkyndige.

Iøvrigt kan kommunalbestyrelsen beslutte, at kommissionen særlig i tilfælde af taksation ved afståelse af grund og bygninger skal tiltrædes af en landinspektør til at bistå kommissionen ved taksationen, dog uden stemmeret.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg foreslog i sit lovudkast, at bl. a. bestemmelserne i byplanlovens §§ 16 og 19, 2. stk., skulle finde tilsvarende anvendelse (lovudkastets § 29).***). Under lovforslagets behandling på rigsdagen blev der imidlertid optaget selvstændige bestemmelser om disse spørgsmål, og disse bestemmelser afviger på forskellige punkter fra byplanlovens regler.

I *boligtilsynslovens* § 28 bestemmes det, at størrelsen af de erstatninger, som tilkommer vedkommende ejere eller rettighedshavere i henhold til §§ 24–27, fastsættes i mangel af mindelig afgørelse, for så vidt angår ejendomme i København, af den taksationskommission, der er nedsat i medfør af den til enhver tid gældende københavnske byggelov med hensyn til de deri hjemlede ekspropriationer.****) I den øvrige del af Østre lands-

***) 1938-betænkningen, side 16 og 24.

****) Ifølge § 43, stk. 1, i Københavns byggelov består taksationskommissionen af 2 af boligministeren og 2 af Københavns byret udnævnte medlemmer, der er i besiddelse af fornøden bygningsmæssig sagkundskab, samt af en af boligministeren udnævnt formand. Samtidig med udnævnelse af medlemmer og formand udpeges en suppleant for hver af de pågældende.

*) § 42, stk. 2, i Københavns byggelov lyder således: Ved vurderingen skal tages hensyn til:

- Den værdiforøgelse, som den ved en arealafgivelse tilsigtede foranstaltning vil medføre for den øvrige del af ejendommen, således at erstatning ganske kan bortfalde, når foranstaltningen skønnes at medføre større fordel for ejeren, end værdien af det afståede udgør,
- de begrænsninger, forbehold eller vilkår, som måtte gælde for godkendelsen af bebyggelse på ejendommen,
- om afståelsen omfatter en adgang til udnyttelse, som først vil indtræde senere eller under visse betingelser,
- om et til gadeudvidelse afstået areal har skullet holdes ubebygget i henhold til byggeloven eller allerede måtte være udnyttet som gade,
- om en arealafgivelse ikke vil forringe en ejendoms beliggenhed i forhold til gade eller mulighederne for udnyttelse af den ikke afståede del af ejendommen, i hvilke tilfælde arealet skal vurderes som baggrundsareal,
- om den i byggelovens § 61 omhandlede vedligeholdelsespligt er behørigt overholdt,
- om de af en ejendom fremkommende lejeindtægter står i rimeligt forhold til det lejedes brugsværdi.

**) Byplanlovens §§ 12–15 omfatter afståelse af private tilhørende grunde og bygninger m. v., afståelse af private servitutter og brugsrettigheder samt tilfælde, hvor der påføres en ejer tab, fordi byplanens vej- eller byggelinie bevirker, at den bebyggelige del af en ejendom ikke hensigtsmæssigt kan anvendes til bebyggelse.

retskreds og i Vestre landsretskreds fastsættes erstatningerne af en for hvert af områderne nedsat kommission, der består af to af boligministeren og to af vedkommende landsret udnævnte medlemmer, der er i besiddelse af fornøden bygningsmæssig sagkundskab, samt en af boligministeren udnævnt formand. Samtidig med udnævnelse af medlemmer og formand udpeges en stedfortræder for hver af de pågældende.

Den oprindeligt påtænkte anvendelse af lokale kommissioner efter byplanlovens regler blev således opgivet til fordel for 3 kommissioner, nemlig 1 for København, 1 for øerne og 1 for Jylland. Begrundelsen for denne ændring fremgår ikke direkte af folketingsudvalgets betænkning, men formentlig har man ønsket at sikre den størst mulige ensartethed ved erstatningsfastsættelserne.

Endvidere blev der under rigsdagsbehandlingen indført adgang til fornyet prøvelse af kommissionernes afgørelser, idet det i § 28, stk. 3, bestemmes, at hvis den eksproprierende kommune eller vedkommende ejer finder, at den af taksationskommissionen fastsatte erstatning ikke svarer til værdien af det eksproprierede, kan hver af parterne, dog senest inden 6 ugers forløb efter meddelelsen af den stedfundne vurdering, påny forelægge erstatningsspørgsmålet for taksationskommissionen. Denne vil til foretagelse af den fornyede prøvelse af erstatningsspørgsmålet være at udvide med 2 af vedkommende landsret blandt dennes dommere udpegede medlemmer. Af folketingsudvalgets betænkning synes det at fremgå, at begrundelsen for denne adgang til fornyet prøvelse navnlig har været at skabe forøget sikkerhed for rigtige afgørelser, ikke mindst fordi det i boligtilsynslovens § 25 blev pålagt taksationskommissionerne at tage hensyn bl. a. til afsagte kommissioneringskendelser ved erstatningsudmålingen.

I de senere år kan der spores en tendens til at gå bort fra særlige taksationskommissioner for de forskellige lovgivningsområder, der hjemler ekspropriationsadgang, for derved at nedbringe antallet af sådanne kommissioner. Som eksempel kan nævnes, at bygge Lovudvalget af 1948 i sin i 1955 afgivne betænkning foreslår, at spørgsmål om erstatning for afståelser i medfør af *en kommende landsbygge Lov* skal afgøres af den samme myndighed, som foretager vurdering ved afståelse af grund til gader og veje i kommunen. Såfremt der ikke i

en for kommunen gældende vedtægt er eller i en lov om vejvæsenet måtte blive fastsat bestemmelser herom, skal afgørelsen dog træffes af den i henhold til § 16, stk. 2, i byplanloven nedsatte kommission. Formålet med denne bestemmelse er ifølge lovudkastets motiver at begrænse antallet af vurderingskommissioner, der virker jævnsides inden for samme område med opgaver, der ikke er af indbyrdes forskellig karakter. *)

Ifølge *lov nr. 95 af 29. 3. 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje* skal der anvendes følgende fremgangsmåde ved fastsættelse af erstatning for afståelse af arealer m. v. til offentlige gader og veje:

I Københavns kommune skal erstatningerne fastsættes af den i Københavns bygge Lov omhandlede taksationskommission. For det øvrige land skal der nedsættes en taksationskommission for hver amtsråds-kreds med de inden for dennes grænser beliggende købstæder. Kommissionen skal bestå af en formand og to medlemmer. Som formand udnævner ministeren for offentlige arbejder efter samråd med justitsministeren en af amtets underretsdommere eller dommerfuldmægtige. Endvidere udpeger amtsrådet og byrådene for en 8-årig periode et antal personer, som amtmanden optager på en liste over medlemmer af taksationskommissionerne. Amtsrådet udpeger 8 (Københavns amtsråd dog 12) personer, medens hvert byråd udpeger 1 person for hver påbegyndt 5.000 indbyggere i købstadkommunen, dog højst 4 personer. Amtmanden bestemmer, hvem af de således på listen opførte der skal deltage i taksationskommissionerne.

Endvidere skal der for hele landet nedsættes 7 overtaksationskommissioner, nemlig 3 for de jyske amter, 1 for de fynske amter og 3 for de sjællandske, lolland-falsterske og bornholmske amter. Hver overtaksationskommission skal bestå af en formand, der skal opfylde betingelserne for at være landsdommer, og 2 faste medlemmer med suppleanter. Formanden, medlemmerne og suppleanterne beskikkes af ministeren for offentlige arbejder for en 8-årig periode. I hver sag tiltrædes kommissionen desuden af to medlemmer, der udpeges af ministeren efter en ligeledes for en 8-årig periode udarbejdet liste, på hvilken der for hver amtsråds-kreds inden for overtaksationskommissionens område optages 5 personer efter indstil-

*) Landsbygge Lovudvalgets betænkning, s. 38 og 52.

ling af amtsrådet og 1 person for hver købstad inden for området efter indstilling fra vedkommende byråd.

Medlemmerne af taksations- og overtaksationskommissionerne skal have behørig indsigt i vurdering af ejendomme. De må ikke være medlemmer af den kommunalbestyrelse, der har truffet beslutning om ekspropriationen.

I taksations- og overtaksationskommissionernes møder medvirker uden stemmeret en af vedkommende amtsråd eller byråd udpeget landinspektør. For så vidt formanden for kommissionen finder det nødvendigt, kan der tilkaldes særlig sagkyndig assistance, som deltager i forhandlingerne uden stemmeret.

Når forholdene taler derfor, skal ministeren for offentlige arbejder efter begæring af en vejbestyrelse kunne tillade, at ekspropriation og taksation i stedet for efter de ovenfor angivne regler foretages efter reglerne i forordningen af 5. marts 1845, jfr. lov nr. 6 af 10. januar 1928.

Herefter skal man i almindelighed anvende følgende fremgangsmåde ved fastsættelsen af erstatninger for afståelse af grund til offentlige gader og veje:

For Københavns vedkommende fastsættes erstatningerne af taksationskommissionen i henhold til Københavns bygge lov.

For det øvrige land fastsættes erstatningerne af en taksationskommission for hver amtsråds-kreds.

Taksationskommissionernes afgørelser kan indankes for 7 overtaksationskommissioner.

Endelig kan afgørelserne indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 73, stk. 3, som bestemmer følgende:

»Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelse af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole, oprettet i dette øjemed.«

Tilsvarende regler vil, såfremt en landsbygge lov gennemføres i overensstemmelse med det af bygge lovsudvalget af 1948 afgivne forslag, komme til at gælde for fastsættelsen af ekspropriationserstatninger ifølge denne lov, og det samme vil formentlig gælde erstatningsfastsættelser ved ekspropriation i henhold til byplanloven.

Det er derfor naturligt at rejse det spørgsmål, om der bør stilles forslag om at indføre tilsvarende regler for erstatningsfastsættelser ved ekspropriation i henhold til sanerings-

loven. For en sådan ændring i den gældende ordning taler hensynet til at samle erstatningsfastsættelser for nogenlunde ensartede lovgivningsområder under samme myndigheder. Imod taler, at den gældende ordning med 3 taksationskommissioner måske giver større sikkerhed for ensartethed i afgørelserne end den foreslåede ordning med en taksationskommission for hver amtsråds-kreds – en ordning, der på den anden side har den fordel, at medlemmerne i almindelighed vil være i besiddelse af større lokalkendskab.

Såfremt man vælger at bevare den nugældende boligtilsynslovs ordning, må man finde det rigtigst at ophæve adgangen til fornyet prøvelse af taksationskommissionernes afgørelser ved udvidede taksationskommissioner, idet man må finde det naturligst, at en eventuel prøvelse af afgørelserne finder sted ved domstolene i henhold til grundlovens § 73.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ministeriet for offentlige arbejder den 14. 2. 1956 har nedsat en kommission med den opgave at foretage en undersøgelse af lovgivningens regler om den formelle fremgangsmåde ved ekspropriationsforretningens foretagelse samt eventuelt at fremkomme med forslag til en generel lovgivning på dette område, herunder forslag til bestemmelser, der måtte anses hensigtsmæssige til nærmere at udfylde grundlovens bestemmelser.

Da denne kommissions overvejelser formentlig også vil komme til at omfatte boligtilsynslovens regler på dette område, kan der måske være grund til at stille spørgsmålet om en eventuel ændring af de nugældende regler i bero indtil videre.

10.8. Værdistigningsproblemer.

Ved gennemførelsen af en saneringsplan vil de inden for saneringsområdet beliggende grunde og bevarede bygninger som regel stige i værdi. Endvidere vil saneringens gennemførelse kunne give sig udslag i værdistigninger på de omkringliggende ejendomme og kvarterer. Der rejser sig derfor det spørgsmål, hvem disse værdistigninger skal tilfalde. Ved drøftelsen af dette spørgsmål må det erindres, at saneringsområdet, som omtalt foran i afsnit 10.2., ikke blot kan omfatte ejendomme, hvis bygninger skal nedrives, men også ejendomme, hvis bygninger skal ombygges og istandsættes, eller som skal deltage i fællesanlæg for området.

10.8.1. Værdistigninger inden for saneringsområdet.

Værdistigningerne vil for det første give sig udslag for de inden for saneringsområdet beliggende ejendomme. Såfremt en ejendom *eksproprieres*, indgår dens værdi efter saneringens gennemførelse i saneringsmellemværendet til reduktion af saneringsudgifterne. Hvis saneringsplanen gennemføres af kommunen, tilfalder værdistigningen på en ejendom, der *eksproprieres*, altså det offentlige. Såfremt den fremtidige grundværdi undtagelsesvis skulle overstige saneringsudgifterne, vil overskudet tilfalde det offentlige. Gennemføres saneringsplanen af et ejerlav, vil grundværdien på tilsvarende måde indgå i saneringsmellemværendet til reduktion af saneringsudgifterne, altså i denne forstand tilfalde det offentlige, og såfremt den nye grundværdi skulle overstige saneringsudgifterne, vil overskudet tilfalde enten den pågældende ejer eller ejerlavets medlemmer.

Der kan forekomme tilfælde, hvor det for saneringsplanens tekniske gennemførelse kun er nødvendigt at *ekspropriere en del af en ejendom*, medens den øvrige del stiger i værdi på grund af planens gennemførelse. I sådanne tilfælde foreslog indenrigsministeriets saneringsudvalg, at man ved erstatningsberegningen skulle følge de i byplanloven fastsatte erstatningsbestemmelser ved delvis afståelse af en ejendom.

I boligtilsynsloven blev dette forslag fulgt, idet dog de pågældende bestemmelser i byplanloven blev optaget i selve boligtilsynsloven som § 27, der bestemmer, at »ved fastsættelse af erstatning for en del af en ejendom bliver heri at afkorte den forøgelse i værdi, som ejendommen iøvrigt skønnes at opnå ved de trufne foranstaltninger. Som følge heraf kan erstatning ganske bortfalde, når foranstaltningerne skønnes at medføre større fordel for ejeren, end værdien af den afståede grund eller rådighed udgør«.

Efter denne bestemmelse kan værdistigningen altså afkortes i erstatningen for den afståede del af ejendommen, men såfremt værdistigningen overstiger erstatningen, tilfalder forskellen ejeren og kan ikke inddrages af det offentlige på anden måde end værdistigninger på fast ejendom iøvrigt, altså gennem forøgede skatter som følge af forhøjelser af ejendomsvurderingerne, gennem grundværdistignings-

afgifter og gennem en eventuel kommende kapitalvindingsafgift.

Endvidere kan der forekomme tilfælde, hvor en ejendom vel indgår i saneringsområdet, men hvor det af hensyn til saneringsplanens gennemførelse ikke er påkrævet at kunne *ekspropriere*, idet planens gennemførelse kun gør det nødvendigt at *pålægge servitutter* om deltagelse i fællesanlæg o. lign. og *give pålæg* om udførelse af mindre ombygninger og istandsættelsesarbejder. Hvor der undtagelsesvis skulle kunne opstå spørgsmål om ydelse af erstatning i sådanne tilfælde, bør der i alt fald gennemføres en tilsvarende regel som den, der gælder for afståelse af en del af en ejendom, således at eventuelle erstatninger for tab og udgifter ved de nævnte pålæg og servitutter kan afkortes med værdiforøgelsen for de pågældende ejendomme.

Som det fremgår af foranstående, kan man således for den enkelte ejendom inden for saneringsområdet afkorte den erstatning, som skal betales vedrørende den pågældende ejendom, med den værdistigning, som saneringen tilfører denne ejendom. Såfremt man bliver stående herved, kan man imidlertid kun i begrænset omfang benytte saneringsområdets samlede værdistigning til nedbringelse af de samlede saneringsudgifter. For det første består saneringsudgifterne af andre poster end erstatning for afståelse af ejendomme eller begrænsninger i ejendomsretten, og efter princippet i § 27 kan kun erstatningsbeløb, men ikke andre saneringsudgifter modregnes. For det andet vil et saneringsområde ofte være af en så blandet karakter, at der både findes ejendomme, hvor erstatningen overstiger værdistigningen, og ejendomme, hvor det omvendte er tilfældet.

Såfremt man fuldtud skal kunne benytte værdistigningerne til nedbringelse af saneringsudgifterne, må der derfor tilvejebringes hjemmel til i denne henseende at betragte saneringsområdet som en helhed, således at områdets samlede værdistigning kan modregnes i de samlede saneringsudgifter. Selv om der ikke er hjemmel hertil i den gældende boligtilsynslov, betyder et sådant forslag imidlertid ikke noget nyt, idet lignende bestemmelser findes i Københavns bygge-lovs regler om udredningsplaner, som i hovedtrækkene går ud på følgende:

Er den bestående grundudformning, bebyggelse eller gadeforholdene på et område af en sådan beskaffenhed, at lovens forskrifter ved-

rørende disse forhold ved fremtidige bebyggelser inden for området kun vil kunne overholdes på tilfredsstillende måde ved en samlet planlægning for dette, kan der ifølge lovens § 31, stk. 1, i en af kommunalbestyrelsen vedtagen *reguleringsplan* fastsættes bestemmelser om ordningen i hovedtræk af de fremtidige bebyggelses- og gadeforhold på området i henhold til lovens forskrifter.

Når der ikke mellem de pågældende grund- ejere, panthavere og andre indehavere af rettigheder i ejendomme, der omfattes af en sådan reguleringsplan, kan opnås enighed om gennemførelse af en bebyggelse, der af magistraten kan godkendes som stemmende med reguleringsplanen, kan der ifølge § 32, stk. 1, om ordningen af de pågældende retsforhold træffes bestemmelse i en ved magistratens medvirkning tilvejebragt *udredningsplan*.

Ved en sådan udredningsplan kan der efter § 33 bl. a. træffes bestemmelse om:

de erstatningsbeløb, som tilkommer ejere, panthavere og andre indehavere af rettigheder i de afståede grunde og i de afståede, nedrevne eller forandrede bygninger;

påligningen af de pågældende beløb såvel som af de med reguleringen iøvrigt forbundne udgifter på de i bebyggelsens tilvejebringelse og i reguleringen iøvrigt interesserede grundejere;

det offentliges deltagelse i udgifterne, for så vidt angår dels dettes erhvervelse af arealer og bygninger, som medgår til anlæg, udvidelse eller regulering af gader, og som ikke efter byggelovens regler kan fordres afstået vederlagsfrit i forbindelse med bebyggelsen, eller som medgår til andre ved reguleringen tilsigtede offentlige formål, dels det offentliges interesse i reguleringen iøvrigt.

Når der er tale om at sanere et område, træder saneringsplanen i stedet for de ovenfor omtalte regulerings- og udredningsplaner, og der opstår derfor ikke spørgsmål om at bringe disse planer i anvendelse i forbindelse med en sanering. Derimod bør den almindelige modregningsadgang, som de nævnte bestemmelser giver udtryk for, kunne anvendes ved opgørelsen af det økonomiske mellemværende i forbindelse med en saneringsplan, således at de samlede værdistigninger kan bringes i modregning over for de samlede saneringsudgifter til begrænsning af saneringstab.

I almindelighed vil forholdet være det, at de samlede saneringsudgifter overstiger vær-

dien af saneringsområdets grunde og bevarede bygninger, således at saneringen medfører et – i alt fald øjeblikkeligt – tab. Om mulighederne for at vinde dette tab tilbage gennem inddragelse af fremtidige værdistigninger henvises til drøftelserne foran i afsnit 10.5. *)

10.8.2. *Værdistigninger uden for saneringsområdet.*

Endvidere kan der opstå værdiforøgelse på *de uden for saneringsområdet beliggende* ejendomme, f. eks. derved, at saneringens gennemførelse hæver kvarterets milieu, eller ved at der skabes bedre trafikale forhold, forbedrede butiksmuligheder o. lign.

Såfremt forholdet er det, at en del af en ejendom er beliggende inden for saneringsområdet og kræves afstået, medens den uden for området beliggende del af ejendommen, som forbliver på ejerens hånd, stiger i værdi, må erstatningen for den afståede del af ejendommen kunne nedsættes med værdistigningen for den øvrige del af ejendommen i overensstemmelse med reglen i den nugældende lovs § 27. Derimod mener man ikke, at den foreslåede udvidede adgang til modregning af værdistigninger bør finde anvendelse på ejendomme eller dele heraf, som ligger uden for saneringsområdet. I disse tilfælde kan værdistigningerne kun inddrages efter de almindelige regler om ejendomsbeskatning, grundværdistigningsafgift m. v., jfr. herved det foran i afsnit 10.5. anførte. **)

10.9. *Almindelige værdiansættelsesproblemer.*

I afsnit 10.7. har man drøftet, hvilke forhold der skal tages hensyn til, når man i overensstemmelse med grundlovens tilsikring af fuld erstatning ved ejendomsafståelse skal tage stilling til værdien af – og dermed erstatningen for

*) Side 154.

**) I Københavns kommunalbestyrelses oprindelige forslag til byggeloven af 1939 fandtes en bestemmelse, hvorefter reguleringskommissionen afgjorde, hvorvidt og på hvilken måde ejendomme, der ikke direkte omfattedes af en reguleringsplan, men for hvilke dens gennemførelse betød en påviselig værdiforøgelse, skulle yde bidrag til gennemførelsen, men bestemmelsen udgik af regeringsforslaget med den begrundelse, at der snarere var tale om et almindeligt beskatningssynspunkt end om det til grund for reguleringen liggende særlige udligningssynspunkt, og at en sådan bestemmelse i alt fald måtte suppleres med en bestemmelse om erstatning til sådanne ejendomme inden for reguleringen, der faldt i værdi på grund af denne.

– den enkelte konkrete ejendom, der fordres afstået i forbindelse med en sanering. I tilslutning hertil skal der i dette afsnit gøres nogle bemærkninger om forskellige foranstaltninger, som øver eller kan tænkes at øve indflydelse på værdiforholdene for *boligbestanden* – eller den saneringsmodne boligbestand – *i almindelighed* og dermed også på erstatningsfastsættelsen for den enkelte ejendom ved sanering.

10.9.1. Indførelse af forældelsesregler for ejendommene.

Med hensyn til spørgsmålet om at indføre forældelsesregler for ejendommene henvises til bemærkningerne i kapitel 3.2. om det løbende kondemnerings- og saneringsbehov, hvor det er drøftet, om de skønsmæssige kondemneringsregler bør suppleres med skarpere kondemneringskriterier i form af forældelsesregler. *)

Forældelsesregler som de i Københavns byggelov af 1939 og forslaget til en landsbyggelov indeholdte vil indirekte kunne få betydning for kommende saneringer, idet den omstændighed, at der til sin tid kan stilles krav om, at ejendommene skal bringes i overensstemmelse med den til den tid gældende bygge- og lovgivning, vil påvirke ejendommens værdi. Efter omstændighederne kan dette forhold bringe bygningsværdien ned til nul, nemlig når de krav, som til sin tid stilles, ikke kan opfyldes ved ombygning eller istandsættelse af ejendommen.

På den anden side skal man ikke overvurdere disse reglers indflydelse på saneringernes økonomi. For det første vil et saneringsmodent område ofte bestå af ejendomme, der er opført på forskellige tidspunkter, og det vil ikke altid være forsvarligt at afvente det tidspunkt, da forældelsesfristen er indtrådt for samtlige ejendomme, hvorfor bygge- og lovgivningens forældelsesregler kun kan gøres gældende over for en del af ejendommene. Dernæst er det meget tænkeligt, at der selv i områder, hvor bygningerne er opført nogenlunde på samme tid, har fundet ombygninger og moderniseringer sted af nogle af ejendommene, der derved er bragt i overensstemmelse med den på det pågældende tidspunkt gældende bygge- og lovgivning. Endvidere vil man utvivlsomt komme ud for adskillige tilfælde, hvor det ikke er spørgsmålet om at bringe ejendommen i overensstemmelse med den gældende bygge- og lovgivning, som er det

afgørende, men hvor vanskeligheden består i, at bygningens fortsatte beståen ikke stemmer med planerne for områdets fremtidige anvendelse. Endelig må det erindres, at for Københavns vedkommende vil forældelsesreglerne først få betydning efter år 2039, og for det øvrige land først efter forløbet af det åremål, der måtte blive fastsat i en kommende landsbygge- og lovgivning – bortset fra de enkelte købstæder, der allerede gennem deres bygningsvedtægter har overført reglerne fra Københavns bygge- og lovgivning.

Selv om de i medfør af bygge- og lovgivningen gennemførte forældelsesregler således kun kan forventes at få begrænset betydning for saneringsvirksomheden, mener kommissionen imidlertid, som anført i afsnit 3.2., ikke, at der bør stilles forslag om særlige forældelsesregler udformet med saneringerne for øje. Afgørelsen om saneringsmodenhed bør træffes efter et konkret skøn.

10.9.2. Huslejbegrænsning i saneringsmodne ejendomme.

Det er klart, at regulerende indgreb over for *det almindelige huslejeniveau*, som f. eks. det i 1939 gennemførte huslejestop, øver indflydelse på ejendommens værdi og derfor også har betydning i relation til saneringerne. I den af et embedsmandsudvalg i august 1952 afgivne beretning angående undersøgelser med henblik på gennemførelse af en udligning af lejeniveauerne i ældre og nyere ejendomme nævnes det således (side 8), at ejendomme i hovedstaden med 4 lejligheder og derover er steget med 30 pct., 2-familiehuse med 100 pct. og 1-familiehuse med 130 pct. i tiden fra 1939 til 1951. I købstæderne har tendensen – at udlejningsejendomme er steget mindre end andre ejendomme – været den samme, blot at pristigningen her har været noget større, og for landbrugsejendomme lå priserne i 1951 125–140 pct. over førkrigsniveauet.

Man kan imidlertid rejse spørgsmål om at gennemføre foranstaltninger, der *specielt retter sig imod lejen i de saneringsmodne ejendomme*. Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte, at der næppe er tvivl om, at man ud fra det synspunkt, at lejen i slumnejendommene ofte er urimelig høj, må kunne fastsætte *maksimallejebestemmelser*, således at lejerne ikke kommer til at betale højere leje end rimeligt i forhold til det udlejedes tilstand m. v. Sådanne maksimallejebestemmelser vil dog, udtalte udvalget videre, i hvert fald ikke gøre beboelserne sun-

*) Side 51.

dere, og det må betragtes som tvivlsomt, om det er hensigtsmæssigt, at man ved nedsættelse af huslejen gør det endnu mere »fordelagtigt« at komme til at bo i disse slette boliger. Da der under de bestående forhold i hvert fald er mulighed for, at lejeløb, der er urimeligt høje i forhold til det lejedes værdi, kan anfægtes gennem huslejelovens ågerbestemmelser, og at det offentlige gennem meddelelse af fri proces kan bidrage til, at sådan anfægtelse sker, såfremt der på denne måde foregår en grel udnyttelse af fattige lejere, foreslog udvalget imidlertid ikke sådanne maksimalbestemmelser indført. *)

Spørgsmålet blev gjort til genstand for nærmere overvejelser under lovforslagets behandling på rigsdagen med det resultat, at der blev optaget en særlig bestemmelse – lovens § 17 – hvorefter boligtilsynene har pligt til at give kommunalbestyrelsen meddelelse om de tilfælde, hvor personer, der er under egentlig offentlig forsorg, betaler en husleje, der skønnes at være urimelig høj i forhold til det udlejedes værd. Kommunalbestyrelsen er da, for så vidt den skønner, at lejerens forhold og sagens øvrige omstændigheder taler derfor, berettiget til på lejerens vegne at foranledige spørgsmålet om, hvorvidt den betingede husleje står i misforhold til det lejedes værdi, prøvet af vedkommende ret. Endvidere kan kommunalbestyrelsen med hensyn til lejligheder i ejendomme, der omfattes af beslutninger i medfør af boligtilsynslovens § 13, indbringe spørgsmålet om huslejens størrelse for retten og derigennem opnå dennes afgørelse af, hvilken husleje der må anses for rimelig, og det er da ejeren forbudt at betinge sig højere leje end de af retten fastsatte beløb. – Denne bestemmelse, der supplerer lejelovens almindelige regler (§§ 27–28) om nedsættelse af leje, der står i misforhold til det lejedes værdi, foreslås opretholdt med de ændringer, som følger af de af kommissionen foreslåede ændringer af kondemneringsbestemmelserne.

Ved de i 1951 gennemførte ændringer i lejeloven blev der indført en mere generel særbehandling af de saneringsmodne ejendomme. Ved § 77 i *lejeloven af 14. 6. 1951* blev der for lejemål om lejligheder, der var eller havde været udlejet den 1. september 1939, givet adgang til en lejeforhøjelse på indtil 5, eventuelt 6 pct. af den i 1939 gældende leje. For lejlig-

heder i ejendomme beliggende i Københavns eller Frederiksberg kommuner eller i købstadskommuner med mere end 30.000 indbyggere blev det imidlertid bestemt, at hvis ejendommens opførelse var påbegyndt før 1890, kunne kravet om forhøjelse, dersom lejen for lejligheden den 1. september 1939 ikke oversteg 800 kr., kun fremsættes, dersom huslejenævnet skønnede, at vedkommende ejendom ikke på væsentlige punkter var af betydelig ringere kvalitet end gennemsnittet af ejendomme i kommunen.

I motiverne til denne bestemmelse udtales det, at der ikke er grundlag for at gennemføre lejeforhøjelse i ejendomme, der er af særlig ringe kvalitet, hvad enten dette skyldes indretningen, dårlige lys- og adgangsforhold el. lign. En konsekvent gennemførelse af dette synspunkt ville imidlertid forudsætte en undersøgelse af hver enkelt ejendom, hvilket må anses for administrativt uoverkommeligt, og da ejendomme af den pågældende kategori navnlig findes i de større byer og for størstedelens vedkommende må antages at være opført før 1890, har man af praktiske administrative grunde foreslået den ovennævnte udformning af særreglen. Også ejendomme uden for de af bestemmelsen omfattede områder samt ejendomme, hvis opførelse er påbegyndt 1890 eller senere, kan blive udelukket fra forhøjelse på grund af deres beskaffenhed, men spørgsmålet vil i disse tilfælde afhænge af, om lejerne i fornødent antal protesterer mod forhøjelsen.

Ved *lejeloven af 15. 4. 1955* er den ved lejeloven af 1951 indførte særordning for de saneringsmodne ejendomme opretholdt, men i en noget ændret form. Efter lovens § 77, stk. 1, skal lejen i beboelseslejligheder, der var eller havde været udlejet den 1. 9. 1939, kunne forhøjes med indtil 15 pct. fra 1. 8. 1955, indtil 19 pct. fra 1. 4. 1956 og indtil 23 pct. fra 1. 4. 1957 over den leje, der gjaldt den 1. 9. 1939.

§ 77, stk. 6, bestemmer, at for lejligheder i ejendomme, der er beliggende i hovedstadsområdet og iøvrigt i kommuner med mere end 30.000 indbyggere, og hvis opførelse er påbegyndt før 1890, nedsættes de i stk. 1 nævnte grænser for lejeforhøjelsens størrelse til henholdsvis 10, 13 og 15 pct. over den leje, der gjaldt den 1. 9. 1939, imod de normale sats på 15, 19 og 23 pct. Dette skal dog ikke gælde, dersom lejen den 1. 9. 1939 oversteg 800 kr., eller huslejenævnet skønner, at vedkommende

*) 1938-betænkningen, s. 58.

ejendom ikke på væsentlige punkter er af betydning ringere kvalitet end gennemsnittet af ejendomme i kommunen.

I motiverne til disse bestemmelser udtales det bl. a., at selv om motiveringen for den i 1951 gennemførte særordning for de ældre ejendomme fortsat kunne tale for helt at udelukke disse ejendomme fra forhøjelse, har man dog ment, at der nu bør gives adgang til en vis forhøjelse. Man har herved haft for øje, at det som følge af boligmanglen ikke foreløbig vil være muligt at nedlægge boligerne i disse ejendomme, og at det derfor er nødvendigt at skabe fornøden mulighed for en rimelig vedligeholdelse, ikke mindst af hensyn til lejerne. Endvidere ville en ordning, hvorved disse lejermål helt udelukkes fra forhøjelse, medens der i alle andre lejermål gives adgang til væsentlige forhøjelser, utvivlsomt medføre en stigning i efterspørgslen af lejligheder af denne art og bidrage til at øge beboelsestætheden i disse, hvilket ud fra sociale synspunkter må betragtes som yderst uheldigt. Imidlertid er lejen ofte forholdsvis høj for boliger af den pågældende art, når henses til de ringe forhold, de byder lejerne, hvorfor de af de omhandlede ejendomme, der ikke har kunnet opnå forhøjelse efter bestemmelserne i lejeloven af 1951, kun bør kunne få en forhøjelse, der ligger betydeligt lavere end forhøjelsen for andre ejendomme.

Medens der efter lejeloven af 1951 i alle tilfælde krævedes samtykke fra huslejenævnet til lejeforhøjelser i ejendomme opført før 1890, skal disse ejendomme således efter lejeloven af 1955 automatisk kunne opnå visse forhøjelser, men ganske vist noget mindre end for ejendomme i almindelighed; kun såfremt ejeren ønsker en større forhøjelse, kræves huslejenævnets godkendelse. *)

Ved disse regler påvirker man således generelt de af bestemmelsen omfattede ejendommers værdi i forhold til det almindelige niveau på en måde, der direkte vil kunne få betydning ved saneringer. I relation til saneringsproblemerne kan der være grund til at fremhæve følgende:

På længere sigt er en særordning med skæringspunkt i 1890 ikke tilstrækkelig; ganske vist er dette årstal formentlig valgt, fordi der ved den københavnske byggelov af 1889 skete

væsentlige forbedringer i denne lovgivning, således at der er grund til at formode, at det navnlig er de før dette tidspunkt opførte ejendomme, som er behæftet med mangler. Imidlertid må man gå ud fra, at også den efter dette tidspunkt opførte boligbestand efterhånden vil forringes. Hertil kommer, at regler som den københavnske byggelovs ikke samtidig blev indført i købstæderne, som først efterhånden har fået mere tidssvarende bygningsreglementer og -vedtægter. Man kan derfor overveje en regel om huslejestop (særlig godkendelse af fremtidige forhøjelser) for alle ejendomme, der når en vis alder, f. eks. 60 eller 70 år, uanset det administrative besvær, som en sådan ordning vil medføre.

Såfremt den valgte aldersgrænse indtræder i en periode, hvor der ikke gælder huslejebe- grænsninger, må man regne med, at lejen inden fristens udløb vil blive bragt på højde med det almindelige lejeniveau. Om en sådan regel da overhovedet vil få nogen betydning, vil afhænge af den økonomiske udvikling, men efter de hidtidige erfaringer er der formentlig grund til at tro, at det almindelige lejeniveau vil stige i perioden efter, at aldersgrænsen er nået, og indtil saneringen gennemføres.

Endvidere kan man ud fra de betragtninger, som her drøftes, overveje at udvide området for særordningen, der efter lejeloven kun omfatter de største byer, til at gælde overalt, hvor boligtilsynslovens regler finder anvendelse.

Kommissionen henstiller, at disse synspunkter tages op til overvejelse ved en kommende revision af lejeloven. Det bemærkes herved, at der næppe kan være noget til hinder for – selv under forhold, hvor der iøvrigt ikke gælder særlige begrænsninger i huslejefastsættelsen, – at gennemføre særlige regler for den ældre boligbestand. **)

I tilslutning til lejelovens § 77 skal nævnes den midlertidige bestemmelse i lovens § 76, stk. 2, hvorefter huslejenævnets samtykke skal indhentes, forinden der i ejendomme i hovedstadsområdet og i kommuner med mere end 30.000 indbyggere, hvis opførelse er påbegyndt før 1890, kan iværksættes en ombygning, forandring eller nyindretning, som vil medføre lejeforhøjelse, der overstiger 50 pct. af den pr. 1. 9. 1939 gældende leje. Nævnet kan mod-sætte sig foranstaltningens gennemførelse, så-

*) Vedrørende resultaterne af den hidtidige praksis, se Københavns boligkommissions årsberetning for 1956, side 17.

**) Jfr. Poul Andersen »Boligsanering og Ejendomsret«, U. f. R. 1943 B, s. 169–83.

fremt nævnet efter forhandling med det stedlige boligtilsyn finder gennemførelsen urimelig under hensyn til ejendommens beliggenhed, beskaffenhed og øvrige forhold.

Også denne bestemmelse, om hvis forhistorie og motivering der henvises til kapitel 8.5.2.3. *)), vil kunne øve en vis indflydelse på den ældre bygningsbestands værdi. Der gør sig her de samme betragtninger gældende som ovenfor anført om lejelovens § 77.

10.9.3. Særbeskatning af saneringsmodne ejendomme.

I 1938-betænkningen omtales det, at det er blevet foreslået, at der på ejendomme, der efter en særlig bedømmelse måtte karakteriseres som slumejendomme, skulle lægges en særlig skat. Forslaget er blevet begrundet med, dels at der på disse ejendomme er en merfortjeneste, der er urimelig, hvorfor en del af fortjenesten bør fratages ejerne, dels at disse ejendomme er i en sådan stand, at der må være en formodning for, at samfundet har større udgifter af dem end af andre ejendomme. Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte som sin opfattelse, at hvordan man end ville begrunde forslaget, måtte det vist betragtes som mere end tvivlsomt, om en sådan særbeskatning var gennemførlig. **)

Efter den angivne begrundelse er der ved det omtalte forslag formentlig tænkt på en beskatning, der ikke skal kunne overvælttes på lejerne. Dette forudsætter enten et boligmarked med en betydelig grad af bevægelighed, eller at beskatningen kombineres med en huslejekontrol for saneringsmodne ejendomme.

10.9.4. Begrænsninger i ejendommenes belåningsmuligheder.

Forbud mod prioritering af kondemnerede ejendomme med offentlige midler. Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte, at det i almindelighed betragtes som et meget uheldigt forhold, at slumbebyggelser og navnlig de meget gamle ejendomme stadig kan danne basis for prioritetslån, og det er blevet hævdet, at samfundet simpelthen skulle forbyde omprioritering af sådanne ejendomme. Navnlig er det blevet fremhævet, at det burde hindres, at kredit- og hypotekforeninger yder lån til omprioritering af disse ejendomme, idet det er en almindelig betragtning, at det forhold, at der i en

ejendom indestår kredit- og hypotekforeningslån, i sig selv er udtryk for, at ejendommen har en anerkendt værdi, og at en sådan långivning derfor i virkeligheden medvirker til at holde liv i ejendomme eller bygninger, hvis fortsatte eller uændrede beståen fra et samfundsmæssigt synspunkt er forkastelig.

Udvalget pegede på, at dette forslag ikke løser opgaven, men rummer en rigtig tanke. Selv om man måske burde underkaste spørgsmålet om betimeligheden af et almindeligt forbud mod prioritering eller omprioritering af slumejendomme en nøjere prøvelse, var det i alt fald efter udvalgets opfattelse givet, at det offentlige måtte kunne hindre, at disse ejendomme blev prioriteret med offentlige midler. Udvalget foreslog derfor en regel om, at ejendomme, der blev ramt af forbud efter kondemneringsreglerne, ikke måtte prioriteres eller omprioriteres med offentlige midler, dog at boligtilsynet kunne gøre undtagelse herfra, når kun en ganske uvæsentlig del af den pågældende ejendom var omfattet af forbudet. ***)

Under lovforslagets behandling på rigsdagen blev udvalgets forslag ændret, dels således at prioriteringsforbudet begrænses til bygningsværdien, og dels således at boligtilsynet ikke blot kan gøre undtagelse fra prioriteringsforbudet, når kun en ganske uvæsentlig del af ejendommen er omfattet af forbudet, men også kan tillade prioritering i tilfælde af kondemnering på åremål efter § 13 under forudsætning af, at det nye lån kan nedbringes så meget, at lånets restgæld ved periodens slutning ikke overstiger ejendommens grundværdi på det tidspunkt, da lånet ydes.

Disse bestemmelser – boligtilsynslovens § 15 – foreslås opretholdt, men kan næppe tillægges væsentlig selvstændig betydning, idet det ikke kan antages, at de offentlige låneinstitutioner vil løbe den risiko at give lån ud over grundværdien i ejendomme, der er ramt af kondemneringskendelser. Såfremt man vil overveje en begrænsning i prioriteringsadgangen, må det være som et selvstændigt institut og ikke som en følgevirkning af allerede foretagne indgreb.

Forbud mod belåning, der ikke anvendes til modernisering. Man kan forestille sig at indføre en begrænsning i prioriteringsadgangen, gående ud på, at efterhånden som de i forbin-

*) Foran s. 126.

**) 1938-betænkningen, s. 58.

***) 1938-betænkningen, s. 57.

delse med ejendommens opførelse optagne prioriteter afvikles, må der *alene foretages om- eller nyprioritering, såfremt provenuet anvendes til modernisering af ejendommen*, medens en belåning til finansiering af ejendommen uvedkommende formål ikke tillades.

Formålet med en sådan prioriteringsbegrænsning skal da først og fremmest være at fremme ejerens interesse i at foretage moderniseringer og dermed begrænse saneringsproblemet omfang. Denne fremgangsmåde er beslægtet med bestemmelserne for ejendomme opført af sociale boligforeninger. Efter de nyere byggestøtteleve skal opsparing ved overskud eller ved afdrag på prioriteter anvendes til modernisering af bestående ejendomme (eller til iværksættelse af boligbyggeri, jfr. byggestøtteleven af 14. 4. 1955, § 21). I sådanne ejendomme kan der i almindelighed kun foretages om- eller nyprioritering til de ovenfor angivne formål, og en lignende praksis følges formentlig som regel også ved de ældre sociale boligforeninger.

Også for private ejendomme må man formode, at en prioriteringsbegrænsning som den skitserede vil virke som et incitament til modernisering og dermed begrænse saneringsopgaven.

Samtidig med, at man ved en sådan regel tilskynder til en forbedring af den eksisterende boligbestand, forstærker man imidlertid det foran i kapitel 8, afsnit 5.2.3., omtalte problem om at modvirke modernisering af ejendomme, som er beliggende i kvarterer, der under alle omstændigheder bør saneres inden for en over-skuelig fremtid.

Selv om en sådan prioriteringsbegrænsning vil være ønskelig set fra et saneringssynspunkt, må det dog på den anden side erkendes, at den vil betyde en radikal ændring i den eksisterende retstilstand vedrørende fast ejendom. En ejer af en beboelsesejendom er under den nuværende retstilstand berettiget til at benytte ejendommen som belåningsobjekt uden hensyn til, hvilke formål han ønsker at tilgodese, og et krav om, at lån kun må optages til forbedring af ejendommen, vil betyde et føleligt indgreb i hans dispositionsfrihed. Særligt føleligt vil indgrebet virke i tilfælde, hvor en ejer på anden måde end ved optagelse af nye lån holder sin ejendom i fuldt tidssvarende stand.

I det omfang, der ikke foretages forbedringer ved ejendommen, vil en regel som den skitserede virke som et egentligt prioriteringsforbud. Virkningen heraf vil være, at ejendom-

ene efterhånden bliver gældfri, hvorved en udskiftning af boligbestanden i forskellige henseender lettes.

For det første åbnes der herved større muligheder for selvsanering uden offentlig støtte. Ganske vist betyder den omstændighed, at der ikke indestår gæld i en ejendom, ikke, at ejendommens værdi kan sættes til nul (medmindre ejendommen ifølge sin tilstand er kondemneret), men det forhold, at værdien nu er på ejerens og ikke på kreditorernes hænder, burde alligevel kunne opfordre til øget selvsanering. Også her kan man formentlig drage en parallel til de sociale boligforeninger: Efter disse selskabers boligpolitiske målsætning er der næppe tvivl om, at de, når gælden er afviklet, vil føle sig tilskyndet til at udskifte boligbestanden, efterhånden som den bliver udsldt, uanset at den endnu kan afkaste en vis lejeindtægt. Eksempelvis kan der henvises til de af Lægeforeningen i 1880'erne opførte boliger ved Østerbrogade i København, som nu står over for sanering – en sanering, som kan gennemføres uden støtte fra det offentlige, idet bygningsværdierne betragtes som afskrevet.

For de private grundejeres vedkommende kan man næppe vente en tilsvarende betragtningsmåde. For dem vil det afgørende formentlig være, om en ny bebyggelse kan give en forrentning af grundværdien, som med sikkerhed er lige så stor eller større end nettoafkastet af ejendommen i dens nuværende tilstand.

Dernæst vil et prioriteringsforbud formentlig også betyde lettelse for den offentlige eller offentligt støttede saneringsvirksomhed. Prioriteternes stabiliserende virkning på ejendomsværdierne, som blev så stærkt kritiseret af indenrigsministeriets saneringsudvalg, vil således falde bort, men det er vanskeligt at overskue virkningerne heraf. Det må for det første erindres, at grundværdien ikke berøres, idet der ikke kan være nogen anledning til at forbyde prioritering af grundværdien, jfr. også princippet i boligtilsynslovens § 15. Endvidere lægger realkreditinstitutionerne ved låneudmåling ikke udelukkende vægt på den øjeblikkelige afkastningsevne, men tager også ejendommens alder og tilstand i betragtning, hvorved virkningen af et prioriteringsforbud i nogen grad er foregrebet.

Det må også tages i betragtning, at et forbud først vil få fuld virkning efterhånden. Selv om forbudet tænkes indført med øjeblikkelig virk-

ning, vil der gå adskillige år, inden de nu indestående lån var nedbragt så meget, at det ville virke korrigerende på ejendomsværdien. Hertil kommer, at der antagelig måtte fastsættes en rimelig overgangsperiode, inden forbudet kunne sættes i kraft.

Med disse forbehold må det iøvrigt antages, at en legal begrænsning i adgangen til at optage lån i ældre faste ejendomme må antages at virke trykkende på priserne for disse ejendomme, og dette må øve tilsvarende indflydelse på disse ejendommers vurdering til ejendomsskyld, idet den almindelige praksis, hvorefter ejendommene ved vurderingen ansættes til handelsværdien med sædvanlig behæftelse, synes at måtte vige for en sådan legal begrænsning.

Med hvilken vægt et sådant tryk vil gøre sig gældende, er vanskeligt at bedømme under hensyn til de muligheder for overgang til andre finansieringsformer, der findes, og som må antages at finde mere udbredt anvendelse, hvis de hidtil foreliggende lånemuligheder indskrænkes.

Der kan imidlertid næppe være tvivl om, at en sådan legal begrænsning af lånemulighederne vil have langt mindre betydning end den risiko for kondemnering, helt eller delvis benyttelsesforbud m.m., som forældede ejendomme er underkastet eller ved et skærpet boligtilsyn kan blive underkastet, og som både vil have langt den overvejende betydning i handel og vandel og i sig selv trykke belåningsmulighederne.

Selv om det næppe er muligt blot med nogenlunde sikkerhed at beregne, hvor stor indflydelse et prioriteringsforbud vil få på bygningsværdien, må man således regne med et fald, og dette vil komme saneringsvirksomheden til gode.

Et fald i ejendomsværdierne ville efter de tidligere gældende regler om ejendomsbeskatning betyde en nedgang i ejendomsskatterne, og denne nedgang ville ramme alle de ejendomme, hvis værdi påvirkes af prioriteringsforbudet, og ikke kun de ejendomme, der bliver saneret. Over for den saneringsfordel for det offentlige, som den af et prioriteringsforbud forårsagede værdikorrektion betyder med hensyn til de ejendomme, der bliver saneret, måtte altså stilles det offentlige skattetat ved den af prioriteringsforbudet forårsagede værdinedgang for samtlige ejendomme over en vis alder.

Dette forhold stiller sig anderledes efter de i 1957 gennemførte ændringer af reglerne om

ejendomsbeskatning. Ved lov nr. 30 af 15. 2. 1957 om fiksering af ejendomsskyld til staten og lov nr. 31 af 15. 2. 1957 om ændring af lov om kommunale ejendomsskatter er det bestemt, at ejendomsskylden for hver enkelt fast ejendom fikseres til det beløb, der påhvilede ejendommen for året 1956. Heri ligger, at enhver nedgang, d.v.s. en nedgang i forskelsværdien (der jo stort set omfatter bygningsværdierne) for en ejendom ved en senere vurdering som hovedregel ikke eo ipso følges af en nedgang i ejendomsskyld. Herfra gælder dog to undtagelser, som kan få en vis betydning i forbindelse med det her drøftede problem:

For det første er det i de nævnte love bestemt, at såfremt forskelsværdien ved en vurdering af en ejendom bliver mindre end 5 pct. af grundværdien, bortfalder ejendomsskylden endeligt for den pågældende ejendom. En nedgang i en ejendoms værdi som følge af begrænsninger i lånemulighederne vil altså kunne bevirke, at ejendomsskylden bortfalder på et tidligere tidspunkt, end den ellers ville være bortfaldet.

For det andet indeholder lovene en bevillingsmæssig beføjelse til i tilfælde, hvor forskelsværdien ved en vurdering af særlige grunde er gået ned fra forskelsværdien ved den sidst forudgående vurdering, uden at nedgangen må anses for at være af forbigående karakter, og uden at forskelsværdien vil komme ned under 5 pct. af grundværdien, at tilstå en endelig nedsettelse af ejendomsskylden. Som eksempel på en sådan nedgang i forskelsværdien nævner lovene bl. a. væsentlig nedgang af bygningernes værdi som følge af offentlige foranstaltninger.

Som foran nævnt vil et prioriteringsforbud fjerne prioriteternes stabiliserende virkning på ejendomsværdierne og dermed reducere det offentlige saneringsudgifter. Der er imidlertid grund til at tro, at værdinedgangen ikke vil blive af nogen væsentlig størrelsesorden. Et prioriteringsforbud kan imidlertid være forbundet med andre fordele. I denne henseende skal det navnlig fremhæves, at det ved kondemnering er mindre byrdefuldt for ejeren at se sin egenkapital i ejendommen reduceret end at skulle indfri gæld i ejendommen.

Som det vil fremgå af det anførte, er spørgsmålet om indførelse af prioriteringsforbud for ejendomme over en vis alder så kompliceret, at det næppe er rimeligt at gøre forsøg på at tage

stilling til det alene ud fra saneringshensyn. Kommissionen mener derfor at måtte indskrænke sig til at pege på problemets betydning for saneringsvirksomheden og henstille, at det tages op til nærmere overvejelse.

10.9.5. Skattefri afskrivning på beboelsesejendomme.

Fra forskellig side har man gjort gældende, at saneringsvirksomheden – såvel den af det offentlige gennemførte eller støttede som den private sanering uden offentlig støtte – vil kunne fremmes, såfremt der åbnes adgang til skattefri afskrivning af ejendommens bygningsværdi. I det følgende skal der gøres nogle bemærkninger herom.

Skattefri afskrivning af beboelsesejendomme i almindelighed. Efter den for tiden knæsatte fortolkning af skattelovgivningen anerkendes ret til skattefri afskrivning på beboelsesejendomme – det være sig udlejningsejendomme eller private beboelser – som almindelig regel ikke, men kun hvor særlige omstændigheder foreligger, jfr. nedenfor.

Den omstændighed, at der kan foretages skattefri afskrivning på en ejendoms bygningsværdi betyder ikke uden videre en tilsvarende nedgang i bygningsværdien. Det er altså ikke uden videre givet, at en sådan ejendom kan overtages uden erstatning for bygningsværdien eller indgå i et saneringsmellemværende uden beregning af denne værdi, medmindre der foreligger særlig aftale herom eller indføres hjemmel hertil. Som eksempel på tilfælde, hvor der træffes sådanne aftaler, skal nævnes den af Københavns kommune gennem en årrække praktiserede hjemfaldsret ved salg af kommunen tilhørende grunde. Denne hjemfaldsret går i hovedtrækkene ud på, at kommunen ved grundsalg betinger sig ret til efter en årrækkes forløb – som regel mellem 70 og 100 år – at tilbagekøbe grunden for samme købesum som den ved salget betalte, men uden erstatning for de på grunden opførte bygninger. Denne fremgangsmåde er også anvendt af kommunen ved salget af de ryddede grunde i Adelgade-Borgergade-kvarteret. *)

I tilfælde, hvor en ejendom er behæftet med hjemfaldspligt som ovenfor beskrevet, har skat-

temyndighederne anerkendt adgang til at foretage skattefri afskrivning af bygningsværdien som modstykke til ejerens pligt til ved den aftalte periodes udløb uden erstatning at afstå bygningsværdien. Adgangen til skattefri afskrivning indrømmes efter en progressiv skala for den aftalte periode. **)

Hvor der ikke foreligger en aftale som den ovenfor nævnte, vil en adgang til skattefri afskrivning som sagt ikke uden videre betyde adgang til erstatningsfri overtagelse af bygningsværdien, og om man uden at komme i strid med grundlovens § 73 kan indføre en sådan hjemmel ved lov, må formentlig betragtes som tvivlsomt.

Hvis hjemmel hertil ikke kan tilvejebringes, frembyder skattefri afskrivning på beboelsesejendomme næppe nogen økonomisk fordel for den af det offentlige gennemførte eller støttede saneringsvirksomhed. Fordelen er i alt fald ikke sikker, selv om det vel er muligt, at afskrivningsadgangen rent faktisk vil øve nogen indflydelse ved erstatningsfastsættelsen. Derimod vil afskrivningsretten antagelig betyde, at det offentlige står stærkere med hensyn til et krav om gennemførelse af saneringer, idet indrømmelse af afskrivningsadgang er udtryk for, at brugsværdien efterhånden forringes.

Såfremt der imidlertid i forbindelse med adgang til skattefri afskrivning skabes ret for det offentlige til overtagelse af ejendommen uden erstatning for den afskrevne bygningsværdi, er det klart, at en sådan ordning vil være til fordel for saneringer, som gennemføres af det offentlige, eller hvortil det offentlige yder økonomisk støtte, og at man under denne forudsætning ud fra et ensidigt saneringssynspunkt må være interesseret i, at ordningen søges gennemført. Dette vil ikke alene betyde, at det offentliges saneringstab begrænses eller helt bort-

**) Der er mellem Københavns kommune og realkreditinstitutionerne truffet aftale om, at når der foreligger hjemfaldsret for kommunen, udstedes ved prioritering med realkreditmidler en gensidig erklæring, hvorved 1) kreditinstitutionen, for det tilfælde, at den kommer til at overtage ejendommen på tvangsauktion, giver kommunen ret til at erholde transport på institutionens ret til at få udlægsskøde mod at tilsvare institutionen (og en eventuel foranstående panthavers) resttilgodehavende i ejendommen med tillæg af restancer, omkostninger m. v., og 2) kommunen, for det tilfælde, at den ikke gør brug af sin ret til at erholde transport på retten til udlægsskøde, forpligter sig til på forlangende af institutionen at kvittere sin tilbagekøbsdeklaration.

*) Staten har betinget sig, at halvdelen af den til sin tid eventuelt fremkommende fortjeneste indgår i statskassen.

falder, men saneringsvirksomheden kan lettes og den enkelte sanering fremskyndes, fordi man undgår en række tvivlsspørgsmål i forbindelse med ejendomsafståelser og erstatningsfastsættelser.

Ud fra andre synspunkter er der imidlertid væsentlige betænkeligheder forbundet med en sådan ordning. For det første kan det tænkes, at adgang til skattefri afskrivning på beboelsesejendomme vil hæve prisniveauet for de ejendomme, hvis bygningsværdi ikke er fuldt afskrevet. Dernæst må det erindres, at skattefri afskrivning vil influere på det offentliges – og i særlig grad statens – skatteprovenu. Ejendomsbeskatningen vil ganske vist ikke blive påvirket, men da afskrivningerne kan fradrages i ejerens skattepligtige indkomst, vil ordningen betyde, at det offentlige lider et tab på indkomstbeskatningen. Det er næppe muligt med nøjagtighed at beregne dette skattetab, idet man ikke kan forudse, hvorledes skattepolitik, rentefod og prisniveau m.v. vil udvikle sig gennem afskrivningsperioden, ligesom man heller ikke har mulighed for at bedømme, hvilke erstatninger der til sin tid skulle betales ved afståelse af bygningsværdien. Der er imidlertid grund til at tro, at ved afskrivning efter samme mønster, som anerkendes, hvor en ejendom er behæftet med hjemfaldspligt, vil det opsummerede skattetab ved periodens udløb opveje eller overstige den erstatning for bygningsværdi, som det offentlige til sin tid skal betale ved ejendomsafståelse. Det må i denne forbindelse erindres, at der næppe vil blive tale om sanering af samtlige ejendomme, efterhånden som deres bygningsværdi efter en sådan regel ville være afskrevet. På den anden side skal det også nævnes, at et skattetab, som opsummeres lidt efter lidt over en lang årrække, ikke føles så mærkbart som de eengangserstatninger, der nu skal udbetales ved en sanerings gennemførelse.

Der kan endvidere være grund til at pege på, at virkningerne af en skattefri afskrivning som den skitserede ville komme til at virke tilfældigt for de forskellige ejere, idet den skattemæssige betydning af afskrivningsadgangen i væsentlig grad er afhængig af de enkelte ejeres almindelige indkomstforhold.

Skattefri afskrivning af kondemnerede ejendomme. I stedet for en adgang til skattefri afskrivning af beboelsesejendomme i almindelighed kunne man også overveje at indføre adgang til afskrivning af bygningsværdien på ej-

endomme, som er blevet kondemneret. Om en sådan begrænset afskrivningsret gælder i det væsentlige de samme betragtninger som ovenfor anført om en almindelig afskrivningsret; dog ville det offentliges skattetab blive væsentligt mindre, dels fordi kredsen af afskrivningsberettigede ejendomme indsnævres til en mindre gruppe, og dels fordi det åremål, i hvilket de årlige skattetab opsummeres, bliver betydeligt kortere. På den anden side må det understreges, at kondemneringskendelser betragtes som almindelige reguleringer af ejendomsrettens grænser, som ikke giver ejeren ret til erstatning. En adgang til skattefri afskrivning af kondemnerede ejendommers bygningsværdi ville derfor betyde en fuldstændig ændring af den for tiden gældende ordning.

Hertil kommer, at en sådan afskrivningsret ville medføre en urimelig forskelsbehandling mellem ejendomme, der kondemneres uden frist, og som altså ikke ville kunne afskrives, og ejendomme, der kondemneres på åremål. Endvidere ville de på åremål kondemnerede ejendomme opnå en urimelig fortrinstillig over for ikke-kondemnerede ejendomme, såfremt man efter kondemneringsfristens udløb lod ejendommene anvende til lager eller andre formål, hvorved den afskrevne ejendom fortsat afkaster lejeindtægt. Endelig kan det tænkes, at adgangen til skattefri afskrivning på kondemnerede ejendomme kan føre til, at ejere af ældre ikke-kondemnerede ejendomme bliver mindre tilbøjelige til at holde disse i brugbar stand.

Skattefri afskrivning af ejendomme i saneringsområder. I sit oprindelige forslag af 7. oktober 1953 til en saneringsplan for karreen mellem Vesterbrogade, Saxogade, Matthæusgade og Westend*) har det af Københavns kommune nedsatte fællesudvalg til behandling af spørgsmålet om sanering af usunde bydele rejst spørgsmålet om tilvejebringelse af hjemmel for en afskrivningsordning, der kunne anvendes som et led i saneringsplanen. Baggrunden for dette forslag er ønskeligheden af, at man på een gang får ordnet forholdene for alle gamle og usunde bebyggelser inden for et saneringsområde. Efter fællesudvalgets opfattelse lader dette sig i mange tilfælde ikke gøre efter den gældende lov, fordi ikke al bebyggelsen i området er af en sådan art, at den vil kunne rammes af bestemmelserne i boligtilsynslovens §§ 10 og 13, og

*) Denne saneringsplan er omtalt i bilag 17.

fordi man også kan tænke sig, at der vil blive godkendt ombygningsforslag, som frigør en ejendom for § 13-forbud.

For sådanne bebyggelser, der nok er af dårlig kvalitet, men ikke kan forbydes til beboelse og ophold, gælder vel bestemmelsen i § 57 i byggecloven for København om godkendelsers tidsbegrænsning. Men denne regel er ikke tilstrækkelig i de tilfælde, hvor der vil være grundlag for at skride ind efter boligtilsynslovens bestemmelser før år 2040. Det anses derfor for rimeligt straks ved en saneringsplans vedtagelse at få fastslået de pågældende ejendommers fremtidige forhold. Dette mener fællesudvalget kan gøres ved, at der åbnes adgang for boligkommissionen til under påklage for boligtilsynsrådet at påbyde afskrivning over en længere årrække – ca. 50 år – af sådanne gamle bebyggelser.

Boligkommissionen bør efter fællesudvalgets opfattelse endvidere kunne påbyde, at nævnte bebyggelse skal nedrives efter en nærmere i kendelsen fastsat periodes udløb. Til gengæld skal ejeren være berettiget til i løbet af den pågældende periode at afskrive forskellen mellem ejendomsværdien ved saneringsplanens vedtagelse (tillagt eventuelle udgifter til ombygninger og modernisering efter en af boligtilsynsrådet i medfør af boligtilsynslovens § 13 godkendt ombygningsplan) og ejendommens grundværdi på dette tidspunkt. Ønsker kommunalbestyrelsen at disponere over ejendommen til saneringsformål inden afskrivningsperiodens udløb, skulle den være berettiget til med et års varsel at overtage ejendommen til den afskrevne bygningsværdi med tillæg af den ansatte grundværdi. Endelig skulle boligtilsynsrådet i tilfælde, hvor det måtte være tilbøjeligt til at opheve kendelser efter boligtilsynslovens § 13 (kondemnering på åremål), tage stilling til, om ejendommen bør undergives afskrivningsbestemmelser, og i bekræftende fald fastsætte afskrivningsperiodens længde, ligesom rådet, hvor det var sindet at godkende ombygningsplaner efter § 13, på samme måde skulle træffe afgørelse om afskrivning.

Det er over for kommissionen oplyst, at forslaget om adgang til skattefri afskrivning af bygningsværdien ikke tænkes at skulle gælde de ejendomme, som kondemneres, men kun de ejendomme, der ikke rammes af kondemneringskendelser, enten fordi disse ikke kan anvendes over for ejendommene i den nuværende tilstand, eller fordi ejendommene ved ombyg-

ning bringes uden for boligtilsynslovens område.

Det må antages, at de foran anførte betragtninger om en almindelig adgang til skattefri afskrivning af bygningsværdierne også vil gøre sig gældende ved de af forslaget omfattede ejendomme – med de modifikationer, som følger af, at kredsen af ejendomme begrænses. Forslaget frembyder iøvrigt den vanskelighed, at det næppe vil være muligt at finde et tilstrækkeligt skarpt kriterium, på grundlag af hvilket afskrivningsordningen kan administreres. For de kondemnabile ejendomme er kriteriet for det offentlige dekret sundheds- og brandfare. Den gruppe ejendomme, hvis benyttelse man efter forslaget vil tidsbegrænse og give ret til afskrivning, kan ikke i samme forstand som de kondemnabile ejendomme karakteriseres som sundhedsfarlige og brandfarlige. Ved tidsmæssigt at begrænse ejendommens benyttelse nærmer man sig imidlertid stærkt kondemneringen. Det må i denne forbindelse fremhæves, at man for så vidt angår kondemneringer på grundlag af sundheds- og brandfare mener, at der ikke bør kunne fastsættes længere frister end 20 år. *) Reelt vil en begrænsning af den tid, i hvilken en ejendom kan benyttes, virke som en kondemnering, og det synes ikke at være muligt at forlige synspunktet om, at man på grundlag af brandfare og sundhedsfare ikke kan arbejde med længere frister end 20 år, med en regel om, at ejendomme, der ikke er behæftet med sådanne mangler, skal kunne »kondemneres« på endnu længere åremål.

En skattefri afskrivningsrets betydning for saneringer uden offentlig støtte. En almindelig afskrivningsret vil betyde, at ejerne får større disponible indtægter og derved muligheder for større opsparing. Herigennem lettes de private grundejeres muligheder for selvsanering uden offentlig støtte. Der er imidlertid ikke grund til at tro, at selvsaneringer under en sådan ordning vil blive fremskyndet, idet saneringen i almindelighed først vil blive iværksat, når en ny bebyggelse kan give en forrentnig af grundværdien, som med sikkerhed er lige så stor eller større end nettoafkastet af ejendommen i dens nuværende tilstand.

En afskrivningsret med progressivt voksende afskrivningsbeløb vil virke stærkt hæmmende på enhver selvsanering, inden ejendommen er

*) Se side 131.

fuldt afskrevet. På den anden side vil der være et vist incitament til selvsanering i det øjeblik, da ejendommen er fuldt afskrevet og afskrivningsretten altså ophørt. Dette incitament vil dog – på grund af de små afskrivningsbeløb på det nye byggeri i begyndelsen af perioden – være af ret beskedent omfang.

Selv om adgangen til skattefri afskrivning på beboelsejendomme vil være til fordel for saneringsvirksomheden, fremgår det af ovenstående bemærkninger – som på ingen måde gør krav på at være udtømmende – at en sådan adgang kun vil blive af væsentlig betydning i denne henseende, såfremt den modsvares af en ret til erstatningsfri overtagelse af de nedskrevne ejendomme. Uden et sådant modstykke til afskrivningsadgangen vil denne næppe frembyde væsentlige fordele fremfor en konsekvent anvendelse af kondemneringsadgangen. Spørgsmålet er iøvrigt – ligesom spørgsmålet om indførelse af prioriteringsforbud – så kompliceret og har så vidtrækkende konsekvenser, at det næppe er rimeligt at gøre forsøg på at tage stilling til det alene ud fra saneringshensyn, men det må i givet fald tages op til undersøgelse og overvejelse i en større sammenhæng. Kommissionen mener derfor at måtte indskrænke sig til at pege på problemets betydning for saneringsvirksomheden og henstille, at det tages op til nærmere overvejelse.

10.9.6. *Korrektion af afgiftspligtig grundstigning for sanerede ejendomme.*

Byggesocietetet for Danmark har i en skrivelse af 19. 12. 1953 (bilag 22) givet udtryk for, at de gældende bestemmelser for beregning af grundstigningsskyld ofte vil føre til, at de nye byggegrunde og dermed den forhøjede grundværdi, som skabes gennem saneringen af et område, vil blive belastet med en betydelig grundstigningsafgift, og at såvel kommunale som private saneringer ofte kunne gennemføres nogenlunde skadesløst, hvis der kunne bortses fra den afgiftspligtige grundstigningsskyld. Det anføres i denne forbindelse, at nulpunktet for beregningen af grundstigningsskylden normalt ligger ikke uvæsentligt under den ansatte grundværdi og således meget væsentligt under den pris, som kommunen har betalt for erhvervelsen af de saneringsmodne ejendomme. Endvidere gøres det gældende, at bestemmelserne om ansættelse af værditab i forskelsværdien næppe endnu har været anvendt i praksis, og at be-

stemmelserne herom langt fra i alle tilfælde vil medføre tilstrækkelig kompensation. Byggesocietetet anser det derfor for at være påkrævet, at den kommende lov om saneringsforanstaltninger indeholder en bestemmelse om fastsættelse af et nyt nulpunkt for sådanne grunde, som fremkommer ved sanering.

Kommissionen har underhånden ladet indhente en udtalelse over Byggesocietetets forslag fra skattedepartementet, som i skrivelse af 2. 9. 1957 (bilag 23) har henholdt sig til en af statens ligningsdirektorat den 12. 4. 1957 afgiven redegørelse (bilag 24) til det af Byggesocietetet rejste spørgsmål. Redegørelsen konkluderer i, at det på grundlag af de foreliggende ganske vist begrænsede erfaringer må antages, at de pågældende bestemmelser om værditab ved den af ligningsdirektoratet og ligningsrådet anlagte praksis må føre til, at værditab på bygninger m. v., som de større saneringer medfører, inden for den grundværdistigning, der skyldes saneringen, bliver afskrevet i den afgiftspligtige stigning, som grundværdistigningen ellers ville medføre.

Under hensyn til det af ligningsdirektoratet anførte har kommissionen derfor ikke fundet tilstrækkelig anledning til at stille det af Byggesocietetet fremsatte forslag.

10.10. *Finansieringsbestemmelser.*

10.10.1. *Reglerne i boligtilsynsloven af 1939.*

Indenrigsministeriets saneringsudvalg omtalte i sin redegørelse for saneringer i andre lande, at de kommunale myndigheder overalt har krævet økonomisk støtte fra staten til gennemførelse af saneringsarbejder. Denne støtte er kun sjældent blevet ydet som egentlige tilskud, idet der i reglen er ydet lån og givet forskellige afgiftsbegunstigelser og skattelempler for nybygningerne.

Udvalget understregede endvidere, at statsstøtten som regel er ydet til gennemførelse af saneringsplanerne som helhed, derunder til genopbygningen, således at statsstøtten ofte ligefrem er gjort betinget af, at en genopbygning (eller i hvert fald tilvejebringelse af erstatningslejligheder) på en eller anden måde skulle finde sted.

Udvalget gav da også som sin opfattelse udtryk for, at saneringens samfundsmæssige betydning gør det rimeligt, at kommunerne får støtte af staten til opgavens løsning. Da kommunen møder den første vanskelighed, når den skal skaffe sig penge til at købe (ekspropriere)

de pågældende ejendomme, fandt udvalget, at det første led i statsstøtten burde være at hjælpe kommunen over denne vanskelighed ved at stille midlerne hertil til rådighed som lån til billig rente. Efter udvalgets opfattelse burde sådanne lån betragtes som foreløbige ordninger, idet kommunen i løbet af kortere tid må tage stilling til anvendelsen af det aktiv (grunden), som den har erhvervet sig, ligesom der heller ikke fandtes anledning til, at staten for et længere tidsrum skal yde et særligt billigt lån til dækning af omkostningerne ved anskaffelse af dette aktiv. Udvalget foreslog derfor, at den del af lånet, der svarede til grundenes værdi, efter en passende tid burde afløses af et statslån på almindelige vilkår (grundlånet). Den anden del af det oprindelige lån (saneringslånet) skulle derimod dække kommunens tab ved løsning af saneringsopgaverne, og da kommunen ved at påtage sig dette tab ville yde en indsats af så stor almen interesse, at det skønnedes rimeligt, at staten burde yde sin støtte hertil ved at deltage i tabet med en vis andel, blev det foreslået, at staten skulle deltage med en trediedel i forrentning og afvikling af saneringslånet.

Udvalget stillede derimod ikke forslag om ydelse af særlige lån til saneringsområdernes *genopbygning*, idet denne opgave efter udvalgets opfattelse burde overlades til løsning efter den til enhver tid gældende lovgivning, navnlig byggestøttelovgivningen. Disse betragtninger blev lagt til grund for det til udvalgets betænkning knyttede lovudkast (§§ 30 og 31). *)

I det lovforslag, som blev fremsat på rigsdagen i den ordentlige rigsdagssamling 1938/39, var der foretaget forskellige ændringer i udvalgets udkast. For det første blev det foreslået, at forskudslånet, som efter udkastet kunne svare til kommunens udgifter i anledning af erhvervelsen af de pågældende ejendomme, ikke skulle kunne overstige 75 pct. af kommunens udgifter. Denne ændring blev begrundet med, at indenrigsministeriet vel var enig med udvalget i, at staten burde yde støtte til saneringsforanstaltningerne, men at den pågældende kommune dog straks fra begyndelsen burde tilvejebringe en del af de fornødne midler.

Endvidere opgav lovforslaget den af udvalget foreslåede efterfølgende deling af lånet i et grundlån og et saneringslån, idet det blev fore-

slået, at man efter en nærmere angiven frist skulle opgøre saneringstabets som forskellen mellem de afholdte udgifter og værdien af de ryddede grunde, hvorefter staten skulle yde et *tilskud*, svarende til $\frac{1}{4}$ af saneringstabets. Det oprindelige lån skulle da nedskrives med dette statstilskud, og den resterende del af lånet omskrives til et endeligt statslån, som kommunen selv skulle forrente og afdrage på almindelige vilkår. **)

I den af rigsdagen vedtagne endelige aftale (lovens §§ 33 og 34) blev den i lovforslaget angivne konstruktion opretholdt, dog med den ændring, at statens tilskud kun skulle kunne udgøre $\frac{1}{5}$ af kommunens tab i stedet for $\frac{1}{4}$ som foreslået i lovforslaget. Der blev dog tilføjet en bestemmelse om, at såfremt det beløb, der herefter kom til at påhvile en kommune selv at bære som tab, af indenrigsministeren skønnedes at være uforholdsmæssigt stort i forhold til vedkommende kommunes størrelse og økonomiske vilkår, kunne indenrigsministeren forhøje statstilskudet til $\frac{1}{4}$ af kommunens tab.

10.10.2. Den midlertidige lov af 9. 4. 1941.

Som omtalt i det foregående, blev der ikke gennemført saneringer på dette finansieringsgrundlag. Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940 gav i en indstilling af 24. august 1940 over for indenrigsministeriet udtryk for, at de i loven indeholdte finansieringsbestemmelser ikke kunne betragtes som et tilstrækkeligt incitament for kommunerne til at tage saneringsopgaverne op. Udvalget foreslog derfor følgende ændringer i de gældende finansieringsregler:

For det første burde statens forskudslån til kommunerne, som oprindeligt foreslået af indenrigsministeriets saneringsudvalg, kunne gå op til 100 pct. af kommunens udgifter i anledning af erhvervelse af de pågældende ejendomme i stedet for til 75 pct. som angivet i loven.

Der næst burde statens tilskud, som efter loven kunne udgøre $\frac{1}{5}$, eventuelt $\frac{1}{4}$, forhøjes til halvdelen af kommunens tab.

Medens boligtilsynsloven som nævnt ikke indeholdt bestemmelser om lån til nybyggeri på de ryddede arealer, foreslog Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940 endvidere, at sådan hjemmel blev tilvejebragt, idet udvalget stillede forslag om, at indenrigsministeren blev bemyndiget til i tiden indtil 1. april 1943 at yde

*) 1938-betænkningen, side 54, side 73 og side 16
-17.

**) Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 3291-94.

lån til personer og selskaber, som iværksatte byggeføretagender på grunde, der erhvervedes fra vedkommende kommune efter nedrivning af saneringsmodne ejendomme i henhold til boligtilsynsloven. Sådanne lån skulle kunne ydes til opførelse af såvel beboelses- som kontor- og forretningsbygninger.

Ydeligere foreslog udvalget, at der blev tilvejebragt hjemmel til ydelse af byggestøttelån til boligbyggeri *uden for saneringsområderne* til brug som erstatningsboliger, hvorhos der blev stillet forslag om skattefritagelse for ejendomme, der opførtes i henhold til udvalgets forslag.

Endelig gik udvalget ind for, at der blev tilvejebragt hjemmel for ydelse af midlertidige kommunale tilskud til betaling af husleje for personer, der blev husvilde som følge af saneringsarbejder, der iværksattes på grundlag af bestemmelserne i saneringslovgivningen, og som på grund af utilstrækkelige indtægter ikke kunne skaffe sig anden passende bolig. *)

De af indenrigsministeriets byggeudvalg fremsatte forslag blev gennemført som midlertidig lov nr. 179 af 9. april 1941 om støtte til byggeri. **) På dette finansieringsgrundlag gennemførtes saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret i København, men iøvrigt er hjemmelen til at yde statsstøtte til saneringer bortfaldet, idet indenrigsministerens bemyndigelse til at yde den i boligtilsynsloven og den midlertidige lov af 9. april 1941 omhandlede støtte var begrænset til visse, nærmere angivne finansår. ***)

10.10.3. Kommissionens almindelige betragtninger og forslag.

Ud fra de samfundsmæssige hensyn, der ligger til grund for saneringsvirksomheden, vil det, som nærmere omtalt i afsnit 10.6., også i fremtiden være rimeligt, at det offentlige yder økonomisk støtte til saneringer. Ved overvejelserne om formen og vilkårene for en sådan støtte vil det være naturligt at tage sit udgangspunkt i den

ved boligtilsynsloven, jfr. den midlertidige lov af 9. april 1941, trufne ordning, men de i det foregående fremsatte betragtninger dels om anvendelse af differentierede saneringsformer og dels om at give de private ejere adgang til at gennemføre saneringsplaner med offentlig støtte giver anledning til særlige overvejelser.

Finansieringsgrundlaget efter den hidtidige lovgivning kan i hovedtrækkene opstilles således:

- 1) Staten yder et *forskuDSLån* til foreløbig – hel eller delvis – afholdelse af de med saneringen forbundne udgifter.
- 2) Når de ryddede grundens værdi kan konstateres, *opgøres saneringstabet* som forskellen mellem saneringsudgifterne og grundens værdi, og det konstaterede tab fordeles mellem staten og kommunen.
- 3) Derefter reduceres forskudslånet med statens andel i tabet, og *den resterende del af lånet konverteres til et endeligt statslån.*
- 4) Såfremt forholdene gør det nødvendigt eller ønskeligt, ydes der med særlig hjemmel *statslån til nybyggeri* på de ryddede arealer.

10.10.3.1. Bør saneringstabet dækkes ved tilskud eller lån?

Ved den ovenfor angivne støtteform forudsættes det, at saneringstabet i forhold til den fremtidige ejer af saneringsområdet – det være sig en kommune, et ejerlav eller en køber – afskrives; den fremtidige ejer overtager området frigjort for saneringstabet, idet *bensigten med at dække tabet netop er at sidestille byggeri inden for saneringsområdet med andet byggeri.* Som det er påpeget i afsnit 10.5., er der imidlertid mulighed for, at tabet helt eller delvis kan vindes tilbage gennem fremtidige værdistigninger, og man har drøftet, om man af hensyn til sådanne muligheder bør udvide den hidtidige ekspropriationsadgang, eller om man på anden måde bør holde vejen åben for at benytte sådanne værdistigninger til dækning af tabet.

Såfremt man nåede til det resultat, at man burde kunne benytte en eller flere af de nævnte muligheder, måtte konsekvensen blive, at finansieringen af det øjeblikkelige saneringstab ikke – eller ikke fuldtud – skulle ske som tilskud, men måtte ydes på anden måde. Som nævnt er kommissionen nærmest af den opfattelse, at man må afstå fra at søge senere opståede værdistigninger inddraget i videre omfang, end hvad der følger af de almindelige regler om grundværdistigningsafgift o. lign. Som følge

*) Foreløbig indstilling af 24. 8. 1940 og indstilling til indenrigsministeriet af 20. 12. 1940, afgivet af Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940.

**) Bilag 8.

***) Der er dog ved midlertidig lov nr. 115 af 31. 3. 1953 (bilag 9) tilvejebragt hjemmel til ydelse af lån til *genopbygning* af den del af Adelgade-Borgergade-kvarteret, som ikke blev saneret i begyndelsen af 1940'erne, men denne hjemmel er ikke blevet benyttet.

heraf mener man, at det offentliges dækning af saneringstabet som hidtil bør ske ved tilskud, således at den, der forestår genopbygningen, overtager området frigjort for tabet.

10.10.3.2. *Sondringen mellem saneringsudgifter og genopbygningsudgifter.*

Som det fremgår af den skematiske opstilling ovenfor, bygger finansieringssystemet på en sondring mellem på den ene side saneringsudgifterne – punkterne 1) – 3) – og på den anden side udgifterne ved genopbygningen – punkt 4). Oprindeligt fandtes således som nævnt ikke i boligtilsynsloven regler om støtte til genopbygningen af et saneringsmodent område.

Denne opdeling af saneringsprocessens økonomiske forløb synes velbegrundet i det forhold, at man som nævnt netop med det offentliges støtte i første række tilstræber at skabe samme økonomiske forudsætninger for genopbygningen af saneringsområderne som dem, der gælder for det almindelige byggeri. De praktiske fordele ved denne opdeling er umiskendelige, idet man får mulighed for på et ret tidligt tidspunkt at danne sig et billede over saneringens økonomiske forløb og dermed for størrelsen af den økonomiske indsats, som skal til for at få saneringen igang.

Ved *totalsanering*, hvor saneringen går ud på at fjerne de eksisterende bygninger, synes delingen af finansieringen i to led især at være nærliggende og velbegrundet. Ikke alene økonomisk, men også med hensyn til planens praktiske gennemførelse falder delingen naturlig.

Ved de *differentierede saneringsformer* kan man derimod rejse det spørgsmål, om man med samme konsekvens som ved totalsanering bør dele saneringsprocessen i to led. Den mere varierede genopbygningsproces ved sådanne saneringer synes rent umiddelbart at gøre det vanskeligt at fastlægge, hvornår genopbygningsstadiet er nået. Konstateringen heraf er anderledes indlysende ved totalsaneringen. I praksis skulle det dog nok være muligt i saneringsplanen på forhånd at beskrive og fastlægge de foranstaltninger, som bør henregnes til saneringen, og de foranstaltninger, som henhører under genopbygningen. Ved afgørelsen heraf er det nemlig ikke så meget tidspunktet for, hvornår det første stadium er overstået, som arten af de foranstaltninger, der kendetegner stadiet, der er det afgørende. Ved en totalsanering vil det være nærliggende at gå ud fra det tidspunkt, da nedriv-

ningen er tilendebragt, idet den fuldstændige rydning af området normalt vil være afgørende for, at man kan påbegynde nybyggeriet. Ved den differentierede sanering må man snarere regne med, at genopbygningsstadiet ofte indtræder successive, idet planen formentlig i adskillige tilfælde bedst gennemføres etapevis for passende enheder af området, bl. a. også for at lette erstatningsboligproblemet. I sådanne tilfælde vil det næppe være muligt på forhånd at fastlægge et tidspunkt, fra hvilket man kan sige, at genopbygningen indtræder for området som helhed.

Opretholdelsen af sondringen mellem de to stadier i saneringen må derfor forudsætte, at man allerede *forinden saneringens iværksættelse* i hvert enkelt tilfælde bestemmer, hvilke udgifter og indtægter der bør indgå i regnskabet som vedrørende det første led i saneringsmellemværendet. Det vil i princippet sige, at de økonomiske forudsætninger for såvel et egentligt nybyggeri som ombygnings- og istandsættelsesarbejder på bevaringsværdige ejendomme må være tilvejebragt i den forstand, at de udgifter, som medgår til genopbygningen, vil kunne indkaldes gennem den fremtidige leje.

Ved at dele finansieringen som anført opnår man også en vis kontrol på, om en bygning bør forbedres eller i stedet bør nedrives, idet en uøkonomisk ombygning og forbedring af ejendomme i princippet ikke kan være målet med en sanering. På samme måde som ved totalsaneringer gælder det, at genopbygningen bør kunne hvile i sig selv i samme omfang som byggeri uden for saneringsområder. I dette hovedsynspunkt må der dog som tidligere omtalt gøres visse modifikationer:

For det første kan der forekomme tilfælde, hvor det af kulturhistoriske eller lignende hensyn findes rimeligt at ofre mere på bevaring af en bygning, end strenge økonomiske betragtninger ville føre til. Sådanne tilfælde vil blive nærmere behandlet nedenfor i afsnit 10.12.

Endvidere kan tidspunktet for saneringens gennemførelse komme til at spille ind. Agtes saneringen gennemført under forhold, hvor erstatningsboligproblemet volder særligt store vanskeligheder, hvor mangel på arbejdskraft eller materialer er følelig, eller hvor de økonomiske forhold gør det særligt påkrævet at undgå tilintetgørelse af værdier og begrænse investeringerne, kan det være forsvarligt at vælge en bevarende sanering, hvor man måske under friere forhold ville foretrække en totalsanering.

På baggrund af det anførte vil kommissionen herefter finde det rigtigst, at man som hidtil økonomisk deler saneringsprocessen op i to led, således at man også ved de differentierede saneringer sonderer mellem saneringsudgifter og genopbygningsudgifter. I den resterende del af afsnit 10.10. drøftes problemerne i forbindelse med saneringsudgifterne, medens finansieringen af saneringsområdets genopbygning behandles i afsnit 10.12.

10.10.3.3. Statens støtte til afholdelse af saneringsudgifterne.

Efter de nugældende regler yder staten som nævnt dels lån til afholdelse af saneringsudgifterne og dels tilskud til delvis dækning af saneringstabet. I det efterfølgende afsnit behandles saneringstabet, medens der i dette afsnit skal gøres nogle bemærkninger om, hvilke udgifter der kan betragtes som saneringsudgifter.

Indenrigsministeriets saneringsudvalg gav kun begrænset vejledning med hensyn til dette spørgsmål. I udvalgets lovudkast bestemtes det i § 31, at de lån, som staten kunne yde kommuner, ikke kunne overstige kommunens udgifter i anledning af erhvervelse af de pågældende ejendomme. Udvalget forudsatte, at disse udgifter kun udgjorde en del af saneringsudgifterne, idet det i bemærkningerne til lovudkastet udtaltes, at det måtte stå kommunerne frit for at bestemme, til hvilken del af saneringsarbejderne beløbene skulle benyttes, men princippet måtte være det, at staten kun skulle deltage i tab, der var lidt ved erhvervelse og nedbrydning af de ældre bygninger. I sin forelæggelsestale på rigsdagen udtalte indenrigsministeren derimod, at lån, der kunne ydes af staten, var beregnet at skulle dække indtil $\frac{3}{4}$ af kommunens bruttoudgifter ved saneringen.*) Heller ikke i den midlertidige lov af 9. april 1941 gives der særlig vejledning udover, hvad der kan udledes af bestemmelsen om, at forskudslånet ikke kan overstige kommunens udgifter i anledning af erhvervelse af de pågældende ejendomme, samt at man, når de pågældende grundarealers værdi er fastsat, skal udregne kommunens tab ved de pågældende dispositioner.

I afsnit 10.10.3.2. er man gået ind for, at man som hidtil foretager den afgrænsning, at saneringsudgifter ikke skal omfatte udgifter til

saneringsområdets genopbygning. *Kun udgifter, som er nødvendige for at sidestille genopbygningen af saneringsområdet med byggeri uden for saneringsområder, bør betragtes som saneringsudgifter.*

Saneringsudgifterne omfatter herefter først og fremmest udgifterne ved erhvervelse af saneringsområdets ejendomme, og disse udgifter vil stille sig forskelligt, alt eftersom der er tale om en ejerlavssanering eller en kommunal sanering. Ved en ejerlavssanering opstår der ikke spørgsmål om udbetaling af erhvervelsessummer til medlemmerne, idet deres i ejendommene indestående egenkapital forbliver indestående (eller overtages af ejerlavet).

Derimod kan der blive tale om indfrielse af prioriteter. Udgangspunktet må ganske vist være, at prioriteterne så vidt muligt bør forblive indestående i ejendommene, men man må regne med, at indfrielse i et vist omfang vil blive nødvendig eller må betragtes som hensigtsmæssig. Såfremt de på en ejendom værende bygninger skal nedrives som led i saneringsplanen, kan det således blive nødvendigt i alt fald at indfri den del af prioriteterne, som falder på bygningsværdien; også når der bliver tale om sammenlægning af matrikelnumre, kan det vise sig uigennemførligt at bevare prioriteterne. Såfremt der i en ejendom indestår særligt byrdefulde prioriteter, kan det også være hensigtsmæssigt at søge dem afviklet. I praksis vil resultatet formentlig blive, at man ved total-saneringer som regel må indfri alle eller den væsentligste del af prioriteterne, medens man ved differentierede saneringer så vidt muligt bevarer de offentlige prioriteter og indfrieder de private.

Såfremt nogle af ejerne ikke ønsker at deltage i saneringsplanens gennemførelse, må disses ejendomme eksproprieres af kommunen og overdrages til ejerlavet. Kommunen må udbetale ekspropriationserstatningen, og når kommunen derefter overdrager de eksproprierede ejendomme til ejerlavet, må dette have adgang til at låne overtagelsesbeløbet hos det offentlige.

Endelig må det bemærkes, at den långivning, der herefter kan blive tale om ved en ejerlavssanering, eventuelt vil blive yderligere begrænset ved kommissionens forslag om, at ejerlavets medlemmer skal deltage i saneringsplanens finansiering med en egenkapital, der mindst svarer til $\frac{1}{3}$ af værdien af medlemmernes ejendomme.

*) Rigsdagstidende 1938-39, F., sp. 1779.

Såfremt saneringen gennemføres af *kommunen*, vil finansieringsbehovet til overtagelse af saneringsområdets ejendomme være større, idet der her bliver tale om udbetaling af erstatninger for samtlige de ejendomme, der skal eksproprieres. Også ved kommunal sanering bør man imidlertid i videst muligt omfang undgå indfrielse af indestående prioriteter og begrænse sig til udbetaling af ejernes i ejendommene indestående kapital. Ganske vist må det erkendes, at fuldstændig indfrielse af prioriteterne gør administrationen af planen simple, men såfremt man ved aftale med realkreditinstitutionerne og f. eks. ved anvendelse af garantier har mulighed for at undgå tab ved indfrielse, må dette efter kommissionens opfattelse foretrakkes, således at man kun indfri i tilfælde, hvor dette er uundgåeligt eller økonomisk fordelagtigt. Hertil kommer, at man ved de kommende saneringer under alle omstændigheder vil blive stillet over for krav om en betydelig kapitalindsats fra det offentliges side – det være sig som tilskud eller som lån –, og bestræbelserne må for at gøre opgaven overkommelig rettes mod at begrænse kapitalindsatsen til det strengt nødvendige.

Som det vil fremgå af det efterfølgende afsnit, betyder afholdelsen af udgifter ved erhvervelse af saneringsområdets ejendomme ikke uden videre, at der opstår et saneringstab.

Ud over disse udgifter må til saneringsudgifterne henregnes en række udgifter til nedrivning af bygninger, til erstatninger til næringsdrivende m. v., som vil blive behandlet i det efterfølgende afsnit om saneringstab.

10.10.3.4. *Statens tilskud til dækning af saneringstab.*

1939-loven og forarbejderne hertil giver heller ikke megen vejledning om, hvad der skal forstås ved saneringstab. Inden de enkelte tabsposter undersøges nærmere, skal der gøres nogle bemærkninger om et problem, som navnlig gør sig gældende ved ejerlavssaneringer, nemlig spørgsmålet om, hvornår saneringstabets størrelse skal konstateres:

Efter boligtilsynsloven foretages opgørelsen af saneringsmellemværendet først, når saneringen er afsluttet. Som grundlag for saneringsplanens vedtagelse vil der nok foreligge et budget eller overslag over saneringens forventede økonomiske forløb, men først ved saneringens afslutning foretages den endelige opgørelse af saneringsmellemværendet, herunder

saneringstabets størrelse. Under saneringens gennemførelse er der således knyttet en vis usikkerhed til det økonomiske forløb.

Ved kommunale saneringer, hvor saneringsopgørelsen er et mellemværende mellem offentlige myndigheder – stat og kommune – kan man måske akceptere en sådan usikkerhed, selv om erfaringerne har vist, at der er visse ulemper forbundet hermed. Når man imidlertid går fra offentlige saneringer til saneringer foretaget af private med offentlig støtte, kræver det nærmere undersøgelse, om man kan slå sig til tåls med den hidtil anvendte fremgangsmåde, eller om det – både fra det offentliges og fra de privates synspunkt – bliver nødvendigt *på forhånd* helt eller delvis at fastlægge saneringens økonomiske forløb.

Ved en offentlig sanering deltager den part, som gennemfører saneringen – kommunen – i tabet, og både stat og kommune må derfor være lige interesserede i at begrænse tabets størrelse (medmindre tabet f. eks. er påvirket af værdiansættelsen af arealer, som den ene part skal overtage). Ved en privat sanering forudsættes det som tidligere omtalt, at de privates saneringstab bliver dækket af det offentlige. Hvis man på forhånd giver tilsagn om dækning af tabet uden samtidig at fastlægge tabets størrelse, vil der være en risiko for, at den, som ikke selv deltager i tabet, er mindre agtpågivende over for fordyrelser. Den private har således ikke samme interesse i at begrænse tabet som den kommune, der selv må afholde en del af tabet.

Ud fra det offentliges synspunkt vil det derfor være ønskeligt på forhånd at fastlægge de poster i tabsopgørelsen, på hvis størrelse de private sanerende kan øve indflydelse under saneringens gennemførelse. Dette gælder f. eks. poster som nedrivningsudgifter, driftsudgifter og -indtægter under saneringens gennemførelse, administrationsudgifter og renteudgifter.

Derimod er det for det offentlige af mindre betydning på forhånd at fastlægge de poster, som de private sanerende ingen indflydelse har på, men også af hensyn til opgørelsen mellem stat og kommune er der meget, der taler for på forhånd at fastlægge sådanne poster.

Omvendt har grundejerne interesse i på forhånd at kende andre poster i saneringsmellemværendet, selv om de ikke har mulighed for under saneringens forløb at øve indflydelse på posternes størrelse. Først og fremmest vil det formentlig være nødvendigt for dem på forhånd

at få fastslået saneringsområdets værdi. Udgangspunktet for de private bedømmelse af, om de selv ønsker at gennemføre en saneringsplan eller ej, vil nemlig være, hvilken erstatning de vil få, såfremt de ikke gennemfører saneringen. På tilsvarende måde har de private – med henblik på områdets genopbygning – en interesse i på forhånd at kende områdets værdi ved saneringens afslutning.

Efter kommissionens opfattelse må man derfor allerede forinden saneringens iværksættelse søge at fastlægge de poster, som indgår i beregningen af saneringstabet, enten således at man giver de private et tilbud om ydelse af økonomisk støtte af en bestemt størrelse, eller således at man i det mindste for alle poster, hvor det er muligt, fastlægger den enkelte posts størrelse, som da skal indgå i en senere opgørelse. Ved således på forhånd at fastlægge saneringens økonomiske forløb opnår man også den fordel at afskære mulige tvistigheder om forståelsen af trufne aftaler.

I det følgende gennemgås de vigtigste poster, som øver indflydelse på saneringstabets størrelse, idet det samtidig undersøges, i hvilket omfang det er nødvendigt og muligt på forhånd at fastlægge disse poster inden saneringens iværksættelse.

Saneringstabet kan i grove træk bestemmes som et forskelsbeløb mellem på den ene side områdets nuværende værdi med tillæg af nedrivningsudgifter, erstatning til næringsdrivende m. v. og på den anden side områdets værdi, efter at saneringen er gennemført. De vigtigste poster, som indgår i dette mellemværende, fremgår af nedenstående konstruerede eksempel på en sanering, som gennemføres af et ejerlav. Saneringsområdet består af 16.000 m² etageareal, hvoraf 6.000 m² skal nedrives. Det forudsættes i eksemplet, at ejerne af $\frac{3}{4}$ af områdets ejendomme agter at deltage i ejerlavet, medens den resterende $\frac{1}{4}$ af ejendommene skal eksproprieres. Saneringsmellemværendets vigtigste poster vil herefter tage sig således ud:

1) Områdets nuværende værdi:			
a) Ejerlavets ejendomme:			
Grundværdi	450.000		
Bygningsværdi	1.050.000		
		1.500.000	
b) De øvrige ejendomme:			
Grundværdi	150.000		
Bygningsværdi	350.000		
		500.000	
			2.000.000
2) Nedrivningsomkostninger			} 200.000
3) Erstatninger til næringsdrivende			
4) Erstatninger for rådighedsindskrænkninger m. v.			
5) Udgifter til gade-, kloak- og lign. anlæg			
6) Driftsudgifter ÷ driftsindtægter			0
7) Administrationsudgifter			50.000
8) Renteudgifter			0
			2.300.000
Områdets nuværende værdi med tillæg af saneringsudgifter udgør herefter			
9) Områdets fremtidige værdi:			
Områdets bygningsværdi	1.400.000		
÷ værdien af fjernede bygninger	500.000		
		900.000	
Områdets nuværende grundværdi	600.000		
+ grundværdistigning	300.000		
		900.000	
			1.800.000
Saneringstabet			500.000

Saneringstabet udgør således i det benyttede eksempel 500.000 kr. Beløbet tjener til dækning af de under posterne 2)–8) nævnte udgifter samt som erstatning for fjernet bygningsværdi – med fradrag af stigningen i områdets fremtidige værdi.

Om de enkelte poster bemærkes følgende:

1) *Områdets nuværende værdi.* Denne post er i almindelighed saneringsmellemværendets største, og det er derfor af afgørende betydning, om den kan fastslås på forhånd. Når kommunen udarbejder saneringsplanen, kan der tilvejebringes et vist materiale til bedømmelse heraf. Der vil således foreligge oplysninger om ejendommens vurdering til ejendomsskyld og om de senere års ejendomshandeler inden for kvarteret, ligesom huslejerne kan konstateres. Ofte vil der være afsagt kondemneringskendelser, eller boligtilsynet vil i forbindelse med saneringsarbejdets tilrettelæggelse afsige sådanne kendelser. I alt fald vil kommunen under planens udarbejdelse danne sig et skøn over, hvorledes ejendommens (kondemnable) tilstand bør influere på værdien. Hertil kommer, at kommunen, efterhånden som saneringerne får et vist omfang, vil få et erfaringsmateriale om værdiansættelserne.

Når saneringsplanen er godkendt, vil kommunen også inden planens iværksættelse kunne forhandle med ejerne med henblik på opnåelse af mindelige overenskomster om ejendomsværdierne.

Da saneringsområdets nuværende værdi er af afgørende betydning for saneringens økonomiske forløb, vil det imidlertid være ønskeligt at tilvejebringe et sikrere grundlag end det ovenfor beskrevne, f. eks. gennem adgang til før saneringsplanens iværksættelse at foretage vurdering ved en uvildig instans efter de i Københavns byggelov fastsatte regler for prøvetaksation. Reglerne herom findes i Københavns byggelovs § 42, stk. 7, der bestemmer følgende:

»Magistraten eller reguleringskommissionen kan til brug ved udarbejdelse eller prøvelse af projekter eller overslag kræve foretaget prøvetaksation. For så vidt kommissionen *) finder det fornødent til sådan forretning at indkalde ejere eller andre, bliver det udtrykkeligt at tilkendegive disse, at prøvetaksationen intet foregriber med hensyn til gennemførelsen af eks-

propriationen, men de pågældende er pligtige til – med bindende virkning i tilfælde af sagens videre behandling – at give alle nødvendige oplysninger.«

Til udførelse af prøvetaksationerne vil man – i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der anvises i Københavns byggelov – kunne benytte taksationskommissionerne for erstatningsfastsættelse ved ekspropriation. (**)

Et sådant prøvetaksationsinstitut vil formentlig være velegnet til bedømmelse af ejendomsværdierne i de her omhandlede tilfælde, og kommissionen stiller forslag om, at regler herom optages i loven. Man kunne overveje at stille krav om, at der altid *skal* foretages en prøvetaksation. Man opnår derved på forhånd at få en uvildig instans' bedømmelse, som man kan forpligte staten og kommunen til at lægge til grund for deres saneringsmellemværende, og som grundejerne skal lægge til grund for deres afgørelse af, om de selv ønsker at gennemføre planen ved ejerlav eller vil foretrække ejendommens afståelse til det offentlige med erstatningsfastsættelse efter ekspropriationsreglerne.

På den anden side er det måske betænkeligt i så afgørende grad at bryde med hidtidig praksis på disse områder, hvor parterne så vidt muligt først søger at forhandle sig til rette. Hertil kommer, at der vel efterhånden vil udvikle sig en praksis for erstatningsfastsættelserne, som kan gøre en obligatorisk anvendelse af prøvetaksation overflødig. Formentlig bør man derfor blive stående ved en *adgang* for alle de interesserede parter – kommune, stat og grundejere (samt panthavere, hvis der indgås overenskomster, der griber ind i pantet) – til at kræve prøvetaksation inden planens iværksættelse.

Såfremt der er flertal for en ejerlavssanering, men det på forhånd er klart, at visse ejere ikke ønsker at gå ind i planen, således at der for disse ejendomme vedkommende under alle omstændigheder bliver tale om ekspropriation, må ejerlavets medlemmer, også for så vidt angår disse ejendomme, træffe deres beslutning på samme grundlag, som foreligger for deres egne ejendomme, med forbehold om regulering, når ekspropriationserstatningerne for de overtagne ejendomme er fastsat. Det ville nemlig ikke være rimeligt først at skulle ekspropriere disse ejendomme for derefter, hvis ejerlavets med-

*) ») taksationskommissionen.

**) jfr. foran afsnit 10.7.2. (side 166).

lemmer da ikke vil gennemføre planen, at skulle skride til ekspropriation af deres ejendomme.

I det omfang, værdiansættelserne herefter kommer til at bero på prøvetaksation, eventuelt vurdering i forbindelse med ekspropriation, må såvel boligministeriet som kommunen og ejerlavet være forpligtet til at acceptere de herved fremkomne værdiansættelser.

Af foranstående vil det fremgå, at *fastsættelsen af saneringsområdets nuværende værdi*, som normalt er den største post i saneringsmellemværendet, *må finde sted, inden der tages endelig stilling til, om saneringsplanen skal gennemføres af et ejerlav eller ved kommunal foranstaltning*, og at det også er muligt at foretage denne værdiansættelse på forhånd alene med den begrænsning, at der, hvis mindelig overenskomst ikke kan opnås ved ejendomsafståelse, må ske efterfølgende regulering som følge af taksationskommissionens erstatningsfastsættelse i forbindelse med ekspropriation.

2) *Nedrivningsomkostninger*. Denne post vil som regel være af mindre betydning, idet udgiften, hvad enten det drejer sig om totalsanering eller en differentieret sanering, i alt fald for en del opvejes af indtægter ved salg af gamle materialer. Kommunen vil til sit forslag til boligministeriet kunne udarbejde overslag herover, og de private grundejere kan om fornødent indhente tilbud herpå til brug ved deres bedømmelse.

Denne post spiller en så ringe rolle i saneringsmellemværendet, at det for at undgå kontrol vil være en betydelig fordel at fastsætte beløbet på forhånd, selv om det senere skulle vise sig, at den, der gennemfører planen, har kunnet få nedrivningen udført lidt billigere eller har lidt et mindre tab herpå.

Nedrivningsomkostningerne kan således fastsættes på forhånd.

3) Spørgsmålet om ydelse af *erstatninger til lejere og næringsdrivende*, som må flytte i anledning af saneringens gennemførelse, må afgøres efter almindelige grundsætninger for erstatningsfastsættelse ved ekspropriation. De problemer, som opstår i denne forbindelse, skal kort berøres i det følgende, idet der sondres mellem lejemål om beboelseslejligheder og lejemål, der falder ind under lovgivningen om beskyttelse af erhvervsvirksomheder i lejet ejendom.

1939-loven indeholder ingen regler om, hvorledes der skal forholdes over for lejere i *beboelseslejligheder*, som må fraflytte i forbindelse med saneringen. Den beskyttelse mod opsigelse, som ved lejeloven er tillagt lejerne, må falde bort ved en sanering, jfr. herved lejelovens § 68, hvorefter lejeren kan opsiges med det i lejeforholdet gældende varsel til aftalt eller forudsat flyttedag, når ejendommens nedrivning eller ombygning medfører, at det lejede må rømmes helt eller delvis.

Såfremt der herefter gives det foreskrevne opsigelsesvarsel, kan der ikke tilkomme lejeren erstatning i anledning af fraflytningen. Hvis fraflytning må ske med kortere varsel, må der tilkomme lejeren erstatning for det herved forvoldte tab.

Såfremt der er tilsagt lejeren en længere tids uopsigelighed end sædvanligt for tilsvarende lejemål, må det formentlig afhænge af forholdene i det enkelte tilfælde, om der tilkommer lejeren erstatning for tab, som han lider ved, at fraflytning må ske med det for lejemålet sædvanlige varsel.

For lejemål i kondemnabile ejendomme gælder særlige regler, idet det i boligtilsynslovens § 16, stk. 2, bestemmes, at de ved forbud i medfør af §§ 10, 12 og 13 forårsagede indskrænkninger i benyttelsen af bygninger eller dele af disse ikke medfører ret for eventuelle lejere til erstatning i medfør af lejeloven. Dette gælder i forholdet mellem lejer og ejer, men lejeren vil heller ikke kunne rejse erstatningskrav over for boligtilsynet, som har kondemneret ejendommen, eller over for kommunen eller ejerlavet, som gennemfører saneringsplanen. I boligtilsynslovens § 16, stk. 3, bestemmes det endvidere, at § 16, stk. 2, dog ikke udelukker en lejer fra eventuel ret til erstatning hos ejeren, når lejemålet er indgået, efter at ejendommen er blevet ramt af beslutninger i medfør af § 13, og ejendommen eller det lejede derefter rammes af forbud i medfør af § 10 eller § 12, hvis ansvaret for forbudets nedlæggelse må tillægges ejeren. Eventuelle erstatninger på grundlag af denne bestemmelse, som kommissionen foreslår opretholdt med visse ændringer, er et mellemværende mellem lejeren og ejeren, som må være saneringsopgørelsen uvedkommende.

Herefter vil der normalt ikke opstå spørgsmål om at betale erstatning til lejere af beboelseslejligheder, idet der i almindelighed vil kunne gives det foreskrevne opsigelsesvarsel.

Skulle der undtagelsesvis opstå spørgsmål herom, bør sådanne erstatninger kunne medregnes i saneringsopgørelsen, såfremt forholdet ikke skyldes forsømmelse fra den, der gennemfører saneringen.

Et lejemål, som omfattes af lovgivningen om beskyttelse af erhvervsvirksomheder i lejet ejendom, må også kunne bringes til ophør med det i kontrakten aftalte eller forudsatte varsel, men det er et spørgsmål, om der tilkommer lejerens erstatning, selv om dette varsel gives. I § 9, stk. 2, i lov nr. 55 af 23. 3. 1937 om beskyttelse af erhvervsvirksomheder i lejet ejendom blev der nemlig tillagt den lejer, som blev opsagt, fordi der skulle foretages en fuldstændig nedrivning eller en gennemgribende ombygning af hele ejendommen eller en del af denne, således at virksomhedens fortsatte drift var uforenelig hermed, krav på en passende erstatning for forholdets afbrydelse. Det var en forudsætning, at virksomhedens stedlige forbliven var af væsentlig betydning og værdi for virksomheden, og erstatningen kunne i almindelighed ikke overstige lejerens direkte udgifter til flytning samt værdiforringelse på inventar m. v., medens der ikke skulle ydes erstatning for tab af kundekreds. Denne bestemmelse blev i 1951 udvidet således, at der efter omstændighederne også kunne gives erstatning for tab af good-will, og i denne form er bestemmelsen opretholdt i § 96 i lejeloven af 15. 4. 1955.

Det må formentlig antages, at disse regler giver lejerens af et erhvervsbeskyttet lejemål en videregående ret til erstatning end, hvad der følger af almindelige grundsætninger om fastsættelse af ekspropriationserstatninger. Dette synes i alt fald at være forudsat ved den midlertidige lov af 9. 4. 1941, i hvis § 9 det blev bestemt, at såfremt et lejemål blev bragt til ophør som følge af saneringsarbejder, og taksationskommissionen fandt, at lejerens omfattedes af reglerne i lovgivningen om beskyttelse af erhvervsvirksomheder i lejet ejendom, skulle kommissionen, såfremt mindelig overenskomst mellem parterne ikke kunne opnås, træffe afgørelse af, om lejerens havde krav på erstatning for lejemålets afbrydelse, og i bekræftende fald af spørgsmålet om erstatningens størrelse.

Endvidere blev det ved 1941-loven bestemt, at lejerens ret til erstatning efter den ovennævnte bestemmelse ikke skulle berøres af, at der i medfør af boligtilsynsloven var eller kunne være nedlagt forbud mod den fortsatte benyttelse af det lejede – forudsat at det lejedes ind-

retning og virksomhedens drift iøvrigt var lovlig. Det var dog en betingelse for lejerens ret til erstatning efter denne bestemmelse, at virksomheden var påbegyndt i de pågældende lokaler senest den 1. 4. 1940.

For lejemål om erhvervslokaler, der ikke nyder særlig beskyttelse, må i princippet gælde samme regler som for lejemål om beboelseslejligheder. Også for sådanne lejemål blev der ved 1941-loven gennemført en særlig regel, idet det blev bestemt, at selv om en lejer af erhvervslokaler ikke havde krav på erstatning efter de foran nævnte regler, kunne der dog af taksationskommissionen tilstås ham en passende erstatning, såfremt lejemålet som følge af saneringsarbejder blev afbrudt med et kortere varsel eller til andet tidspunkt eller anden flyttedag end aftalt eller forudsat i lejeaftalen. Denne bestemmelse betyder dog næppe en afvigelse fra de almindelige grundsætninger for fastsættelse af ekspropriationserstatninger – medmindre der af bestemmelsen kan udledes særlige regler om erstatningsudmålingen.

Reglerne i § 9 i 1941-loven var ikke optaget i det af Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940 udarbejdede lovudkast og heller ikke medtaget i regeringens lovforslag, men blev indsat under lovforslagets behandling på rigsdagen. Reglerne kom til at betyde, at Københavns kommune ved Adelgade-Borgergade-saneringen fandt det nødvendigt ved forligsmæssig ordning at indgå på at betale erstatninger, der foruden flytteudgifter og forringelse af inventar omfattede godtgørelse for good-will for de næringsdrivende, og denne good-will blev normalt aftalt til $\frac{2}{3}$ års nettofortjeneste.

De næringsdrivende i dette saneringskvarter fik således en særstilling, som der næppe er grund til at opretholde ved fremtidige saneringer. Kommissionen foreslår derfor ikke 1941-lovens bestemmelser optaget i den kommende saneringslov, idet man finder, at spørgsmålet om erstatninger til næringsdrivende bør følge de almindelige grundsætninger for ekspropriationserstatninger. Såfremt man skulle overveje særlige regler i denne henseende, kunne det måske komme på tale ud fra billighedsbetragtninger at åbne adgang til at yde en vis erstatning, der da formentlig ikke burde overstige flytteudgifter og forringelse af inventarets værdi.

I det omfang, der herefter er grundlag for at yde erstatning til næringsdrivende, må disse

foranstaltninger kunne medregnes ved opgørelsen af saneringstab.

Såfremt der ikke kan opnås overenskomst med de næringsdrivende om erstatningernes størrelse, vil udgifterne hertil ikke kunne fastsættes på forhånd, men må i forbindelse med saneringsplanens iværksættelse afgøres af taksationskommissionen.

I tilfælde, hvor der findes et betydeligt antal erhvervsvirksomheder inden for området, kan disse erstatninger spille en ikke uvæsentlig rolle, og der bør derfor tilvejebringes hjemmel til, at såvel staten som kommunen kan skaffe et sikkert bedømmelsesgrundlag gennem prøvetaksation.

For grundejernes bedømmelse af saneringsplanen spiller dette spørgsmål overhovedet ingen rolle, idet erstatningsfastsættelserne er et mellemværende mellem det offentlige og de næringsdrivende, som grundejerne ikke har interesse i. Kun i de tilfælde, hvor en grundejer har erhverv i sin egen ejendom, opstår spørgsmålet. Kan der ikke opnås enighed mellem kommunen og ejeren, må der finde vurdering sted, men afgørelsen af dette begrænsede spørgsmål bør ikke kunne udsætte planens endelige godkendelse og iværksættelse. Ejeren må på forhånd bestemme sig til, om han vil deltage i planen eller ej, og i bekræftende fald acceptere den senere vurdering.

De næringsdrivende kan ikke være forpligtede til at acceptere den erstatning, der tilbydes på grundlag af en prøvetaksation. Hvad enten en sådan er foretaget eller ej, må de næringsdrivende kunne nægte at acceptere en tilbudt erstatning og forlange dennes størrelse fastsat ved ekspropriationsvurdering.

Den endelige fastsættelse af erstatninger til næringsdrivende må således påregnes i et vist omfang at måtte afvente vurdering, men for de private grundejere spiller dette spørgsmål som nævnt ingen rolle, hvorfor deres stillingtagen til planen ikke behøver at udsættes, indtil erstatningerne er fastsat.

4) *Erstatninger for rådighedsindskrænkninger o. lign.* Som tidligere omtalt kan der opstå spørgsmål om at pålægge ejendomme servitutter eller rådighedsindskrænkninger, som påfører tab eller medfører udgifter, f. eks. deltagelse i fællesanlæg og opretholdelse af en vis vedligeholdelsesstandard. Ofte vil sådanne foranstaltninger kunne forlanges gennemført, uden at der herved opstår pligt til at yde erstatning for

tab og udgifter, f. eks. som pålæg om afhjælpning af mangler efter boligtilsynsloven, om oprettelse af en rimelig vedligeholdelsesstandard efter bygningslovgivningens regler (f. eks. Københavns byggeovs § 61) m. v. Hvor der undtagelsesvis måtte opstå spørgsmål om at yde erstatning, gælder samme betragtninger som med hensyn til erstatninger til næringsdrivende, jfr. ovenfor 3).

Såfremt sådanne ejendomme tilhører ejerlavets medlemmer, vil der blive taget hensyn til sådanne rådighedsindskrænkninger ved fastsættelsen af områdets fremtidige værdi, jfr. nedenfor 9).

5) *Udgifter til gadeanlæg* i forbindelse med saneringer har givet anledning til tvivl. Indenrigsministeriets saneringsudvalg udtalte, at da udgifterne til gadeanlæg til en vis grad er afgørende for muligheden af salg af de ryddede grundarealer, måtte det betragtes som naturligt, at staten også efter omstændighederne kunne deltage i udgifterne hertil, dog ikke ud over, hvad der efter indenrigsministerens skøn normalt måtte antages at medgå til gadeanlæg af passende omfang. Hvis kommunen derfor måtte ønske at anlægge bredere gader og hovedfærdselsårer, hvis bekostning ville overstige de normale udgifter til gadeanlæg ved en rimelig bebyggelse af de ryddede arealer, måtte denne merudgift i hvert fald bæres af kommunen alene. Udvalget foreslog derfor den i boligtilsynslovens § 34, stk. 5, optagne bestemmelse, hvorefter indenrigsministeren i hvert enkelt tilfælde træffer bestemmelse om, i hvilket omfang udgifter til gadeanlæg m. v. kan medregnes som tab.

Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940 foreslog i sit udkast til den midlertidige lov af 9. april 1941, at udgifter til gadeanlæg m. v. uden særlige begrænsninger skulle kunne medregnes i saneringstab. I den endelige affattelse af den midlertidige lov fastholdt man imidlertid formuleringen fra boligtilsynsloven af 1939, hvorefter indenrigsministeren i hvert enkelt tilfælde træffer bestemmelse om, i hvilket omfang udgifter til gadeanlæg m. v. kan medregnes som tab.

Såfremt man opretholder en adgang til i et vist omfang at medregne gadeudgifter under saneringsmellemværendet, kunne man efter boligtilsynslovens formål som udgangspunkt tænke sig som saneringsudgift at anerkende sådanne gadeanlæg, der for den tilstødende be-

byggelse er sundhedsmæssigt tilfredsstillende. Et sådant kriterium ville imidlertid være meget vanskeligt at arbejde efter, og man måtte derfor finde et andet udgangspunkt. Den naturlige løsning ville da efter kommissionens opfattelse være, at man som saneringsudgift godkendte udgifter til sådanne gadeanlæg, der er i overensstemmelse med vedkommende byggelov ved den efter byplanen påtænkte fremtidige anvendelse af området, således at den kommune, som måtte ønske større gadebredde, selv måtte afholde merudgifterne eller søge disse dækket efter andre bestemmelser.

Det kan imidlertid diskuteres, om det overhovedet er berettiget i almindelighed at medregne gadeanlægsudgifter som saneringsudgifter. Kommissionen har givet udtryk for det hovedsynspunkt, at saneringstabt skal dække de udgifter, som er nødvendige for, at genopbygningen kan finde sted på lignende vilkår som byggeri uden for saneringsområder. Lægger man dette synspunkt til grund, bliver den naturlige konsekvens, at gade-, kloak- og lignende anlæg, som ønskes udført med henblik på genopbygningen, må tilvejebringes på samme måde, som sådanne anlæg tilvejebringes uden for saneringsområder. Dette vil i almindelighed sige, at anlægene udføres ved kommunal foranstaltning, og at udgifterne afholdes af kommunen, der helt eller delvis kan påligne udgifterne på de tilstødende grunde, hvorhos kommunen kan søge refusion eller tilskud efter motorafgiftslovgivningen og derved efter omstændighederne opnå fuldstændig dækning for udgifterne.

Følger man dette synspunkt, vil man i saneringsmellemværendet kun kunne medregne sådanne udgifter i begrænset omfang, nemlig hvor der i forbindelse med saneringens gennemførelse sker beskadigelser, som må repareres.

Der kan anføres andre grunde end den ovenfor nævnte til støtte for det synspunkt, at gadeanlægsudgifter i almindelighed bør være saneringsmellemværendet uvedkommende.

Allerede indenrigsministeriets saneringsudvalg fremhævede som nævnt, at gadeanlæg ud over det for området fornødne måtte være saneringen uvedkommende. En tilsvarende betragtning som den, der ligger til grund for dette synspunkt, kan gøres gældende, såfremt f. eks. en bevarende sanering må opgives eller begrænses, fordi den gennemgående trafik kræver udvidelse af færdselsårer og dermed nedriv-

ning af bygninger, som ellers kunne bevares, eller fordi områder med bevaringsværdige bygninger kræves udlagt til parkeringsarealer. Det gælder imidlertid i almindelighed, at utilfredsstillende gadeforhold kun sjældent er årsag til saneringsmodenhed. Der kan ganske vist påvises tilfælde, hvor smalle gader og stræder forhindrer, at de tilstødende bebyggelser får fornøden lys og luft og ikke er tilstrækkelige til på forsvarlig måde at afvikle den lokale færdsel, men sådanne tilfælde vil næppe være hyppige. Ønsket om i forbindelse med et områdes sanering at forbedre de trafikale forhold må som regel søges i hensynet til områdets fremtidige anvendelse. Men når dette er tilfældet, synes der ikke at være grund til at behandle gadeanlæg i saneringsområder på anden måde end gadeanlæg iøvrigt, og udgifterne hertil bør derfor holdes uden for saneringsmellemværendet.

Efter dette synspunkt er det i relation til opgørelsen af saneringsmellemværendet principielt kun nødvendigt at fastslå, i hvilket omfang der til kommunen skal afstås arealer til gadeudvidelser og andre offentlige formål samt erstatningen herfor, idet erstatningens størrelse influerer på tabsopgørelsen. Udgifterne hertil vil kunne fastsættes samtidig med og på samme måde som områdets nuværende værdi, jfr. foran under 1), og disse udgifter vil således kunne klarlægges på forhånd.

Man vil dog ikke afvise, at det undtagelsesvis kan være rimeligt i noget videre omfang at medregne kommunens udgifter til gadeanlæg m. v. i opgørelsen af saneringsmellemværendet, men der vil da alene blive spørgsmål om et mellemværende mellem stat og kommune.

I denne forbindelse skal der gøres nogle bemærkninger om muligheden for ad anden vej end ved at anvende boligtilsynslovens midler at få dækket udgifterne til gadeanlæg. En væsentlig del af udgifterne til anlæg og vedligeholdelse af landets gade- og vejnet betales gennem afgifter, som er pålagt motorkøretøjerne. Grundsynspunktet herfor er, som det allerede blev udtalt af det folketingsudvalg, der behandlede loven af 18. april 1910 om kørsel med motorvogne og motorcykler, »at motorvogne og særlig de meget hurtigkørende forårsager et meget stærkt slid på vejene og derved bebyrder amter og kommuner med store udgifter, i hvilke de pågældende motorvognsejere som oftest ikke tager del«.

Efter den for tiden gældende ordning op-

kræves dels de almindelige motorafgifter, omfattende vægtafgift, almindelig benzinafgift og omsætningsafgift, dels visse særlige afgifter, omfattende specielle benzinafgifter, tillægs-vægtafgift og tillægsomsætningsafgift.

Provenuet af disse afgifter skal anvendes dels til delvis refusion af kommunernes vej-udgifter (fortrinsvis vedligeholdelsesudgifter) og dels som tilskud til nyanlæg og forbedringer af veje, som har betydning for den gennemgående færdsel.

Kommunernes refusion af deres almindelige vejudgifter har vist nok gennem en årrække ligget på gennemsnitlig omkring 50 pct. af kommunernes udgifter hertil. Refusionen svarer således nogenlunde til, hvad kommunerne kan opnå efter den gældende boligtilsynslovs regler, dog med den begrænsning, at kommunerne efter boligtilsynsloven kan få lån fra staten til den del af udgiften, som de selv skal bære. For den enkelte kommune betyder den omstændighed, at gadeudgifter holdes uden for saneringsmellemværendet, imidlertid, at disse gadeudgifter indgår i kommunens almindelige refusionskvote, medens de som saneringsudgift ville blive finansieret særskilt.

Tilskud til anlæg og forbedringer af gader, som har betydning for den gennemgående færdsel, er hidtil i praksis blevet ydet med 85 pct. af udgiften, altså med væsentlig større tilskud, end der kan ydes efter boligtilsynsloven. Men ved at holde sådanne udgifter uden for saneringsmellemværendet fratager man kommunen muligheden for gennem kombination af vejfunds- og boligtilsynslovens støtteregler at opnå endnu større tilskud.

Det skal iøvrigt bemærkes, at motorafgiftskommissionen i sin betænkning af 21. maj 1954 har fremsat forslag til revision af motorafgiftslovgivningen, herunder dennes regler for støtte til kommunernes gade- og vejudgifter. Såfremt motorafgiftskommissionens forslag føres ud i livet, vil dette imidlertid næppe betyde nogen forringelse af kommunernes muligheder for dækning af disse udgifter, hvorved dog bemærkes, at betænkningen går ind for, at refusion og tilskud til kommunernes vejudgifter fremtidig i almindelighed skal beregnes på grundlag af kommunens udgifter efter fradrag af indtægter, herunder lodsejerbidrag.

6) *Driftsudgifter og -indtægter under saneringens forløb.* I det tidsrum, der forløber fra saneringsplanens iværksættelse, og indtil genop-

bygningsstadiet er nået, vil der opstå en række driftsudgifter og -indtægter, som det vil være nødvendigt at medregne under saneringsmellemværendet. Prioritetsydelse skal betales, indtil eventuel indfrielse sker, ejendomsskatter og andre afgifter til det offentlige skal afholdes o.s.v. Endvidere må der under denne post regnes med forrentning af egenkapital i saneringsperioden. På den anden side fremkommer der indtægter f. eks. i form af lejeindbetalinger, indtil fraflytning finder sted.

Det må erkendes, at det kan være vanskeligt på forhånd at skønne over størrelsen af det driftstab, som kan opstå under saneringens gennemførelse. Her gælder imidlertid det samme som anført om nedrivningsudgifterne: Denne post vil i almindelighed ikke være af nogen væsentlig størrelsesorden, og for at undgå efterfølgende regnskabsafklæggelse vil det formentlig for alle parter være en fordel på forhånd at fastsætte det beløb, som kan indgå i opgørelsen af saneringstab, selv om dette beløb da ikke kommer til at svare helt til de faktiske udgifter.

7) *Administrationsudgifter.* Ved gennemførelsen af en saneringsplan vil der, hvad enten planen gennemføres af kommunen eller af et ejerlav, være udgifter forbundet med administrationen af planens gennemførelse, og i et vist omfang vil det være naturligt at henregne sådanne udgifter til saneringsmellemværendet.

Kommunens udgifter ved planens udarbejdelse og forelæggelse til godkendelse vil det dog være rimeligt at betragte som en almindelig kommunal opgave, og udgifterne hertil bør afholdes over kommunens almindelige driftsregnskab.

På tilsvarende måde må udgifter i forbindelse med grundejernes undersøgelse af, om de selv ønsker at gennemføre saneringsplanen, være saneringsmellemværendet uvedkommende.

Først når planen er endelig godkendt til iværksættelse, er der grundlag for at medregne administrationsudgifter til den, der forestår saneringens gennemførelse, og de bør da – ligesom driftsudgifterne – på forhånd fastsættes til et bestemt beløb.

8) *Renteudgifter.* Det er ovenfor omtalt, at der under driftsudgifterne kan indgå visse renteudgifter, f. eks. til forrentning af indestående prioriteter og af ejernes egenkapital ved en ejerlavssanering. Derudover opstår der spørgs-

mål om forrentning af de lån, som staten stiller til rådighed under saneringens gennemførelse. Efter 1939-loven ydes disse midlertidige lån til nedsat rente, og man har fortolket loven på den måde, at kommunens renteudgift er medtaget ved opgørelsen af saneringstab. Det er formentlig også rimeligt at betragte renterne af de midlertidige lån som en saneringsudgift, men udgiften bør da deles mellem stat og kommune i samme forhold som den øvrige del af saneringstab. Derfor foreslås det, at sådanne lån skal ydes til kommunen til halv markedsrente for langfristede statsobligationer, medens kommunen da ikke skal kunne medregne forrentningen ved opgørelsen af saneringstab. Ved en ejerlavssanering bør disse lån ydes rentefrit, idet renteudgifterne i modsat fald ville kunne opføres som saneringsudgift, der skulle dækkes af det offentlige.

Såfremt den, der gennemfører saneringen, tilvejebringer den hertil fornødne kapital på anden måde end ved midlertidigt statslån, vil der ved opgørelsen af saneringstab i almindelighed ikke kunne beregnes en højere rente af denne kapital end den rente, som skulle svares af de midlertidige statslån, d.v.s. markedsrenten for langfristede statsobligationer. Hvis denne fremgangsmåde anvendes, vil disse renteudgifter ikke kunne fastlægges på forhånd, men kan først gøres op, når saneringen er tilendebragt.

9) *Saneringsområdets fremtidige værdi.* Over for de under 1-8) opregnede poster, der kan betragtes som tabsopgørelsens debetside, står på kreditsiden saneringsområdets fremtidige værdi, efter at saneringsforanstaltningerne er bragt til udførelse.

Efter 1939-loven skal denne værdi først fastsættes, når saneringen er gennemført, idet grundarealernes værdi da skal konstateres enten gennem stedfundne salg, ved overenskomst eller ved vurdering. Ved opgørelsen af saneringstab for Adelgade-Borgergade-saneringen har disse værdiansættelser givet anledning til tvivl på forskellige punkter.

For det første er det blevet gjort gældende, at kommunen solgte de ryddede arealer til for lave priser. Dette var imidlertid forudset ved saneringsplanens tilrettelæggelse, idet kommunen, da det blev anset for at være af væsentlig beskæftigelsesmæssig betydning at fremskynde genopbygningen, regnede med at måtte sælge arealerne til priser, som lå ca. $\frac{1}{3}$ under de

priser, der, når de nye gadearbejder og den ældre bebyggelses nedrivning var gennemført, ville være rimelige i kvarteret. *)

Dernæst har der været rejst tvivl med hensyn til fastsættelsen af værdierne for de grunde, som kommunen selv ønskede at overtage til offentlige formål, og da der ikke har kunnet opnås enighed mellem boligministeriet og Københavns kommune om denne værdifastsættelse, har spørgsmålet måttet henvises til en vurderingskommission efter § 35 i boligtilsynsloven.

Dels for at afskære sådanne tvivlsspørgsmål ved fremtidige saneringer, og dels fordi det ved afgørelsen af, om en sanering skal gennemføres af et ejerlav eller ved kommunal foranstaltning, er af betydning at kende områdets fremtidige værdi, foreslås det, at denne værdiansættelse skal foretages på forhånd, inden ejerne træffer deres bestemmelse.

Grundlaget for værdiansættelsen vil da for det første være bestemmelserne i den for området udarbejdede byplan, som vil indeholde bestemmelser om udnyttelsesgrader, områdets anvendelse til beboelse og erhverv, om gadebredder m.v. Hertil kommer saneringsplanens bestemmelser om, i hvilket omfang den eksisterende bebyggelse skal bevares og ombygges, og da til hvilken standard, om indretning af fællesanlæg og fællesarealer m.v.

Navnlig ved totalsaneringer, hvor det drejer sig om at skønne over ryddede byggegrundes værdi, kan dette skøn antagelig lige så godt udøves før som efter den eksisterende bebyggelses nedrivning, men heller ikke ved en differentieret sanering er det til synderlig hjælp at afvente det tidspunkt, da saneringsforanstaltningerne er bragt til udførelse.

Man kan ganske vist hævde, at man ved på forhånd at fastlægge den fremtidige værdi sårer den kontrol, som ligger i modpartens - køberens - vurdering af værdien, men i virkeligheden er dette næppe tilfældet. Selv om kommunen har de bedste hensigter til at nå den rigtige værdiansættelse, vil der vel formentlig fra kommunens side være en tendens til at fastsætte værdien så højt som muligt for derved at begrænse saneringstab, som kommunen deltager i. Også boligministeriet vil have interesse i, at tabet begrænses så meget som muligt. Kommunen må imidlertid tage i betragtning, at

*) Skrivelse af 19. 12. 1940 fra overborgmesteren i København til Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940, aftrykt som bilag 2 til udvalgets indstilling til indenrigsministeriet af 20. 12. 1940.

grundejerne, når forslaget forelægges dem, kan finde den fastsatte værdi for høj og af den grund afstå fra at gennemføre saneringen. Når kommunen derefter selv gennemfører planen, risikerer den, at den ikke kan afhænde grundene til den ansatte værdi eller – såfremt den selv genopbygger området – ikke kan opnå den leje, som den ansatte grundværdi egentlig skulle betinge.

Der er således god kontrol på værdiansættelsen, idet det dog må være en forudsætning, at kommunen i tilfælde af, at ejerne ikke ønsker at gennemføre saneringen, må være forpligtet til, såfremt den selv bringer planen til udførelse, at lægge de samme værdier til grund, som blev tilbudt ejerne.

Det bemærkes iøvrigt, at der heller ikke ved ejerlavssaneringer, hvor ejerlavet selv forestår genopbygningen, er mulighed for køberkontrol, idet der i almindelighed ikke bliver tale om afhændelse af de sanerede ejendomme.

Den i det foregående foretagne gennemgang af de poster, som indgår i opgørelsen af saneringstab, kan ikke betragtes som udtømmende. Da der kan være stor forskel på de saneringsmetoder, som i de konkrete tilfælde vil blive bragt i anvendelse, er det næppe heller muligt at foretage en udtømmende opregning, men afgørelsen må i et vist omfang bero på et skøn i hvert enkelt tilfælde. Det er derfor vigtigt, at man inden iværksættelsen af en saneringsplan har fuld klarhed over de poster, som kan komme i betragtning, således at mulige tvivlsspørgsmål kan afgøres på forhånd, og man må da ved afgørelsen lægge vægt på det hovedsynspunkt, at formålet med at dække saneringstab er at bringe området i en sådan stand, at genopbygning derefter kan ske på lignende vilkår, som gælder for byggeri uden for saneringsområder.

Det vil også fremgå af redegørelsen ovenfor, at selv om en udgiftspost i princippet kan godkendes som saneringsudgift, kan der i de konkrete tilfælde være tvivl om, i hvilket omfang udgiften vil kunne medregnes. Også af denne grund er en forhåndsopgørelse af værdi, idet man da kan få fjernet tvivlsspørgsmålene, inden saneringen iværksættes.

Når man står overfor at skulle tilrettelægge en sanering, bør fremgangsmåden derfor være den, at der til selve saneringsplanen knyttes en finansieringsplan, og at boligministeriet på grundlag heraf i tilsagnet om statsstøtte til saneringens gennemførelse fastlægger de poster,

som skal kunne indgå i det økonomiske mellemværende. Ganske vist kan samtlige poster ikke fastsættes på forhånd, idet der for alle parter må være adgang til regulering på grundlag af de erstatningsbeløb, som efter tilsagnet om statsstøtte bliver endeligt fastsat af taksationskommissionen ved ekspropriation m.v. Bortset fra disse tilfælde bør de i tilsagnet angivne beløb imidlertid i almindelighed være endelige, selv om det da efter saneringens gennemførelse skulle vise sig, at de ikke ganske svarer til de faktisk afholdte beløb.

Såfremt man således på forhånd fastlægger saneringens økonomiske forløb, må konsekvensen være, at saneringsplanen i almindelighed ikke ændres under gennemførelsen. Bliver det nødvendigt eller hensigtsmæssigt at foretage ændringer, f. eks. i den fastsatte benyttelsesform eller i tidspunktet for områdets genopbygning, må sådanne ændringer vedtages og godkendes af de samme parter, som har godkendt den oprindelige plan. Sådanne ændringer bør imidlertid undgås, og man bør derfor tilstræbe, at de enkelte saneringsområder ikke gøres større, end at deres gennemførelse kan overses. Dette betyder ikke, at saneringsplanlægningen bør foretages stykkevis for mindre afsnit af et saneringsmodent område. Tværtimod bør der lægges den største vægt på, at kommunerne går ind for en langtidsplanlægning til løsning af deres saneringsopgaver. Den rækkefølge, i hvilken opgaverne ønskes taget op, må bero på en samlet bedømmelse af forholdene i de forskellige saneringsmodne områder. For de enkelte områder må planlægningen ligeledes finde sted for hele området under eet og under hensyntagen til hele kvarterets forhold. Men når man på grundlag af en sådan samlet planlægning skal tage opgaverne op til løsning, bør man i almindelighed sigte på en etapevis gennemførelse, således at de konkrete saneringsplaner, der bl. a. danner grundlag for det offentlige – statens såvel som kommunens – støtte, får et rimeligt omfang. Afgrænsningen må bero på et konkret skøn, men ofte vil en karre, som kan saneres i løbet af 1–2 år, formentlig kunne betragtes som en passende størrelsesorden.

Der skal endelig gøres nogle bemærkninger om fordelingen mellem stat og kommune af saneringstab, således som dette opgøres efter retningslinierne foran.

Som ovenfor nævnt foreslog indenrigsmini-

steriets saneringsudvalg, at statens andel i tabet skulle bestå deri, at staten afholdt $\frac{1}{3}$ af udgifterne ved forrentning og amortisation af den del af lånet, som udvalget betegnede som saneringslånet eller tabslånet.

I forslaget til boligtilsynsloven blev dette ændret derhen, at staten, når saneringstabt var opgjort, skulle yde et tilskud svarende til $\frac{1}{4}$ af tabet. I lovens endelige udformning blev statens andel fastsat til $\frac{1}{5}$ af tabet, dog med mulighed for i særlige tilfælde at forhøje statens andel til $\frac{1}{4}$ af tabet. Denne fordelingsnorm blev endelig ved den midlertidige lov af 9. april 1941 ændret til, at statens andel skulle andrage halvdelen af tabet.

Fordelingen af »den samfundsmæssige interesse« i saneringernes gennemførelse mellem stat og kommune må vel altid bero på et skøn. Efter kommissionens opfattelse vil det være rimeligt, at man indtil videre opretholder fordelingsnormen i den midlertidige lov af 1941, hvorefter tabet deles lige mellem stat og kommune.

Om den fremgangsmåde, som på grundlag af kommissionens forslag skal følges ved udbetalingen af den offentlige støtte til gennemførelse af saneringsplaner og ved den endelige opgørelse af det økonomiske mellemværende, dels mellem stat og kommune og dels – ved ejerlavsaneringer – mellem ejerlavet og det offentlige, henvises til kapitel III i det til betænkningen knyttede udkast til lov om sanering af usunde bydele og bemærkningerne hertil.

10.10.3.5. Statens støtte til kommuners opkøb af ejendomme i saneringskvarterer.

Som led i en mere langsigtet saneringspolitik må det anses for ønskeligt, at kommunerne i et vist omfang forbereder de kommende saneringsopgaver ved erhvervelse af saneringsområdernes ejendomme, efterhånden som der byder sig mulighed herfor, fremfor i alle tilfælde at udskyde erhvervelsen, indtil selve saneringen påbegyndes. Ofte vil der være lejlighed til at erhverve sådan bebyggelse på gunstige vilkår, når de pågældende ejendomme fra tid til anden udbydes til salg. Kommunen får gennem sådanne tidlige køb tillige en mulighed for at modvirke en eventuel senere spekulation i handel med de pågældende ejendomme, ligesom kommunerne som ejere er i stand til at hindre en uheldig økonomisk stabilisering af de

saneringsmodne bygninger, et forhold, som den private ejer ikke i samme grad vil være interesseret i, når han kan påregne at blive holdt skadesløs for den foretagne investering ved ekspropriationserstatningen.

I en række tilfælde kan det tillige være ønskeligt, at kommunen på et tidligt tidspunkt får rådighed over en ejendom i et saneringsområde med deraf følgende mulighed for gennemførelsen af midlertidige forbedringer, f. eks. i trafikal henseende, indtil den endelige sanering og genopbygning af området kan finde sted. Endvidere vil den omstændighed, at kommunen råder over en vis ejendomsbestand i de ældre bydele, i et vist omfang kunne lette gennemførelsen af og mindske udgifterne til saneringerne ved, at der i kommunens ejendomme midlertidigt anvises f. eks. erstatningslokaler til næringsdrivende, indtil disse kan genhuses i de genopbyggede områder.

Hidtil har kommunerne været tilbageholdende med at erhverve saneringsmodne ejendomme med henblik på disses senere sanering. En stærkt medvirkende årsag hertil er utvivlsomt, at kommunerne ikke selv disponerer over de fornødne midler til køb og således er henviset til at optage lån. For at lette kommunernes erhvervelse af saneringsmoden bebyggelse kan det derfor være ønskeligt, at der af staten stilles midler til rådighed til køb af sådan bebyggelse med henblik på dennes senere sanering, når erhvervelsen kan ske på fordelagtige økonomiske vilkår. På den anden side kan man gøre gældende, at statens støtte til saneringsvirksomhed i første række bør forbeholdes aktuelle saneringsopgaver. Det foreslås derfor, at de omhandlede lån skal kunne ydes i det omfang, statsmidlerne til sanering ikke beslaglægges til aktuelle saneringsplaner. Da lånene kun er tænkt som en midlertidig økonomisk hjælp, indtil den egentlige sanering kan finde sted, bør de være af midlertidig karakter, og der vil næppe være behov for at yde lån for et længere tidsrum end 10 år.

Ved ydelsen af de nævnte lån er der intet foregrebet med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel kommende sanering af kvarteret skal gennemføres af kommunen eller ved ejerlav. For ikke at begrænse grundejernes muligheder for dannelsen af ejerlav, foreslår man, at der ved afgørelsen af, om der foreligger flertal for ejerlav, skal ses bort fra de ejendomme, som kommunen har erhvervet ved hjælp af statslån.

10.11. Udarbejdelse og godkendelse af saneringsplaner.

Efter 1939-loven skal saneringsplaner udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelsen. Denne ordning foreslås opretholdt og må gælde, hvad enten saneringen vil blive gennemført ved kommunal foranstaltning eller af et ejerlav.

Endvidere skal boligtilsynsrådet efter 1939-loven godkende saneringsplanen, for at den kan danne grundlag for ekspropriation, jfr. § 24, stk. 1, og for tilsagn om statsstøtte, jfr. § 33, stk. 5, hvorefter statsstøtten ydes kommunerne efter indstilling af boligtilsynsrådet.

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, om, at boligtilsynsrådet skal godkende kommunalbestyrelsens skøn om, at et usundt eller brandfarligt område er saneringsmodent, blev af indenrigsministeriets saneringsudvalg begrundet med, at vel har kommunalbestyrelsen med hensyn til de økonomiske dispositioner, der står i forbindelse med saneringer, intet at gøre med boligtilsynene, men at boligtilsynsrådets godkendelse dog burde foreligge for at skabe garanti for, at sundhedsmæssige (og brandtekniske) hensyn taler for sanering.*)

Denne ordning betyder en afvigelse fra den her i landet sædvanligt anvendte fremgangsmåde. Når det findes påkrævet at give det offentlige hjemmel til at gribe ind for at tilvejebringe hensigtsmæssige forhold inden for et samfundsområde, er forholdet i almindelighed ordnet på den måde, at det udførende offentlige organs – sædvanligvis kommunernes – planer herfor enten ikke skal godkendes, eller at godkendelsen, hvor en sådan er foreskrevet, er henlagt til vedkommende fagminister som øverste administrative myndighed. Det overlades da til ministeren at søge den sagkyndige vejledning, som han finder nødvendig, eller det er på forhånd foreskrevet, at ministeren skal rådføre sig med et sagkyndigt organ, eventuelt således at hans godkendelse af planerne forudsætter tilslutning fra det sagkyndige organ.

Efter boligtilsynsloven er forholdet imidlertid for det første det, at godkendelse af de af kommunalbestyrelserne vedtagne saneringsplaner ikke er henlagt til vedkommende minister, men til boligtilsynsrådet. Ganske vist kan den enkelte ejer indanke kommunalbestyrelsens ekspropriationsbeslutning for ministeren, jfr. boligtilsynslovens § 24, stk. 2, men finder sådan indankning ikke sted, har ministeren ingen ad-

gang til at gribe ind over for planen, og bliver ekspropriationsbeslutningen indanket, gælder ministerens afgørelse kun den pågældende ejendom, uden at saneringsplanen som helhed behøver at berøres heraf. I praksis vil ministeren dog få mulighed for at tage stilling til planen, idet kommunen i almindelighed må forudsættes at søge statsstøtte til saneringsplanens gennemførelse, hvorved der rent faktisk gives ministeren mulighed for at øve indflydelse på planen som vilkår for at yde statsstøtte til gennemførelsen.

Dernæst er saneringsplanens godkendelse efter boligtilsynsloven henlagt til et organ, hvis sammensætning ikke specielt er udformet med dette formål for øje, men først og fremmest med henblik på at være ankeinstans for de lokale boligtilsyns *kondemneringskendelser*, jfr. foran kapitel 7.4.2.1.

Man kan imidlertid spørge, om den gældende ordning da ikke er lige så nødvendig til beskyttelse af borgerne ved sanering som ved kondemnering. Hertil må for det første bemærkes, at boligtilsynsrådet efter den gældende ordning netop ikke er ankeinstans for kommunalbestyrelsens ekspropriationsbeslutninger. Her følger loven som nævnt den i dansk retsordning sædvanligt anvendte fremgangsmåde, nemlig at den enkelte ejer kan indanke ekspropriationsbeslutningen for ministeren, jfr. lovens § 24, stk. 2,**) og boligtilsynsrådet kan kun indirekte øve indflydelse på ekspropriationsspørgsmål ved at ændre saneringsområdets afgrænsning og derved holde en eller flere ejendomme uden for muligheden for ekspropriation.

Hertil kommer, at der er en afgørende forskel på kondemnering og sanering. Ved *kondemnering* er der tale om et indgreb, der foretages uden erstatning, og i sådanne tilfælde tilsiger hensynet til borgerne, at det lokale bolig-

**) Ejerens adgang til at indanke ekspropriationsbeslutningen for ministeren må efter § 24's ordlyd gælde, hvad enten den pågældende ejendom er behæftet med sundhedsmæssige mangler, eller ejendommens afståelse er nødvendig af hensyn til den fremtidige ordning af forholdene inden for området. Dette har imidlertid næppe været tilsigtet af indenrigsministeriets saneringsudvalg, jfr. 1937-betænkningen, side 72, hvor det udtales, at »spørgsmålet om, hvorvidt en hensigtsmæssig ordning af bebyggelsen på det ryddede område kræver, at *ejendomme, der ikke i sig selv er behæftede med sundhedsmæssige mangler*, eksproprieres, såvel som om ekspropriationens berettigelse, er henlagt til indenrigsministerens endelige afgørelse.«

*) 1938-betænkningen, side 72.

tilsyns afgørelse bør kunne indankes for en sagkyndig højere instans af domstolslignende karakter, hvor den juridiske indsigt har en passende fremtrædende plads sammen med den tekniske sagkundskab.

Ved *sanering* drejer det sig derimod, i mangel af mindelig ordening, om ekspropriation mod erstatning efter grundlovens regler. I princippet adskiller ekspropriation til saneringsformål sig ikke fra ekspropriation til andre formål, f. eks. ekspropriation i henhold til vejlovgivningen til forbedring af de trafikale forhold, til tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale institutioner eller virksomheder (jfr. f. eks. Københavns byggelovs § 41) eller ekspropriation i henhold til byplanlovgivningen til tilvejebringelse af hensigtsmæssig ordening af den fremtidige byudvikling.

Selv om et ekspropriationsindgreb i forbindelse med sanering kan være føleligt nok for ejeren, er der næppe sagligt grundlag for en videregående garanti end den, der gælder ved andre former for ekspropriation.

På baggrund af det ovenfor anførte mener kommissionen, at saglige grunde afgørende taler for at forlade det hidtidige system til fordel for en ordening, som udformes udelukkende under hensyn til de særlige problemer, som *saneringerne* frembyder.

Man kan nu for det første spørge, om en godkendelse af den af kommunalbestyrelsen udarbejdede saneringsplan overhovedet er påkrævet. Når der søges statsstøtte til planens gennemførelse, ligger det i sagens natur, at planen må godkendes af boligministeriet, for så vidt angår planens økonomiske grundlag. Rent bortset herfra må det imidlertid fremhæves, at en sanering er en kompliceret proces, som kræver omhyggelig afvejelse af en lang række hensyn, en afvejelse, som ofte vil være vanskelig at foretage, og som kræver betydelig sagkundskab. Dette gælder såvel med hensyn til saneringsområdets afgrænsning, hvor navnlig sundheds-, bygnings- og brandmæssige forhold spiller en fremtrædende rolle, som med hensyn til områdets fremtidige anvendelse, hvor byplanmæssige, økonomiske og almindelige kommunale hensyn er af afgørende betydning.

Kommissionen anser det derfor for nødvendigt at bibeholde en ordening, hvorefter de af kommunen udarbejdede saneringsplaner skal godkendes af en højere myndighed, og både af praktiske grunde – fordi der efter kommissionens forslag samtidig med saneringsplanen

skal forelægges en byplan for området, der skal godkendes af boligministeren, og fordi saneringsplanerne i de fleste tilfælde vil forudsætte statsstøtte – og for ikke at bryde med hævdunden praksis inden for andre samfundsområder vil man foreslå, at *denne godkendelse henlægges til boligministeren* som øverste administrative myndighed.

Man kan dernæst spørge, om det bør overlades til ministeren at afgøre, i hvilket omfang han finder det påkrævet at søge sagkyndig vejledning ved sin bedømmelse af saneringsplanen, eller om det ikke vil være rigtigere at foreskrive i loven, at hans godkendelse forudsætter tilslutning af et sagkyndigt organ. Da boligministeriet efter sit sagsområde kun er i besiddelse af en del af den påkrævede sagkundskab, finder kommissionen, at den sidstnævnte løsning bør foretrækkes.

Når man derefter går over til at drøfte, hvilket sagkyndigt organ denne opgave bør henlægges til, vil det af udviklingen foran fremgå, at boligtilsynsrådet i dets nuværende sammensætning kun omfatter en del af den påkrævede sagkundskab. Rådet er som nævnt først og fremmest sammensat med henblik på bedømmelse af domemæringskendelser, altså individuelle afgørelser, som ikke berettiger til erstatning, hvorfor man med rette – ud over den sundheds- og bygningsmæssige sagkundskab – har givet den juridiske indsigt en fremtrædende plads. Det vil formentlig være berettiget at hævde, at rådet med denne sammensætning også vil være egnet til at bedømme en saneringsplan, *for så vidt angår saneringsområdets nuværende tilstand* – selv om der ved bedømmelsen af et områdes saneringsmodenhed indgår flere momenter end sundheds- og brandmæssige forhold. *) Derimod må det formentlig erkendes, at rådet savner den sagkundskab, som er påkrævet til bedømmelse af saneringsplanens forslag med hensyn til *områdets fremtidige anvendelse*, herunder samspillet mellem saneringsplanen og den for området udarbejdede byplan. De afvejelser, som i denne forbindelse må foretages, og som må danne grundlag for valget af saneringsmetode og for saneringens økonomi, kræver indsigt i byplanmæssige, økonomiske og kommunale forhold.

Man kunne da tænke sig den mulighed så at sige at dele planens godkendelse, således at det blev overladt til boligtilsynsrådet at godkende,

*) jfr. nærmere i kapitel 10, afsnit 2.

om det af kommunalbestyrelsen foreslåede område må betragtes som saneringsmodent, medens bedømmelsen af forslaget til områdets fremtidige anvendelse blev overladt til boligministeren. Det er imidlertid indlysende, at en sådan deling ville være upraktisk. Saneringsplanen er en helhed, hvor forhold vedrørende områdets nuværende tilstand og fremtidige anvendelse griber ind i hinanden, og planen må derfor bedømmes under eet.

På denne baggrund stiller kommissionen forslag om, at *boligministerens godkendelse af kommunens saneringsplaner forudsætter tilslutning fra et særligt saneringsnævn*. Ved sammensætningen af nævnet må der for det første tages hensyn til den sagkundskab, som er nødvendig for at tage stilling til afgrænsningen af saneringsområdet på grundlag af områdets nuværende tilstand. I så henseende foreslås det, at boligtilsynsrådens medlemmer også skal være medlemmer af saneringsnævnet. Endvidere må der sørges for, at den sagkundskab, som er påkrævet til bedømmelse af planerne for den fremtidige udformning og anvendelse af området, bliver repræsenteret. Til varetagelse af disse hensyn foreslås udpeget repræsentanter for de kommunale organisationer samt for Københavns kommune (der ikke er medlem af disse organisationer), samt tilforordnet sagkundskab i økonomiske og byplanmæssige forhold.

Kommissionen stiller som tidligere omtalt forslag om, at der fremtidig oprettes to boligtilsynsråd, nemlig et for Jylland og et for den øvrige del af landet. Da saneringsnævnets sammensætning som følge heraf vil veksle alt efter, hvor i landet en sanering finder sted, foreslås det endvidere, at nævnet skal ledes af en af boligministeren udpeget formand.

Da man ikke kan se bort fra, at saneringsopgaverne i nogen grad vil kunne stille sig forskelligt i hovedstadsområdet og i det øvrige land, har kommissionen overvejet, om saneringsnævnet – således som det også er tilfældet med byplannævnet – bør deles i to afdelinger. Man finder imidlertid, at det indtil videre vil være rigtigst, at nævnet omfatter hele landet, og at der først tages stilling til en eventuel deling af nævnet, såfremt erfaringerne med hensyn til saneringsvirksomhedens omfang skulle gøre dette nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

Om enkeltheder med hensyn til det foreslåede saneringsnævns opgaver og sammensætning henvises iøvrigt til det til betænkningen knyttede udkast til lov om sanering af usunde by-

dele. I bemærkningerne til lovudkastet er der også givet en fremstilling af fremgangsmåden ved udarbejdelse og godkendelse af saneringsplaner og de finansieringsplaner, som skal danne grundlag for statsstøtte.

10.12. *Finansiering af saneringsområdets genopbygning.*

10.12.1. *De hidtil gældende regler.* Som tidligere omtalt indeholdt boligtilsynsloven af 1939 ingen regler om finansiering af saneringsområdets genopbygning.

Ved den midlertidige lov af 9.4.1941 blev der efter forslag af Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940 tilvejebragt en sådan hjemmel, idet indenrigsministeren blev bemyndiget til inden for et beløb af 20 mill. kr. i tiden indtil 1. april 1943 at yde lån til personer og selskaber, som iværksatte byggeforetagender på de ved en sanering ryddede grunde.*)

Lånene kunne ydes til opførelse af såvel beboelses- som kontor- og forretningsejendomme og skulle sikres ved pant i de pågældende ejendomme, oprykkende efter størst mulige lån af offentlige midler.

Det enkelte lån kunne i forbindelse med foranstående prioriteter højst udgøre et sådant beløb, at dette med tillæg af salgssummen for grunden ikke oversteg 90 pct. af den af indenrigsministeren godkendte anskaffelsessum.

Den del af salgssummen for grunden, som ikke blev betalt kontant, skulle anbringes mod oprykkende panteret umiddelbart efter statslånet. Rente- og afdragsvilkårene for grundprioriteten måtte ikke være mere byrdefulde for køberen end de for statslånet fastsatte lånevilkår.

Af statslånet skulle svares en fast årlig ydelse på indtil 6 pct. af hovedstolen, hvoraf indtil 5 pct. af den til enhver tid skyldige restgæld skulle være rente, $\frac{1}{5}$ pct. af hovedstolen bidrag til en reserve- og administrationsfond og resten afdrag. Satsen for ydelsen samt rentefoden skulle til sin tid fastsættes af indenrigsministeren efter forhandling med finansministeren.

Det var et vilkår for ydelse af statslån, at vedkommende kommune påtog sig forpligtelse til at godtgøre statskassen halvdelen af det tab, som

*) Efter den dagældende byggestøttelov (nr. 153 af 13. 4. 1938) var der ikke hjemmel til at yde statslån til private bygherrer til opførelse af etagebyggeri.

staten måtte lide på lånet, medens staten omvendt skulle godtgøre kommunen halvdelen af det tab, som denne måtte lide på grundprioriteten. *)

Ved midlertidig lov nr. 115 af 31. 3. 1953 om lån til byggeri til erstatning for sanerede ejendomme **) blev der gennemført en lignende finansieringsordning som efter 1941-loven, idet boligministeren blev bemyndiget til inden for et beløb af 18 mill. kr. i tiden indtil 1. 4. 1957 at yde lån til personer og selskaber, som iværksætter byggeforetagender på grunde *inden for områder, for hvilke der ved lovens ikrafttræden forelå en af boligtilsynsrådet godkendt saneringsplan*. De ved loven af 1953 fastsatte vilkår m.v. svarer ganske til vilkårene i loven af 1941 bortset fra, at der ikke er fastsat en overgrænse for ydelsen på statslånet. Det bestemmes nemlig i lovens § 4, at der ved fastsættelsen af ydelsen skal tages hensyn til, at der af lånet skal svares almindelig markedsrente for statsobligationer, at lånet endeligt afdrages inden for en periode af højst 45 år, samt at der i reserve- og administrationsfondsbidrag svares $\frac{1}{5}$ pct. p. a. af hovedstolen. Loven er ikke blevet benyttet, men der er til de i Adelgade-Borgergade-kvarteret påbegyndte byggeforetagender ydet lån efter byggestøtteleven.

10.12.2. *Kommissionens forslag*. Gennem det offentliges dækning af saneringstabet tilstræber man en ligestilling af saneringsområdets genopbygning med byggeri uden for saneringsområder. På denne baggrund må udgangspunktet være, at der til *genopbygning af saneringsområdet ikke er behov for anden finansieringsstøtte end den for byggeri i almindelighed til enhver tid gældende*. Helt kan dette hovedsynspunkt dog næppe fastholdes. I det følgende skal der gøres nogle bemærkninger om, hvorledes finansieringen af genopbygningen efter kommissionens opfattelse bør ske ved forskellige former for byggeri.

10.12.2.1. *Boligbyggeri*: Såfremt der inden for saneringsområdet opføres *nybyggeri* til beboelsesformål, må det være tilstrækkeligt, at dette byggeri kan finansieres efter den til enhver tid

gældende byggestøttelevgivning, for tiden lov nr. 107 af 14. 4. 1955. Dette må gælde, hvad enten nybyggeriet gennemføres som socialt byggeri efter byggestøtteleovens kapitel II eller som privat støttet byggeri efter lovens kapitler IV og V. Såfremt der ønskes opført nybyggeri til beboelsesformål af en sådan art, at der ikke kan ydes støtte efter byggestøttelevgivningen, må nybyggeriet finansieres uden statsstøtte.

Et særligt problem kræver dog nøjere overvejelse, nemlig forholdet mellem boligareal og erhvervsareal i statsstøttet boligbyggeri. I byggestøtteleven af 14. 4. 1955 er det for byggeri efter kapitel V A fastsat, at eventuelt erhvervsareal kan udføres udover de for boligarealet angivne maksimumsarealer, men det udnyttelige bruttoareal heraf må dog ikke overstige 100 m² for en- og to-familiehuse og for etagebyggeri $\frac{1}{4}$ af ejendommens samlede bruttoetageareal (lovens § 36, stk. 3). For det sociale boligbyggeri efter lovens kapitel II og for det forretningsmæssige boligbyggeri efter kapitel V B er der ikke i loven fastsat nærmere regler herom, men i boligministeriets cirkulære af 24. 6. 1955 bestemmes det, at der normalt kan indrettes butiks-, kontor- og værkstedslokaler inden for $\frac{1}{4}$ af ejendommens samlede bruttoetageareal. Det forudsættes i cirkulæret, at der kun indrettes sådanne erhvervsvirksomheder, som har til formål at dække den pågældende boligbebyggelses og kvarterets behov, og der vil ikke kunne forventes statslån til boligbebyggelser med virksomheder, der efter deres karakter ikke har en naturlig tilknytning til boligbebyggelse, eller som kan forventes at ville medføre væsentlige gener for beboerne, f. eks. ved støj og lugt eller ved beslaglæggelse af friarealerne til kørsel, oplag og lignende.

På grund af saneringsområdernes ofte centrale beliggenhed må man regne med, at planerne for områdets genopbygning ikke sjældent vil forudsætte erhvervsarealer af større omfang end foran angivet. Herom henvises til afsnit 10.12.2.2. nedenfor.

Såfremt der ved en differentieret sanering sker *ombygning af bevarede ejendomme*, skulle der i princippet heller ikke være behov for en særlig låneordning. Hvis ombygningen – efter afskrivning af saneringstabet – ikke kan hvile i sig selv, er den valgte saneringsform i almindelighed økonomisk uhensigtsmæssig, jfr. foran side 148. Imidlertid gør der sig ved de differentierede saneringer det særlige gældende, at saneringsområdet kun sjældent vil bestå alene af

*) Loven af 9. 4. 1941 §§ 1–5 (bilag 8).

**) Bilag 9.

ombyggede ejendomme, men som regel af en blanding af nybygninger og ombyggede bygninger. Under sådanne forhold kan den omstændighed, at der til nybyggeriet i stedet for sædvanlige private 3. prioriteter ydes statslån suppleret med årlige m²-tilskud til nedbringelse af lejen, bevirke, at lejen i de nybyggede og de ombyggede ejendomme ikke kommer til at stå i rimeligt forhold til hinanden, medmindre der ydes særlig støtte til ombygningsarbejderne.

Man kan imidlertid spørge, om et tilfredsstillende resultat da ikke kan opnås ved at tillade en højere leje i nybyggeriet, end finansieringen betinger, og bruge provenuet til nedbringelse af lejen i de ombyggede bygninger, således at der ad denne vej opnås en efter forholdene passende leje i de forskellige boliger. En sådan fremgangsmåde lader sig dog næppe anvende, idet man må gå ud fra, at den støtte, som gennem byggestøttelovgivningen ydes til nybyggeriet, er nødvendig for at opnå en rimelig leje i dette byggeri. Såfremt man fastsatte lejen højere, ville den ikke komme til at ligge på linie med lejen i nybyggeriet uden for saneringsområder. Det bemærkes i denne forbindelse, at der ved fastsættelsen af grundprisen vil være taget hensyn til den merleje, som saneringsbyggeriets centrale beliggenhed ofte betinger.

Det synes derfor nødvendigt, at der tilvejebringes mulighed for ydelse af statsstøtte også til ombygning af bevaringsværdige bygninger inden for saneringsområdet. En sådan ordning er da også velbegrunder, idet alternativet til ombygningen vil være nedrivning med påfølgende nybyggeri med adgang til støtte.

Bortset fra reglerne i byggestøttelovens kapitel VI findes der ikke for tiden bestemmelser om statsstøtte til forandring af ældre ejendomme. Efter det nævnte kapitel kan der gives statslån til forandring af ældre ejendomme ved om- eller tilbygning, hvorved

- 1) antallet af lejligheder forøges, eller
- 2) der fremkommer enkeltværelser til udleje.

Lån gives kun, hvis det må antages, at ejendommen efter om- eller tilbygningen vil være velegnet til benyttelse gennem et længere tidsrum, og ejendommens tilstedeværelse ikke vil vanskeliggøre ønskelig regulering eller sanering af et kvarter.

Lånet må højst udgøre 50 pct. af om- eller tilbygningsudgiften. Hvis de foranstående lån før arbejdernes udførelse overstiger 75 pct. af ejendommens værdi før om- eller tilbygningen,

nedsættes statslånet med et beløb svarende til overskridelsen. Tilbydes kommunegaranti for en så stor del af statslånet, som svarer til det beløb, hvormed de foranstående lån før arbejdernes udførelse overstiger 75 pct. af ejendommens værdi før om- eller tilbygningen, forhøjes denne grænse til 85 pct.

Såfremt byggearbejderne påbegyndes og i det væsentlige afsluttes i tiden 1. november-1. marts, kan statslånet sammen med tillægslån til foranstående lån, der efter arbejdernes udførelse skal optages i omfang, som boligministeren fastsætter, udgøre indtil 90 pct. af om- eller tilbygningsudgifterne, ligesom de ovennævnte lånegrænser i disse tilfælde forhøjes til henholdsvis 80 og 90 pct.

Når forholdene taler derfor, kan lån ydes efter de sidstnævnte regler til byggearbejder, der udføres uden for den nævnte periode.

Disse bestemmelser kan næppe uden videre overføres på de her omtalte ombygningsarbejder. For det første kan en støtteordning ikke begrænses til tilfælde, hvor antallet af lejligheder forøges, eller hvor der fremkommer enkeltværelser til udleje, og for det andet vil de forskellige lånevilkår – der i princippet er forskellige, alt eftersom arbejderne udføres om sommeren eller om vinteren – formentlig komme til at virke for stift ved saneringsombygninger, hvor forholdene kan variere meget fra tilfælde til tilfælde.

Til belysning af de ovenfor behandlede spørgsmål henvises til nedenstående oversigt, hvor man for tre saneringseksempler har søgt at beregne den fremtidige husleje pr. m² etageareal for nybyggeriet og for den ombyggede del af bebyggelsen. Ved beregningerne har man lagt følgende lejefaktorer til grund, hvorved bemærkes, at man ikke har tilstræbt en absolut nøjagtighed i beregningerne, men alene tilsigtet at illustrere forholdet mellem nybyggeriets og det ombyggedes leje:

Ustøttet byggeri:	lejefaktor 11
Byggestøttelovens kapitel V A:	» 11 ^{1/2}
» » V B:	» 12 ^{1/2}
» » II:	» 13

Den årlige leje pr. m² vil herefter med de forskellige finansieringsformer og driftstilskud (og idet der for ombygget areal eksempelvis er regnet dels med samme driftstilskud som for nybyggeri og dels med halvt driftstilskud) blive følgende:

Årlig leje pr. m ²	Eks. A			Eks. B			Eks. C		
	1 nybyg.	2 ombyg.	2 i pct. af 1	1 nybyg.	2 ombyg.	2 i pct. af 1	1 nybyg.	2 ombyg.	2 i pct. af 1
1. understøttet	50,00	32,40	64,8	48,60	35,00	72	46,30	30,30	65,4
2. Kap. V A	47,80	31,00	64,9	46,50	33,50	72	44,40	29,00	65,3
3. Kap. V B	44,00	28,50	64,8	42,80	30,80	72	40,80	26,60	65,2
3a. ÷ driftstilskud 8 kr.	36,00	20,50	56,9	34,80	22,80	65,5	32,80	18,60	56,7
3b. ÷ 1/2 driftstilskud 4 kr.		24,50	68,1		26,80	77		22,60	68,9
4. Kap. II	42,30	27,40	64,8	41,20	29,60	71,8	39,20	25,60	65,3
4a. ÷ driftstilskud 11 kr.	31,30	16,40	52,4	30,20	18,60	61,6	28,20	14,60	51,8
4b. ÷ 1/2 driftstilskud 5,50 kr.		21,90	70,0		24,10	79,8		20,10	71,3

Man kan sige, at linie 1 danner udgangspunktet for bedømmelsen af, om der under hensyn til den opnåede standard er et rimeligt forhold mellem lejen i nybyggeriet og i det ombyggede, altså om den valgte saneringsform har været den rigtige. Dette forudsættes i det følgende at være tilfældet. Hvis man nu f. eks. tænker sig nybyggeriet opført med statslån og driftstilskud efter byggestøttelovens kapitel V B (linie 3 a) og ombygning gennemført uden støtte (linie 1), vil det ses, at lejebeløbene for de to grupper nærmer sig så stærkt til hinanden, at forholdet mellem dem næppe kan betragtes som rimeligt. Misforholdet bliver endnu mere udtalt, såfremt nybyggeriet opføres efter byggestøttelovens kapitel II, idet det ombyggedes leje uden støtte i alle eksempler vil blive højere end nybyggeriets. Der bør derfor åbnes adgang til at yde statslån til ombygning på lignende vilkår som for nybyggeriet. Herved fastholdes den i kolonne 1 angivne relation mellem de to grupper. Når der derudover ydes m²-tilskud til nybyggeriet, forrykkes relationen imidlertid atter, og såfremt man vil fastholde den, må der også være adgang til at yde m²-tilskud til det ombyggede. I eksemplerne vil der kræves mellem halvt og fuldt driftstilskud for at fastholde relationen, men forholdene vil i de konkrete tilfælde kunne stille sig så forskelligt, at en generel regel næppe kan angives.

Kommissionen vil derfor foreslå, at der gives boligministeren bemyndigelse til at yde sådanne ombygningslån og m²-tilskud på vilkår, der ikke må være gunstigere end de for nybyggeriet gældende, men som iøvrigt fastsættes således, at der opnås et rimeligt forhold mellem lejen i de forskellige, inden for saneringsområdet beliggende ejendomme.

10.12.2.2. *Byggeri til kontor-, forretnings- og andre erhvervsformål:* For tiden findes der ikke særlig hjemmel til at yde statslån til opførelse af erhvervsbyggeri i saneringsområder, og i princippet skulle der næppe heller være anledning til at stille forslag herom. Når saneringsområdet gennem afskrivning af saneringstabt ligestilles med andre områder, må erhvervsbyggeri inden for saneringsområdet finansieres på samme måde som andet erhvervsbyggeri.

Såfremt det skulle vise sig, at saneringen efterhånden får et så betydeligt omfang, at områdernes genopbygning støder på vanskeligheder, må spørgsmålet om en særlig långivning eller anden form for støtte da tages op til overvejelse. 1941-lovens adgang til at yde statslån også til opførelse af kontor- og forretningsejendomme var netop begrundet i, at man dengang nærede frygt for, at Adelgade-Borgergade-kvarteret ikke inden for en rimelig tid kunne blive genopbygget uden særlig finansieringsstøtte, og når denne støtteordning blev genoplivet i den midlertidige lov af 1953, må det formentlig ses som udtryk for et ønske om, at der så vidt muligt skulle gælde samme vilkår for hele området. Som tidligere nævnt er 1953-loven imidlertid ikke blevet benyttet.

Det ovenfor nævnte hovedsynspunkt, at erhvervsbyggeri inden for et saneringsområde bør finansieres på samme måde som andet erhvervsbyggeri, kan dog næppe gennemføres fuldt ud; de særlige problemer, som genopbygningen af et saneringsområde frembyder, kan gøre det rimeligt i visse tilfælde at yde en begrænset offentlig støtte også til erhvervsbyggeri.

Det er således fremhævet i det foregående, at der ved planen for genopbygningen bør tilstræbes den mest hensigtsmæssige fordeling af

bolig- og erhvervsarealer inden for området (det forudsættes her, at det inden for det pågældende område er rimeligt at have erhvervsvirksomheder). Man kan nu tænke sig, at denne fordeling mellem bolig- og erhvervsareal bedst opnås ved at samle erhvervet i enkelte bygninger, medens resten af området forbeholdes til boligformål. Selv om det påtænkte erhvervsareal ikke overstiger $\frac{1}{4}$ af hele områdets etageareal, vil en sådan ordning ikke altid kunne etableres efter byggestøttelovens regler. Da en udvikling som den beskrevne bør fremmes, vil det være rimeligt i saneringsloven at tilvejebringe hjemmel for ydelse af statslån på tilsvarende vilkår som for statslån til erhvervsarealer efter byggestøtteloven, såfremt saneringsområdets samlede erhvervsareal ikke overstiger 25 pct. af områdets samlede etageareal efter genopbygningsplanen.

En sådan regel vil i mange tilfælde være tilstrækkelig til at fremme den ønskede udvikling, men i visse tilfælde kan der dog være grund til at gå ud over 25 pct.-begrænsningen. Der tænkes herved navnlig på tilfælde, som kan forekomme i centralt beliggende områder i købstæderne. Man vil her finde karreer, hvor det i adskillige huse vil være naturligt at indrette butikker i stueetagen, medens der indrettes beboelse, evt. kontorlokaler på 1. sal og beboelse på 2. sal. I sådanne kvarterer kan det være rimeligt, at der er adgang til at yde statslån til markedsrente også til erhvervsarealet, selv om områdets erhvervsareal overstiger $\frac{1}{4}$ af det samlede etageareal.

En skarp grænse for, hvornår der bør ydes sådanne statslån til erhvervsbyggeri, lader sig næppe drage. Man må imidlertid fastholde hovedsynspunktet, at statsstøtte til erhvervsbyggeri i almindelighed ikke bør ydes, hvor hele eller den væsentlige del af området agtes genopbygget med erhvervsareal. Man henleder i denne forbindelse opmærksomheden på det i tidligere afsnit fremhævede, at saneringsindsatsen fortrinsvis bør sættes ind over for områder, der i det væsentlige er og agtes bevaret som boligområder. Der bør derfor fastsættes en overgrænse for det samlede erhvervsareals omfang, når statsstøtte skal kunne ydes, og man foreslår i denne henseende en maksimumsgrænse på 50 pct.

Det bemærkes endvidere, at det må være en forudsætning for ydelse af statslån til erhvervsbyggeri, at erhvervet har sin naturlige plads inden for området – et forhold, som må sikres i byplanens bestemmelser om genopbygningen.

Ovenstående betragtninger må også gælde lån til erhvervsarealer ved ombygning af bevaringsværdige bygninger.

Om de problemer, der opstår i forbindelse med tilvejebringelse af erhvervsareal til de erhvervsvirksomheder, som må fraflytte området i forbindelse med saneringen, henvises til kapitel 4, afsnit 4.

10.12.2.3. *Offentligt byggeri o. lign.:* Også i de tilfælde, hvor der inden for saneringsområdet ønskes opført byggeri til offentlige formål, herunder sociale og kulturelle institutioner, må finansieringen af genopbygningen ske efter de sædvanlige regler, herunder byggestøttelovens kapitler VII og VIII, og der synes ikke at være grundlag for en særlig finansieringsordning ud over den til enhver tid for sådant byggeri gældende.

Det bemærkes i denne forbindelse, at statslån efter de nævnte kapitler i byggestøtteloven ikke blot kan ydes til nybyggeri, men også til forbedringer eller forandring ved om- eller tilbygning af ældre bygninger.

10.12.2.4. *Ombygning af kulturelt værdifulde bygninger:* I tidligere afsnit af dette kapitel er det omtalt, at der kan være grund til i forskellige henseender at fravige de almindelige retningslinier for saneringsvirksomheden, når der inden for saneringsområdet findes bygninger eller gadebilleder, som rummer betydelige kulturhistoriske værdier. Ved bedømmelsen af områdets nuværende tilstand kan det således være af betydning at tilstræbe en bevarende sanering, hvor man under andre forhold på grund af bygningernes ringe tilstand ville foretrække en rydning af området. Også ved planerne for et saneringsområdes fremtidige anvendelse kan det være rimeligt f. eks. at lade trafikale interesser vige for hensynet til at bevare disse kulturelle værdier.

I den som bilag 21 aftrykte skrivelse af 21. 7. 1955 har Det særlige Bygningssyn efter kommissionens anmodning redegjort for betydningen af, at sådanne bygninger m.v. bevares, ligesom der er givet oplysning om de bestræbelser, der i denne henseende udføres af Det særlige Bygningssyn. Som det fremgår af redegørelsen, er det efter loven om bygningsfredning af 1918 kun muligt i begrænset omfang at løse denne opgave; det er derfor naturligt at søge disse bestemmelser suppleret med regler i sane-

ringsloven om særlig støtte til bevaring af sådanne bygninger, når de er beliggende inden for saneringsmodne områder.

Baggrunden for særlig økonomisk støtte i disse tilfælde er, at det samlede økonomiske forløb for saneringen og genopbygningen undet eet som regel vil stille sig ugunstigere end ved saneringer, hvor de kulturhistoriske hensyn ikke gør sig gældende. Det er da nærliggende først at spørge, om den nødvendige støtte bør ydes på den måde, at staten påtager sig en større andel af saneringstabt end ellers. Herved ville man da kunne gøre kommunerne mere interesserede i sådanne saneringer. Såfremt man imidlertid fastholder den gældende sondring mellem saneringsudgifter og genopbygningsudgifter*), er der i imidlertid ingen grund til at tro, at *saneringstabt* i almindelighed vil blive større ved en sådan sanering end ved andre saneringer, snarere tværtimod. En sanering, hvor man af kulturhistoriske hensyn bevarer flere bygninger fra nedrivning end ellers, betyder nemlig, at der tilintetgøres færre værdier. Ved overtagelsen af den pågældende ejendom skal der nok betales erstatning for bygningsværdien, men da bygningen ikke nedrives, er erstatningen ikke rent tab. På den anden side tæller det i modsat retning, at områdets fremtidige værdi næppe vil blive så stor som ved en sanering, hvor man er helt frit stillet med hensyn til genopbygningen. Alle forhold taget i betragtning er der imidlertid grund til at tro, at saneringstabt i almindelighed ikke bliver større i de her behandlede tilfælde end ved saneringer, hvor de kulturelle hensyn ikke gør sig gældende, og der er derfor næppe grund til, at en særlig støtteordning skal sætte ind på dette punkt.

Derimod vil *genopbygningsudgifterne* – udgifter til restaurering og ombygning af disse bygninger – som regel blive væsentligt større end ellers, og støtten bør derfor sættes ind på at nedbringe disse udgifter eller på anden måde

tilvejebringe forudsætninger for, at sådanne ejendomme kan udlejes på rimelige vilkår.

Man kan da først tænke sig at yde et *tilskud til genopbygningen*, således at anskaffelsessummen nedbringes så meget, at den kan danne grundlag for en rimelig leje. En sådan fremgangsmåde ville være i overensstemmelse med byggestøttelovens principper for tilskud til social-filantropisk byggeri.

Endvidere kunne man overveje at *yde statslånet eller en del deraf på lempeligere vilkår* end dem, der fastsættes for statslån til almindelige ombygninger. Dette kunne gøres ved rentelempelse eller afdragshenstand eller begge dele. Denne fremgangsmåde ville imidlertid være i strid med den kurs, som for tiden følges med hensyn til statslån efter byggestøtteloven.

Endelig skal nævnes den mulighed at yde *årlige tilskud til nedbringelse af lejen* efter lignende principper som byggestøttelovens i 1955 indførte regler om årlige kvadratmetertilskud. Byggestøttelovens regler herom er imidlertid udformet med henblik på et forholdsvis ensartet nybyggeri, og de lader sig ikke uden videre overføre til ombygning af de ofte vidt forskellige ejendomme i et saneringsområde.

Kommissionen finder derfor, at den særlige støtte bør kunne ydes efter regler, der udformes således, at de smidigt kan tilpasses de meget varierende forhold på en sådan måde, at det tilsigtede formål – at opnå en efter forholdene rimelig leje – kan opnås.

Afgørelsen af, om den foreslåede særlige støtte bør ydes, må træffes efter udtalelse fra Det særlige Bygningssyn om de kulturhistoriske værdier inden for saneringsområdet.

Om enkeltheder med hensyn til de foreslåede støtteordninger for de forskellige former for genopbygning af saneringsområder henvises iøvrigt til det til betænkningen knyttede lovudkast.

*) jfr. foran side 183.

KAPITEL 11

BOLIGTILSYNSREGLER FOR LANDDISTRIKTERNE

11.1. *Indledende bemærkninger.*

I kommissoriet er det som indledningsvis anført pålagt kommissionen at overveje, hvorvidt og da i hvilket omfang det må anses for ønskeligt at tilvejebringe en til boligtilsynsloven svarende lovgivning for landdistrikterne uden for de bymæssige bebyggelser, samt at fremkomme med forslag i så henseende.

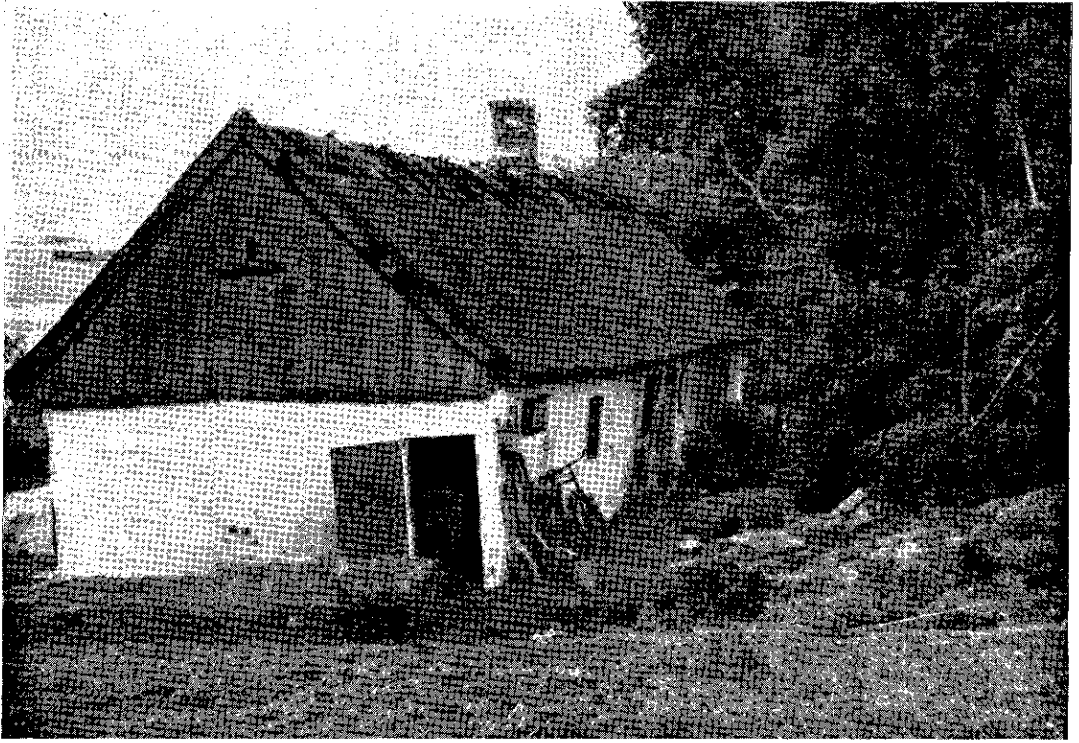
Boligtilsynsloven af 1939 forudsætter, at loven kun finder anvendelse i hovedstaden, købstæderne og landkommuner med større bymæssige bebyggelser, idet lovens kap. II kun opretter boligtilsyn i disse kommuner, og de i lovens kapitler III–V indeholdte bestemmelser om forbud mod benyttelse af usunde boliger, påbud om afhjælpning af mangler og foranstaltninger over for overbefolkede lejligheder m. m. kan alene bringes i anvendelse i kommuner, hvor der er oprettet boligtilsyn, og således ikke i de egentlige landdistrikter.

Det bemærkes i denne forbindelse, at indenrigsministeriets cirkulære nr. 281 af 2. november 1940 nærmere har bestemt udtrykket »landkommuner med større bymæssige bebyggelser« i lovens § 4 som kommuner med bymæssige bebyggelser med mere end 1.000 indbyggere. Boligtilsynet i sådanne kommuner skal dog kun føre tilsyn med boligerne i den bymæssigt bebyggede del af vedkommende kommune, og heller ikke i disse kommuner kan der efter boligtilsynslovens bestemmelser finde indskriden sted mod usunde boliger i de egentlige landdistrikter. Det samme gælder ifølge cirkulæret de til en købstadkommune hørende landdistrikter.

11.2. *Beboelsesbygningernes tilstand i landdistrikterne.*

I 1945 nedsatte landbrugsministeriet et udvalg til undersøgelse af landarbejdernes og husmændenes boligforhold. Udvalget foretog i efteråret 1946 og delvis i foråret 1947 en undersøgelse af boliger, som enten tilhørte landbrugsejendomme med en grundværdi under 10.000 kr., eller hvis beboere i skatteåret 1946/47 (kalenderåret 1945) havde en årsindtægt under 5.000 kr. Foruden landbrugsboliger undersøgtes således boelsteder, tjenesteboliger (bortset fra tjenesteboliger tilhørende stat eller kommune), landhåndværkerboliger og andre mindre erhvervsdrivendes boliger samt fiskerboliger. Undersøgelsen blev begrænset til een kommune i hver amtsrådsreds, og udvalget af kommuner skete i samråd med Det statistiske Departement, der anså udvalget for tilstrækkeligt repræsentativt. Der undersøgtes ialt 7.514 boliger, hvoraf 2.844 boliger i tilknytning til landbrug (landbrugsejendomme), og 4.670 boliger, hvis beboere ikke var selvstændige landbrugere (ikke-landbrugsejendomme). Undersøgelserne blev foretaget af formændene for de respektive husmandsbrugskommissioner, bistået af en af dem antaget bygningskyndig person, fortrinsvis en bygningshåndværker eller en arkitekt, og omfattede hovedsagelig boligernes alder og kvalitet, herunder ydermurenes vedligeholdelsestilstand, isolationsforhold, tagbeklædningens art og tilstand, boligernes karakter og indretning, loftshøjde, etageadskillelse, lysinstallation, opvarmningsmuligheder, kloak- og renovationsforhold, vandforsyning og nødtørftsforanstaltninger.

For begge de undersøgte grupper vedkommende – landbrugsejendomme og ikke-landbrugsejendomme – udgør det undersøgte antal boliger 2–3 pct. af landets samlede antal boliger



Et ca. 150 år gammelt og dårligt vedligeholdt lejehus under et gods. I den nærmeste ende af bygningen er der stald for 3-5 kreaturer, køkkenvindue og -dør ses i husets midte, og i den fjerneste del findes 2 værelser.

Bækken var indtil for nylig den fælles ferskvandsforsyning for det ovenfor afbildede lejehus og et hus magen til, hvor 10 børn voksede op, medens man daglig måtte si og koge det urene vand fra bækken.

inden for den pågældende gruppe. Til trods for, at undersøgelsen således kun omfatter et meget beskedent udsnit af boligmassen, har udvalget dog ment i ret stor udstrækning at kunne tage dens resultater som udtryk for de faktiske boligforhold i ejendomme i de nævnte kategorier og har også fundet de tendenser, undersøgelsen viser, overensstemmende med, hvad man på grundlag af rent praktisk erfaring ville vente, og – hvor det har været muligt – overensstemmende med andre mere omfattende undersøgelser.

Man skal ikke her foretage en nærmere gennemgang af undersøgelsen, men alene i korthed anføre enkelte af de fundne resultater, som iøvrigt viser en ret udpræget forskel på boligerne i Jylland og på øerne, idet boligerne – både landbrugs- og ikke-landbrugsejendomme –



på øerne er fundet gennemgående at være ringere end boligerne i Jylland.

Såvel byggemåde som vedligeholdelse af bygninger over indflydelse på kvaliteten af boligerne, og skavankerne i så henseende er ofte sammenfaldende med *boligernes alder*. Ved undersøgelsen er der da også fundet en ret tydelig sammenhæng mellem alder og kvalitet, idet de ældste ejendomme – både landbrugs- og ikke-landbrugsejendomme – frembyder mangler i langt højere grad end yngre ejendomme. Kommissionen må derfor lægge betydelig vægt på, at det ved undersøgelsen er fundet, at 20 pct. af stuehusene ved landbrugsejendomme (i Jylland 14 pct. og på øerne 28 pct.) og 13 pct. af ikke-landbrugsejendomme (i Jylland 10 pct. og på øerne 16 pct.) er opført før 1850. Yderligere 30 pct. af landbrugsejendommene og 24 pct. af ikke-landbrugsejendommene boliger er opført mellem 1850 og 1899, således at henholdsvis 50 pct. og 37 pct. er fra før århundredskiftet. Ved en sammenligning med de ældre hartkornsupgørelser og de første ejendoms-skyldvurderinger har man konstateret, at de resultater med hensyn til aldersfordelingen, som undersøgelsen har fundet, stemmer overens med de faktiske forhold for samtlige ejendomme i landdistrikterne.

Af andre mere væsentlige resultater, som undersøgelsen har nået, skal nævnes, at 52 pct. af landbrugsejendommene og 35 pct. af ikke-landbrugsejendommene boliger er uden *isolation mod jordfugt*, medens henholdsvis 71 pct. og 80 pct. er uden anden *isolation mod varmetab* end den, der måtte ligge i murenes konstruktion. I sammenhæng med den manglende jordfugtisolering må ses, at 36 pct. af landbrugsejendommene og 24 pct. af ikke-landbrugsejendommene har grundfugt. En tilsvarende sammenhæng kan konstateres mellem tilstedeværelsen af tynde, dårligt isolerede ydervægge og forekomsten af fortætningsfugt, der er fundet i 19 pct. af landbrugsejendommene og 14 pct. af ikke-landbrugsejendommene. Både grundfugt og fortætningsfugt er et meget hyppigt forekommende fænomen blandt de dårligste boliger. *Utætbeder ved vinduer og døre* er fundet i 24 pct. af landbrugsejendommene og 16 pct. af ikke-landbrugsejendommene.

Endvidere skal nævnes, at 1 pct. af de undersøgte boliger havde en *loftshøjde* i den daglige opholdsstue på under 175 cm, medens loftshøjden i 18 pct. af landbrugsejendommene og 11 pct. af ikke-landbrugsejendommene var

mellem 175 og 199 cm. Til sammenligning tjener, at de nyere bygningsreglementer kræver en loftshøjde på mindst 250 cm, der kan tillades nedsat til 220 cm for enkelte rum, der hører til en beboelseslejlighed med normal loftshøjde, og som har mindst 15 m³ rumindhold.

Med hensyn til *tagbeklædningen* konstateredes 31 pct. af landbrugsejendommene (på øerne endog 45 pct.) at være stråttækte.

Endelig skal om *kloakforholdene* anføres, at omtrent 50 pct. af landbrugsejendommene og ca. 20 pct. af ikke-landbrugsejendommene manglede et egentligt spildevandsafløb, idet spildevandet ved disse ejendomme blev udledet eller kastet direkte på jorden.

Saneringskommissionen har ønsket at opnå et groft billede af de undersøgte boligers forhold til kondemneringsbestemmelser som dem, der indeholdes i boligtilsynsloven, og har ved brug af et pointsystem givet de forskellige ved undersøgelsen beskrevne forhold forskellig vægt og derved søgt at skønne over, i hvor mange tilfælde det vil kunne lade sig gøre at afhjælpe manglerne ved en bolig. Pointvurderingen er gennemført således, at både afgørende skavanker ved bygningernes konstruktive tilstand og selve det forhold, at bygningen er meget gammel, vejer betydeligt, ikke fordi det sidstnævnte forhold i sig selv behøver at betyde en ringe konstruktiv standard, men fordi det er en erfaring, at en gammel bygning ikke skal have mange synlige mangler, før man nødsages til at regne med adskillige usynlige konstruktivt forringende mangler. Man har imidlertid på det foreliggende grundlag ikke ment at kunne skelne mellem boliger, der efter en regel som boligtilsynslovens § 10 omgående bør forbydes til beboelse, og boliger, der efter en regel som boligtilsynslovens § 13 må ophøre at tjene som bolig eller opholdssted efter et kortere åremål, men har samlet sådanne boliger i een gruppe. Tilsvarende har man i en og samme gruppe medtaget både tilfredsstillende boliger og boliger med afhjælpelige mangler, som – hvis de var beliggende inden for boligtilsynslovens område – ville være at henføre under lovens § 12 eller ville kunne ombygges efter § 13.

En helt tilfredsstillende oversigt vil selvsagt ikke kunne tilvejebringes ved en sådan pointvurdering, men til fremskaffelse af et groft billede af boligernes relation til boligtilsynslovens kondemneringsbestemmelser vil kommissionen dog anse fremgangsmåden for brug-

bar. Resultatet af pointvurderingen er, at godt 14 pct. af landbrugsboligerne og henvend 11 pct. af ikke-landbrugsboligerne må karakteriseres som kondemnabile. Udtrykt i antal boliger er dette ensbetydende med, at ca. 14 pct. af de ca. 121.000 landbrugsejendomme med en grundværdi under 10.000 kr., som Det statistiske Departement anslår som et sandsynligt tal for hele landet, eller ialt ca. 17.000 landbrugsboliger skulle være kondemnabile. Endvidere skulle ca. 11 pct. af de af Det statistiske Departement anslåede ca. 120.000 ikke-landbrugsejendomme beboet af ikke-selvstændige landbrugere med under 5.000 kr. i skattepligtig årsindtægt i kalenderåret 1945, eller ialt ca. 13.000 ikke-landbrugsboliger være kondemnabile. *I landdistrikterne skulle herefter findes ialt ca. 30.000 boliger, som er kondemnabile i boligtilsynslovens forstand*, når der ikke tages hensyn til enkelte kondemnabile boliger ved større landbrug eller hos mere velstående beboere af ikke-landbrugsejendomme. En opgørelse af procenten af kondemnabile boliger inden for forskellige aldersgrupper viser, at de kondemnabile boliger i meget høj grad skal søges blandt de ældste boliger. Endvidere synes den foretagne opgørelse at vise, at den kondemnabile procent af såvel landbrugs- som ikke-landbrugsejendomme er ca. en halv gang så stor på øerne som i Jylland.

Man har endvidere søgt at konstatere, i hvilken udstrækning de undersøgte boliger er overbefolkede. Denne opgørelse er foretaget efter den gængse statistiske standard, hvorefter en lejlighed anses for overbefolket, såfremt den tjener som bolig for mere end 2 personer pr. værelse (et barn regnet lig en person), idet dog et køkken med særskilt spiseplads her er regnet lig $\frac{1}{2}$ værelse. Man har herefter fundet, at 1,3 pct. af landbrugsejendommene på øerne og 3,4 pct. af landbrugsejendommene i Jylland er overbefolkede, medens de tilsvarende procenter for ikke-landbrugsejendomme udgør hhv. 4,6 og 4,7 pct. Til sammenligning kan anføres, at det ved boligtællingen i 1945 konstateredes, at 4,4 pct. af de boliger, som denne tælling omfattede (købstadkommunerne og de bymæssige bebyggelser), var overbefolkede.

I 1954 udgav professor ved Landbohøjskolen K. Skovgaard og sekretær i Det statistiske Departement L. Buch en undersøgelse, »Landbrugets bygninger«, som et bidrag til belysning af de danske landbrugsbygningers tilstand. Grundmaterialet for denne undersøgelse, der

omfatter ca. 10.000 landbrugsejendomme, er et udsnit af de for de enkelte ejendomme ved den 10. almindelige vurdering til ejendomsskyld i 1950 udfyldte vurderingsskemaer, der bl. a. indeholder spørgsmål om bygningernes alder, størrelse, tilstand og byggemåde. Undersøgelsen omfatter udførlige tabeller over bl. a. bygningernes alder, murtyper og tagbeklædning, og man kan konstatere en ganske god overensstemmelse med den ovenfor refererede undersøgelse fra 1946/47 på de punkter, hvor en sammenligning er mulig. For samtlige landbrugsejendomme i hele landet er der i 1930'erne og 1940'erne ikke bygget flere stuehuse end i hvert af de 3 forudgående tiår, og byggeriet af stuehuse i de sidste 20 år har således kun svaret til, hvad der normalt blev bygget i en 10 årsperiode i tiden fra 1900 til 1929. Der foreligger derfor idag et stærkt akkumuleret behov for fornyelse af stuehusene. Det normale var tidligere en udskiftning af ca. 1 pct. af stuehusene hvert år, men fornyelsen har i de sidste 20-30 år været helt utilstrækkelig. Da der imidlertid for de mindre ejendommers vedkommende er oprettet mange nye brug, mener forfatterne, at det akkumulerede fornyelsesbehov for samtlige landbrugsejendomme under eet formentlig kun er af samme størrelsesorden som et normalt tiårs byggeri. Den krævede kapitalinvestering til realisation af et byggeprogram svarende til 10 års normalt byggeri af stuehuse er af forfatterne beregnet til ca. 1 milliard kroner med det i 1954 gældende byggeomkostningsniveau.

I 1954 foretog Fællesudvalget for bygningsudvalget og mekaniseringsudvalget under landbrugsministeriets produktivitetsudvalg i samarbejde med De samvirkende danske Husholdningsforeninger, De samvirkende danske Husmandsforeningers Husholdningsudvalg og De samvirkende danske Landboforeningers Husholdningsudvalg en undersøgelse af ca. 1.000 stuehuse ved landbrugsejendomme til belysning af arbejdsforholdene i landbohjemmene. De undersøgte ejendomme er anset for et repræsentativt udsnit af samtlige ejendomme.

Undersøgelsens resultater er nedfældet i en af husholdningsudvalget under landbrugsministeriets produktivitetsudvalg i 1957 udgivet beretning. 35 pct. af stuehusene tilhørte landbrugsejendomme med et landbrugsareal på 3-10 ha, og de for denne gruppe fundne resultater viser god overensstemmelse med undersøgelsen fra 1946/47. Det kan således nævnes, at man fandt 48 pct. af stuehusene i denne

gruppe opført før 1900 (ifølge 1946/47-undersøgelsen 50 pct.), medens 18 pct. er fra før 1850 (ifølge 1946/47-undersøgelsen 20 pct.). I beretningen udtales, at der i denne gruppe med et landbrugsareal på 3–10 ha er færre af de helt gamle huse og flere huse opført efter 1920 end i grupperne med større tiliggende. For alle størrelsesgrupper under eet viser undersøgelsen, at 5 pct. af stuehusene er fra før 1800, 17 pct. fra perioden 1800–1850 og 33 pct. fra 1850–1900. Også denne undersøgelse finder bygningerne på øerne ældre end bygningerne i Jylland, idet dog Sønderjylland frembyder endnu ældre stuehuse (43 pct. fra før 1850).

Oplysningerne om stuehusenes bygningsmæssige beskaffenhed er ikke specificeret på større og mindre landbrugsejendomme, men angiver tilsvarende tendenser som 1946/47-undersøgelsen: 72 pct. af stuehusene har ingen eller kun ufyldstgørende isolation mod kulde og fugt, og af de adspurgte ejere karakteriserer 13 pct. selv opholdsstuerne og 21 pct. soveværelserne som fugtige. I beretningens konklusion fremhæves navnlig dette forhold. 7 pct. af opholdsstuerne og 10 pct. af soveværelserne har et gulvareal på mindre end 10 m². 8 pct. af opholdsstuerne og 15 pct. af soveværelserne har et lysningsareal (vinduesareal), der er mindre end den tiendedel af gulvarealet, som kræves ifølge nyere bygningsreglementer. Kun på et enkelt punkt viser 1954-undersøgelsen en betydelig bedre tilstand: Det er med hensyn til kloakforholdene, idet undersøgelsen her for alle landbrugsejendommene under eet resulterer i, at kun 10 pct. ikke har lukkede kloakledninger (ifølge 1946/47-undersøgelsen 50 pct. for de små landbrugsejendomme).

Specielt om medhjælperværelser er foretaget undersøgelser af Den danske landarbejderkommission, jfr. betænkning af 1940, og af Husassistentkommissionen, jfr. betænkning af 1943. Landarbejderkommissionen udtalte som sin opfattelse, at medhjælperlovens krav til indretningen af sådanne rum ikke overalt er blevet overholdt, og de af Husassistentkommissionen fremsatte forslag har som baggrund, at denne kommission også har fundet de gældende bestemmelser tilsidesat i mange tilfælde. Landarbejderkommissionens flertal og Husassistentkommissionen fandt endvidere et periodisk offentligt tilsyn af afgørende betydning for, at medhjælperlovens regler kan forventes at blive respekteret.

I 1951 udsendte Ungdomskommissionen en statistisk undersøgelse, »Den danske ungdom«, hvori bl. a. er redegjort for samtlige 15–25 åriges boligforhold i visse særligt udvalgte stationsbyer og andre sognekommuner. Den dominerende boligform for de ikke-hjemmeboende unge i sognekommunerne er naturligvis medhjælperværelser, hovedsagelig på landbrugsejendomme. Undersøgelsens resultater er sammenholdt med medhjælperlovens krav til værelser, og det er bl. a. fundet, at i sognekommunerne 20 pct. af egne medhjælperværelser på landbrugsejendomme og 27 pct. af andre egne medhjælperværelser har et rumfang på under det i medhjælperlovens § 8 fastsatte minimum af 16 m³, medens de tilsvarende procenter for fællesværelser med under de foreskrevne 25 m³ er henholdsvis 23 og 32. De fleste værelser for mandlige medhjælperere i landbruget er beliggende uden for stuehuse, hovedsagelig i udlænger, og 9 pct. af værelserne har et gulvfladeareal på mindre end de 6 m², som i bygningslovgivningen almindeligvis opstilles som mindstekrav til værelseres gulvareal. I 15 pct. af værelserne er det samlede vinduesareal fundet at være mindre end $\frac{3}{4}$ m². Adskillige af værelserne – godt 10 pct. – har ingen opvarmningsmuligheder, men i de fleste af disse tilfælde har medhjælperen adgang til opholds- eller fællesstue. Sammenfattende har Ungdomskommissionen konstateret, at en trediedel af medhjælperne i landbruget – både mandlige og kvindelige – bor i værelser, der på eet eller flere punkter er i uoverensstemmelse med medhjælperlovens forskrifter, og at de mangelfulde værelser hyppigere forekommer på de små ejendomme end på de større.

Ifølge Statistisk Årbog omkommer 20–30 personer årligt i hele landet ved både ildebrand og eksplosion af farlige stoffer. Det statistiske Departement har ikke kunnet give nærmere oplysninger om, i hvilket omfang bygningsmæssige forhold må antages at have været medvirkende til dødsfaldene, og har heller ikke kunnet meddele en fordeling på byer og landdistrikter. På kommissionens foranledning har derfor rigspolitichefen indhentet oplysninger fra politikredsene om tilfælde af død eller alvorlige forbrændinger ved ildebrande i landdistrikterne i 1954 og 1955. Resultatet af undersøgelsen er, at der i de nævnte år indtraf 2 dødsfald og 2 tilfælde af alvorlige forbrændinger ved ialt 3 ildebrande, hvor bygningsmæssige forhold, herunder husets bygge-

måde, har været medvirkende. I de 2 tilfælde var husenes tagbeklædning (strå) den direkte årsag, medens dårlige udgangsforhold fra et medhjælperværelse i loftsetagen var årsagen i det tredje tilfælde. I alt fald i det ene tilfælde forelå overtrædelser af brandpolitilovens bestemmelser.

Kommissionen har overvejet, om man kan antage, at resultaterne, der blev fundet af det af landbrugsministeriet i 1945 nedsatte udvalg, også giver udtryk for den faktiske tilstand idag. Kommissionen er opmærksom på, at der mange steder er gennemført forbedringer, og med hensyn til enkelte forhold såsom vandforsyning og elektriske installationer viser senere undersøgelser, foretaget af Det statistiske Departement, at der i de sidste 5-10 år er sket en betydelig udvikling. I stort omfang er således gennemført kloakering og vandforsyning fra fælles vandværker. En væsentlig del af de mangler, der ved 1946/47-undersøgelsen blev fundet, er dog af en sådan art, at de i virkeligheden er uafhjælpelige, og selv om der idag næppe findes helt så mange kondemnabile boliger i landdistrikterne som foran opgjort, må det dog antages, at adskillige boliger er behæftet med mangler i sundheds- og brandmæssig henseende, således at der er grundlag for at søge den i landdistrikterne eksisterende tilstand forbedret.

Spørgsmålet er imidlertid, om den sandsynlige fremtidige udvikling uden gennemførelse af lovbestemmelser om boligtilsyn på landet må forventes at reducere antallet af kondemnabile boliger i så høj grad, at indførelse af sådanne lovbestemmelser kan anses for unødvendig.

Kommissionen må i så henseende lægge nogen vægt på, at nedgangen i antallet af fremmed medhjælp på landet stadig er fortsat, og at vandringerne fra land til by efter de senest opstillede prognoser for befolkningsudviklingen *) må forventes endnu nogen tid at ville fortsætte. Ganske vist er disse vandringer ikke ensbetydende med, at der i tilsvarende omfang er mangel på arbejdskraft - i alt fald mandlig arbejdskraft - i landbruget, da landbrugets mekanisering i væsentlig grad modsvarer nedgangen i medhjælpertallet. Alligevel er det ikke udelukket, at beskæftigelsessituationen

*) En af Statens Byggeforskningsinstitut i 1955 udarbejdet prognose, offentliggjort i »Byggeindustrien« nr. 22/1955 og en af Københavns statistiske Kontor i nr. 1/1956 af Statistisk Månedsskrift offentliggjort prognose.

kan medføre en forbedring af medhjælpernes boligforhold, idet en sådan forbedring ofte vil være en nødvendig forudsætning for, at landbruget kan fastholde arbejdskraften. Man har herved bemærket, at overenskomsterne mellem Dansk Arbejdsmandsforbund og medlemmer af Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger som typisk indhold har bestemmelser om tjenesteboligers indretning.

Det må endvidere tages i betragtning, at der i en stor del af landkommunerne allerede i sundhedsvedtægterne findes boligtilsynsbestemmelser, og at nye sundhedsvedtægter med sådanne bestemmelser må forventes indført i løbet af en kortere årrække i det overvejende antal af kommuner, der endnu ikke har disse.

11.3. De gældende bestemmelser krav til boliger i landdistrikter.

Forinden der drages nogen konklusion af det foranstående, skal i det følgende gives en redegørelse for de gældende bestemmelser på landet med hensyn til de forhold, der for byernes vedkommende omfattes af boligtilsynsloven, d.v.s. krav til bestående boliger i dels sundhedsmæssig, dels brandteknisk og dels overbefolkningsmæssig henseende.

11.3.1. Bestemmelser om sundhedsmæssige forhold.

I en årrække har indenrigsministeriet udgivet en normalsundhedsvedtægt for landkommuner, og i denne normalvedtægt har været optaget bestemmelser om boligers opførelse og indretning. I 1948 blev normalvedtægtens bestemmelser om boliger omredigeret som følge af boligtilsynslovens fremkomst, og i vedtægten blev indsat bestemmelser om tilsyn med boliger og indskriden mod usunde boliger. Disse bestemmelser, der findes i normalvedtægtens § 54, er med hensyn til de materielle krav til boligerne opbygget under hensyntagen til boligtilsynslovens tilsvarende bestemmelser i § 2, stk. 1. Normalvedtægtens § 54 er sålydende:

»Sundhedskommissionen fører tilsyn med rum, der bruges til beboelse eller ophold for mennesker, og påser, at samtlige opholdsrum er forsynet med et eller flere oplukkelige vinduer direkte ud til det fri, og at rummene er således indrettet, at de kan holdes tætte, tørre og rene samt opvarmes på behørig måde. Lukkede alkovesenge må ikke findes.

Finder sundhedskommissionen, at en bolig er så slet holdt eller så ussel indrettet, at dens beboelse må anses for farlig for sundheden, skal den indhente en erklæring fra kredslægen over sagen og kan derefter eventuelt påbyde den fornødne rensning og istandsættelse. Går kredslægens erklæring ud på, at man ikke ved rensning og istandsættelse kan opnå, at lejligheden kan benyttes uden fare for sundheden, eller efterkommes et givet pålæg om rensning og istandsættelse ikke inden udløbet af den dertil fastsatte frist, kan sundhedskommissionen med politimesterens samtykke forbyde benyttelsen af lejligheden og påbyde, at boligen skal rømmes inden en måned. Forbudet skal tilkendes ejeren skriftlig og være motiveret.

De i foranstående stykke fastsatte bestemmelser finder med de af forholdenes natur følgende modifikationer også anvendelse på kontorer, forretningslokaler, værksteder samt andre lignende lokaler, der anvendes til ophold for mennesker, for så vidt lokalene ikke hører under fabriksiltsynet.«

Med hensyn til drikkevandsforsyning, afløbsforhold og nødtørftsforanstaltninger giver normalsundhedsvedtægten regler i andre paragraffer. En del af disse regler finder anvendelse også på eksisterende bebyggelse, f. eks. § 8 om sundhedskommissionens tilsyn med vandforsyningen, § 9 om krav til brønde til husbrug, § 14 med krav om betryggende afløb for regnvand, spildevand, grundvand og deslige i og ved enhver bygning og § 24 om latiner.

I det store og hele opstiller normalsundhedsvedtægten således samme krav til boliger i sundhedsmæssig henseende som boligtilsynsloven. Normalvedtægten er imidlertid ikke umiddelbart gældende, men tjener alene som forbillede for de enkelte landkommuner, når en ny sundhedsvedtægt skal tilvejebringes. En undersøgelse foretaget i efteråret 1956 viser, at 712 af landets 1.303 sognekommuner eller ca. 55 pct. af samtlige sognekommuner siden 1948 har indført en ny sundhedsvedtægt med normalvedtægten som forbillede, og hvori en bestemmelse som normalvedtægten § 54 er optaget. Undersøgelsen viser endvidere, at det ikke – som det måske kunne antages – fortrinsvis er landkommuner med større bymæssig bebyggelse, der har gennemført sådanne nye sundhedsvedtægter, og at kommunens størrelse

overhovedet ikke synes at have nogen indflydelse herpå. Det kan således anføres, at efter 1948 har 56 pct. af kommuner med over 1.000 indbyggere i bymæssige bebyggelser indført en ny sundhedsvedtægt med boligtilsynsbestemmelser.

Materielle krav i sundhedsmæssig henseende, der i det væsentlige svarer til boligtilsynsloven, er således idag gældende i over halvdelen af landkommunerne.

11.3.2. Bestemmelser om brandmæssige forhold.

Sundhedsvedtægterne indeholder ingen bestemmelser, der tilgodeser brandmæssige hensyn. Sådanne bestemmelser findes derimod i lov nr. 174 af 31. marts 1926 om brandpolitiet på landet. Denne lov gælder imidlertid principielt ikke for bebyggelse opført før 1926, idet den – med enkelte modifikationer – alene stiller krav til nye bygningers opførelse. Kravene vedrører især afstanden fra anden bebyggelse, ydermurenes konstruktion, udgangsforholdene i stråttækte huse, trappeforholdene i 2-etagers bebyggelse med kælder, loftsstrukturen, ildsteder og skorstene. Disse krav har alene hensyn til forebyggelse af brandfare og påses – bortset fra kravene til ildsteder og skorstene – kun overholdt, når et nybyggeri er fuldført, idet der da skal ske anmeldelse til sognefogeden (eventuelt til den autoriserede skorstensfejer).

I § 14 indeholder loven dog en forpligtelse for enhver til at vedligeholde sine bygninger, de i disse værende skorstene, ildsteder og andre indretninger overensstemmende med lovens forskrifter. Bestemmelsen forbyder endvidere benyttelsen af en i strid med loven værende indretning. Der føres dog i realiteten ikke kontrol til sikring af overholdelsen af § 14.

I de ca. 300 landkommuner – væsentligst kommuner med en vis bymæssig bebyggelse – der har indført bygningsreglementer, er i almindelighed brandpolitilovens kapitel I, herunder den refererede § 14, ophævet. Bygningsreglementerne finder imidlertid alene anvendelse på bebyggelse efter reglementernes ikrafttræden.

Endvidere foreskriver brandpolitilovens § 51 et årligt brandsyn ved autoriserede skorstensfejere af skorstene, ildsteder m. v. Brandsynet går ud på at efterse, om skorstene, ildsteder m. v. er i forsvarlig stand og tilbørligt vedligeholdte og rensede. Findes der ved brandsynet nogen mangel, skal sagen indberettes til brandfogeden (politiet), og er manglen af umid-

delbar brandfarlig natur, skal skorstensfejeren endvidere give pålæg om ikke at benytte skorstenen, ovnen o.s.v., før manglen er afhjulpel og dette ved nyt eftersyn konstateret.

For landdistrikternes vedkommende savnes således fuldstændigt en til boligtilsynslovens § 2, stk. 2, gældende bestemmelse om, at indretningen af lejligheder og rum og adgangsforholdene til disse skal være således, at de personer, som opholder sig i vedkommende ejendom, ikke derigennem udsættes for særlig fare i brandtilfælde.

11.3.3. Bestemmelser med hensyn til overbefolkning.

I normalsundhedsvedtægten af 1948 findes sålydende bestemmelse i § 55:

»En bolig eller et særskilt anvendt beboelsesrum må ikke være således overbefolket, at det medfører fare for beboernes sundhed; rumindholdet af enhver lejlighed skal svare til mindst 12 m³ for hver beboer i en kælder- eller stuelejlighed og 10 m³ i andre beboelseslejligheder. Finder sundhedskommissionen efter indhentet erklæring fra kredslægen, at en lejlighed eller et særskilt anvendt beboelsesrum er således overbefolket, at det medfører fare for beboernes sundhed, eller har en lejlighed ikke det fornødne rumindhold pr. beboer, skal sundhedskommissionen forelægge spørgsmålet for politimesteren.

Sundhedskommissionen kan med politimesterens billigelse fastsætte det højeste tilladelige antal beboere for en beboelseslejlighed eller et beboelsesrum og kan, hvis dette antal overskrides, forbyde beboerne at huse personer, der ikke henhører til disses familie eller husstand.«

Spørgsmålet om, hvornår en bolig er overbefolket, er således besvaret på samme måde i normalsundhedsvedtægten og i boligtilsynslovens § 3. Idet iøvrigt henvises til afsnit 11.3.1., vil det ses, at bestemmelser til modvirkning af overbefolkning nu er gældende i over halvdelen af landkommunerne.

11.3.4. Særlige bestemmelser om medhjælperværelser.

Siden 1921 har medhjælperloven (nu lovbekendtgørelse nr. 270 af 16. juni 1941) i § 8 opstillet krav til medhjælperværelser. Et sådant værelse skal være lyst og luftigt og have let åbnelige vinduer. Det skal rumme mindst 16 m³

for een person og mindst 25 m³ for to personer. Findes værelset i en staldbygning, må der ikke være direkte adgang fra stalden.

Indenrigsministeriets normalsundhedsvedtægt, der i § 56 gentager bestemmelserne i medhjælperlovens § 8, går samtidig videre, idet paragraffen forlanger, at værelserne skal være tætte, fri for fugtighed, lette at rense og forsynet med velholdte gulve af brædder eller andet af sundhedskommissionen godkendt materiale. Vinduerne skal måle mindst 0,9 m² og må ikke vende ud til møddinger, svinegårde o. lign. Hvor værelserne ikke ligger i stuetagen, skal adgangen til dem være ad let pasable trapper med rækværk.

Sådanne udvidede bestemmelser har gennem en længere årrække været optaget i normalsundhedsvedtægten og er derfor gennemført i et større antal landkommuner end de ca. 55 pct., der har fået en ny sundhedsvedtægt efter 1948.

Tilsvarende, tildels videregående krav, opstilles i § 8 i lov af 9. oktober 1956 om lærlingeforhold, for så vidt angår lærlinges værelser hos læremestre, jfr. iøvrigt side 99.

11.4. Bør der indføres materielle boligtilsynsbestemmelser for landdistrikterne?

Kommissionen mener som foran anført at kunne fastslå, at der i landdistrikterne findes et betydeligt antal boliger, der er så ringe, at en forbedring af forholdene er påkrævet.

Spørgsmålet om, hvorvidt boliger og opholdsrum er sundhedsfarlige, må til en vis grad besvares ensartet for land og by, idet vurderingen må antages at bero på de samme faktorer. Alene den indbyrdes samvirken af disse faktorer kan være forskellige på landet og i byerne og inden for de forskellige arter af bebyggelser på landet.

Boligtilsynslovens § 2, stk. 1, (hvis indhold kommissionen foreslår opretholdt i lovudkastets § 9, stk. 1,) og de nye sundhedsvedtægters § 54 udtaler i det væsentlige det samme, og i over halvdelen af sognekommunerne findes således boligtilsynsregler, der tilgodeser *sundhedsmæssige hensyn*, og som må anses for tilfredsstillende.

Med hensyn til de *brandmæssige forhold* foreslår kommissionen for byernes vedkommende bestemmelserne i boligtilsynslovens § 2, stk. 2, tydeliggjorte, således at ikke alene indretningen af de enkelte lejligheder og rum, men også byggemåden skal være således, at personerne ikke udsættes for særlig fare i brand-

tilfælde (jfr. lovudkastets § 9, stk. 2). For landets vedkommende må man imidlertid sikkert erkende, at der findes brandfarlige forhold som følge af byggemåden (byggningskonstruktionen), som det vil være urealistisk at tænke sig afhjulpet ved boligtilsynsregler. På den anden side er det kommissionens opfattelse, at brandpolitilovens bestemmelser om årligt brandsyn og vedligeholdelse af skorstene og ildsteder ikke giver fornøden mulighed for at kunne påbyde rimelige foranstaltninger til afværgelse af en særlig fare for beboerne i tilfælde af ildebrand, og at det må anses for ønskeligt, at der også i landdistrikterne findes en sådan mulighed. I denne forbindelse skal man allerede her pege på, at der hermed ingenlunde tilsigtes en tilbagevirkende kraft af de for nybyggeriet gældende bestemmelser i bygnings- og brandlovgivningen, men alene at skabe en adgang for boligtilsynet til i ekstreme tilfælde at foranledige en særlig fare for menneskeliv fjernet eller i alt fald væsentligt imødegået.

Spørgsmålet om *overbefolkning* er derimod et andet problem på landet end i byerne. Beliggenheden og lys- og luftforholdene vil formentlig i meget vidt omfang bevirke, at en benyttelse af beboelsesrum, der – hvis de var beliggende i bymæssig bebyggelse – ville være uforsvarlig, ikke for landdistrikternes vedkommende kan betegnes således. Hertil kommer, at medens overbefolkede lejligheder som oftest må søges i udlejningsejendomme, vil en overbefolkning af en lejlighed på landet i langt videre omfang kunne tænkes også i selvejerhusene. Bestemmelser, der retter sig mod overbefolkede tjenesteboliger, kan medføre krav om om- eller tilbygninger og derved i væsentlig grad berøre landbrugets økonomi. Endvidere er konsekvenserne af en indskriden mod en overbefolket lejlighed forskellige i byerne og på landet. I byerne betyder det i almindelighed blot, at den for store familie må flytte til en større lejlighed, hvorefter den fraflyttede lejlighed kan udlejes på normal vis til en familie med færre medlemmer. På landet er bolig og erhverv knyttet langt stærkere sammen end i byerne, og et påbud om fraflytning af en bolig kan være af afgørende betydning for beboernes erhverv.

For byernes vedkommende foreslår kommissionen en ændring af den gældende boligtilsynslovs § 3, der i væsentlig grad knytter spørgsmålet om overbefolkning til en lej-

ligheds kubikmeterindhold pr. beboer. Kommissionen finder dette kriterium uhensigtsmæssigt og stiller forslag om, at man ved bedømmelsen af, om der foreligger sundhedsskadelig overbefolkning, først og fremmest skal lægge vægt på værelsernes antal og størrelse samt husstandens sammensætning (lovudkastets § 22). Når henses til, at over halvdelen af sognekommunerne allerede i dag har indført en til boligtilsynslovens § 3 svarende bestemmelse i deres sundhedsvedtægter, mener kommissionen til trods for betænkelighederne ved at lade overbefolkning være grundlag for indskriden mod en bolig på landet ikke at burde foreslå udeladelse af en bestemmelse herom, men alene at måtte foreslå affattelsen af bestemmelsen ændret under hensyntagen til den for byerne foreslåede.

Sammenfattende kan udtales, at bestemmelser om sundhedsmæssige krav til boliger ikke eller kun i højst utilstrækkeligt omfang findes i henimod halvdelen af sognekommunerne, at brandpolitilovens bestemmelser for boliger opført før denne lovs ikrafttræden er utilstrækkelige og ikke åbner mulighed for afværgelse af særlig fare for beboerne ved ildebrand, og at de bestemmelser, der i henimod halvdelen af sognekommunerne findes om overbefolkede boliger, har en uhensigtsmæssig udformning.

11.5. *Hvorledes bør de materielle krav udformes, og hvor bør reglerne placeres?*

Affattelsen af de materielle boligtilsynsbestemmelser hænger nøje sammen med, hvor de bør placeres: i boligtilsynsloven, i andre love eller i kommunale vedtægter. Normalsundhedsvedtægtens bestemmelser om sundhedsmæssige forhold må nemlig anses for tilfredsstillende, og vælger man at indføre boligtilsynsbestemmelser i landdistrikterne gennem sundhedsvedtægterne, er der ikke tilstrækkelig anledning til at søge normalvedtægtens affattelse ændret under hensyn til den noget anderledes affattede regel i boligtilsynsloven. Omvendt er forholdet med hensyn til de brandmæssige forhold, hvor affattelsen af de ønskelige regler er givet, såfremt man vælger at udvide boligtilsynslovens regler herom til at gælde også i landdistrikterne, medens man ved en placering af reglerne i anden lovgivning eller i kommunale vedtægter lettere kan give særlige – eventuelt vejledende – bestemmelser for landdistrikterne.

Som tidligere anført har ca. 55 pct. af sognekommunerne efter 1948 indført en ny

sundhedsvedtægt indeholdende boligtilsynsbestemmelser om sundhedsmæssige forhold og overbefolkning, og kun ca. 30 sognekommuner har overhovedet ingen sundhedsvedtægt. I enkelte amtsråds kredse har samtlige sognekommuner samtidigt gennemført nye sundhedsvedtægter, og det synes at være af afgørende betydning herfor, at vedkommende amtmænd, politimestre og navnlig kredslæger tager initiativ til modernisering af vedtægterne.

Når en kommune ønsker at indføre en ny sundhedsvedtægt, vil indenrigsministeriet normalt nægte stadfæstelse, såfremt der ikke i vedtægten optages boligtilsynsbestemmelser af lignende art som de i normalvedtægten indeholdte. Det har imidlertid vist sig, at normalvedtægtens boligtilsynsbestemmelser ikke ønskes udeladt eller ændret af de sogneråd, der påtænker at indføre en ny vedtægt i kommunen. På den anden side må gennemførelse af en ny sundhedsvedtægt næppe tages som udtryk for en særlig interesse for at få indført boligtilsynsbestemmelser, og man har adskillige eksempler på manglende håndhævelse fra sundhedskommissioners side af ikke alene boligtilsynsbestemmelser, men også andre bestemmelser i en ny vedtægt.

Det er over for kommissionen af indenrigsministeriet oplyst underhånden, at indenrigsministeriet for tiden stadfæster 50-60 sundhedsvedtægter om året. Det kan naturligvis ikke med sikkerhed siges, om denne udvikling vil fortsætte i de kommende år, men da det må forventes, at kommunerne bl. a. på grund af industrivirksomheders flytning til rene landdistrikter vil blive stærkt interesserede i ordnede sundhedsforhold, navnlig med hensyn til drikkevandsforsyning og spildevandsafledning, er der en ikke ringe mulighed for, at nye sundhedsvedtægter i løbet af de nærmeste år bliver indført i praktisk taget samtlige sognekommuner.

Når der i de sidste 8 år allerede er foregået en så stærk udvikling, forekommer det kommissionen at være det naturligste at lade boligtilsynsbestemmelserne for landdistrikterne træde i kraft gennem sundhedsvedtægterne. Ganske vist kan det hævdes, at der ikke vil foreligge nogen reel skærpelse af den allerede gældende ret, hvis boligtilsynslovens bestemmelser om *sundhedsmæssige forhold* gøres gældende for hele landet, idet skærpelsen over for den halvdel af kommunerne, der endnu ikke har fået en ny vedtægt, kun vil ligge i det rent tidsmæs-

siges. Kommissionen må imidlertid finde det af afgørende betydning, at boligtilsynsbestemmelser i landdistrikterne gennemføres for så vidt frivilligt, som det overlades til hver enkelt kommune at afgøre, om en moderniseret sundhedsvedtægt skal indføres. Lovbestemmelser synes ikke ubetinget nødvendige, når det må anses sandsynligt, at tilfredsstillende boligtilsynsbestemmelser om sundhedsmæssige forhold indføres i praktisk taget samtlige sognekommuner i løbet af en kortere årrække.

Kommissionen er opmærksom på, at der muligvis om nogle år stadig vil findes et fåtal kommuner, der enten slet ikke har fået en sundhedsvedtægt, eller som i alt fald ikke har moderniseret den nu gældende, men finder, at man bør afvente udviklingen ad frivillighedens vej, før end der indføres lovbestemmelser med umiddelbar gyldighed for hele landet.

Som ovenfor påpeget er normalsundhedsvedtægtens § 55 om *overbefolkning* uheldigt affattet, idet den som kriterium for overbefolkning benytter kubikmeterindholdet pr. beboer af en lejlighed. Kommissionen finder det rigtigst, at en bestemmelse til modvirkning af overbefolkning findes også i sognekommuner, omend man er indforstået med, at en sådan bestemmelse affattes under hensyn til de særlige forhold på landet og de særlige problemer for landbruget, der kan tilsige en vis varsomhed ved administrationen.

Kommissionen finder, at en bestemmelse som foreslået i § 22 i udkastet til lov om boligtilsyn som gældende for byerne yder tilstrækkelig sikkerhed for, at der i landdistrikterne kan tages fornødent hensyn til disse særlige forhold. Kommissionen foreslår derfor, at indenrigsministeriet ved lejlighed ændrer normalsundhedsvedtægtens § 55 i overensstemmelse hermed.

Da en ændret affattelse af normalvedtægten kun vil få betydning for de kommuner, der derefter indfører ny sundhedsvedtægt, henstiller kommissionen tillige, at de øvrige kommuners opmærksomhed henledes på den ændrede affattelse og opfordres til ved tillæg til sundhedsvedtægten at ændre dennes bestemmelse om overbefolkning i overensstemmelse hermed.

Hvis man således overlader kravene til boliger i henseende til sundhedsmæssige forhold og overbefolkning til indførelse gennem sundhedsvedtægterne, opstår spørgsmålet, hvorledes den ønskede forbedring af retstilstanden med hensyn til krav til boliger i *brandmæssig henseende* kan gennemføres. Forskellige mulighe-

der kan her komme på tale: en ændring af brandpolitiloven for landet eller en ændring af normalsundhedsvedtægten således, at den indeholder både sundhedsmæssige og brandmæssige krav til boliger, eller endelig en bestemmelse i boligtilsynsloven med umiddelbar gyldighed også for landdistrikterne.

Hvis krav til boliger i landdistrikterne i henseende til sundhedsmæssige forhold og overbefolkning ikke optages i boligtilsynsloven, ville det forekomme besynderligt, om denne skulle indeholde brandmæssige krav, ligesom der ville skabes vanskeligheder ved etablering af et forsvarligt tilsyn. Ifølge sundhedsvedtægternes øvrige indhold kan det heller ikke anses for naturligt at placere de heromhandlede regler i disse vedtægter.

De i brandpolitiloven for landet indeholdte brandmæssige krav til nybyggeriet må for disse nye bygningers vedkommende antages i almindelighed at udelukke den særlige fare, som man ved hjælp af boligtilsynsbestemmelser vil modvirke ved allerede bestående boliger. En boligtilsynsbestemmelse vil derfor i det væsentlige rette sig mod beboelsesbygninger opført før brandpolitilovens ikrafttræden i 1926. Selv om der ingenlunde tilsigtes en tilbagevirkende kraft af brandpolitilovens bestemmelser, vil det dog formentlig i betydeligt omfang være naturligt ved administrationen af en brandmæssig boligtilsynsbestemmelse at sammenholde de faktisk konstaterede forhold ved en bolig med brandpolitilovens krav til ny bebyggelse. Det forekommer dels af denne grund og dels under hensyn til den nedenfor foreslåede tilsynsordning mest hensigtsmæssigt, at en brandmæssig boligtilsynsbestemmelse gennemføres ved en ændring af brandpolitiloven for landet.

Bestemmelsens indhold må gå ud på, at der ved beboelses- eller opholdsrum ikke må foreligge forhold, der kan medføre særlig fare for menneskeliv i tilfælde af ildebrand.

11.6. Bestemmelser om tilsynets organisation.

11.6.1. Det lokale tilsyns nuværende organisation.

I det omfang, der i de lokale sundhedsvedtægter er optaget boligtilsynsbestemmelser, varetages det umiddelbare stedlige tilsyn af den pågældende kommunes *sundhedskommission*. Sundhedskommissionen består i almindelighed af 5 af sognerådet valgte medlemmer, hvoraf mindst et skal være medlem af sognerådet. Der stilles intet krav til medlemmerne om særlig

sagkundskab. Politimesteren og kredslægen, hvem tilsynet med sundhedsforholdene og sundhedslovgivningens overholdelse påhviler, har ret til uden stemmeret at deltage i kommissionens møder. En almindeligt forekommende bestemmelse i vedtægterne udtaler, at skal der træffes en afgørelse af mere indgribende betydning, bør kommissionen søge vejledning hos politimesteren (normalvedtægtens § 2). En anden almindeligt forekommende bestemmelse går ud på, at sundhedskommissionen kan bemyndige personer uden for kommissionen, eventuelt det af sognerådet eller sundhedskommissionen ansatte særligt sagkyndige personale, til at bistå ved kontrollen med gennemførelsen af de af kommissionen givne pålæg eller tagne beslutninger (normalvedtægtens § 4, stk. 2). Selve de ovenfor i afsnit 11.3.1. og 11.3.3. citerede materielle krav til boliger og beboelsesrum i normalvedtægtens §§ 54 og 55 synes – i modsætning til § 56 om medhjælperværelser – ved deres affattelse at forudsætte et almindeligt, løbende tilsyn med boliger, men der er næppe tvivl om, at et løbende, periodisk tilsyn kun udøves i langt de færreste sognekommuner.

Tilsynet med overholdelsen af bestemmelserne i brandpolitiloven for landet påhviler *politiet (sognefogden) med bistand af autoriserede skorstenfejere*. Som i afsnit 11.3.2. anført påses bestemmelserne i lovens kapitel I kun opfyldt ved et byggeris færdiggørelse, og med opfyldelsen af vedligeholdelsesforpligtelsen i lovens § 14 føres i realiteten ikke kontrol. Kun med tilstanden af skorstene, ildsteder m.v. føres løbende kontrol ved skorstenfejernes årlige brandsyn.

Medhjælperlovens og læringleovens krav til medhjælperværelser er ikke ledsaget af etablering af et tilsynsorgan, og om disse krav er overholdt, vil kun kunne konstateres i tilfælde af politianmeldelse. Selv om kravene er gentaget og udvidet i den lokale sundhedsvedtægt, foregår intet løbende tilsyn fra sundhedskommissionen, men kommer det til kommissionens kundskab, at bestemmelserne tilsidesættes, skal den – som udtryk i normalsundhedsvedtægtens § 56, stk. 3 – »snarest undersøge sagen og – eventuelt efter forhandling med kredslægen – beordre manglerne afhjulpet«.

Af interesse navnlig under overvejelserne om tilsynets organisation er forskellig anden i det forudgående ikke særlig omtalt lovgivning, der på specielle områder kan siges i et vist omfang at supplere eller være en parallel til boligtil-

synslovgivningen. Der tænkes her på arbejderbeskyttelseslovgivningen, hvorefter tilsynet med arbejdspladser (i vid forstand) og forhold i forbindelse hermed ifølge loven af 11. juni 1954 om arbejderbeskyttelse inden for landbruget m.v. er dels kommunalt og dels mere centraliseret. Under det kommunale tilsyn hører de mindre landbrugsbedrifter, og tilsynet udøves af en af kommunalbestyrelsen for sin funktionstid valgt maskinsynsmand, der varetager sit hverv som et borgerligt ombud. Iøvrigt er landet inddelt i tilsynskredse, og det stedlige tilsyn med større landbrugsbedrifter varetages af et teknisk tilsynspersonale (fabrikinspektører, ingeniører m.v.) under arbejdstilsynet. Embedslægerne deltager i udøvelsen af det sundhedsmæssige tilsyn, og politiet skal yde arbejdstilsynet fornøden bistand.

Endvidere tænkes på bygningslovgivningen, hvorefter tilsynet med byggeforskrifternes overholdelse i sognekommuner, der har gennemført et bygningsreglement, påhviler en kommunal bygningskommission, der ifølge normal-bygningsreglementet i almindelighed består af 2 af sognerådet for dets funktionsperiode og 2 af amtet på 4 år valgte medlemmer samt – efter sognerådets vedtagelse – yderligere af sundhedskommissionens formand. Hvis der for kommunen er beskikket en brandinspektør i henhold til brandpolitiloven, indtræder denne i kommissionen i stedet for det ene af amtet udpegede medlem.

I denne forbindelse skal også nævnes det af Byggelovsudvalget af 1948 udarbejdede udkast til ny byggelov for købstæderne og landet (landsbyggelov). Ifølge dette lovudkast oprettes i hver amtsrådsreds et amtsbygningsråd som bygningsmyndighed for kredsens sognekommuner. Med vedtagelsen af en bygningsvedtægt i en sognekommune overgår bygningsmyndigheden i kommunen dog til kommunalbestyrelsen. Amtsbygningsrådet foreslås sammensat med amtmanden som formand og som medlemmer 3 af amtsrådet valgte medlemmer, amtslægen, en arkitekt eller et andet medlem med tilsvarende sagkundskab i bygnings- og byplanmæssig henseende samt amtsbrandinspektøren, hvis en sådan stilling oprettes.

11.6.2. *Hvorledes bør det lokale boligtilsyn på landet organiseres?*

De væsentligste anker mod den hidtidige tilsynsordning kan sammenfattes i, at der uanset de mange dårlige boliger og uanset

at der i en vis, ikke helt ringe udstrækning allerede findes i det store og hele hensigtsmæssige materielle boligtilsynsbestemmelser, ikke synes i tilstrækkeligt omfang at være skredet ind over for usunde boliger. Man har ment, at dette i høj grad beror på, at kontrollen med sundhedsvedtægterne, der indeholder de generelle krav til boligerne, ikke i praksis har medført et løbende tilsyn, men kun en af konkrete klager forårsaget indgriben. Man har påpeget, at et betydeligt antal sundhedskommissioner er ganske passive og end ikke holder møder, og man har udtrykt betænkelighed ved den foreskrevne sammensætning af sundhedskommissioner, idet disse i alt fald ikke med nødvendighed er i besiddelse af den fornødne sagkundskab. Endvidere har man kritiseret, at tilsynet med boligtilsynsbestemmelser i vid forstand er henlagt til en række forskellige organer uden større mulighed for koordinering af arbejdet.

Efter kommissionens opfattelse bør man dog ikke for landdistrikternes vedkommende lægge for megen vægt på hensynet til at koordinere administrationen af boligtilsynsbestemmelserne med administrationen af bygningslovgivningen og brandlovgivningen. Kun ca. 200 sognekommuner uden bymæssig bebyggelse på over 1.000 indbyggere har nemlig gennemført et bygningsreglement og derved fået oprettet en særlig kommunal bygningsmyndighed (bygningskommission) til godkendelse af byggeri forinden dets opførelse, medens der for de øvrige ca. 1.100 sognekommuner ikke findes andre bygningsretlige regler end de i brandpolitiloven indeholdte. Disse regler, der administreres af politiet med bistand af de autoriserede skorstensfejere, foreskriver ikke anmeldelse af nyt byggeri, forinden det udføres, og forudsætter ikke tilsyn med og godkendelse af arbejdets udførelse. Hertil kommer, at det foreliggende udkast til en byggelov for landet uden for København forudsætter principiel ophævelse af de bygningsretlige bestemmelser i brandpolitiloven og som foran nævnt etablerer et amtsbygningsråd som bygningsmyndighed i de sognekommuner, der ikke ved at indføre bygningsvedtægt lader kommunalbestyrelsen udøve bygningsmyndigheden i vedkommende kommune.

Sundhedsstyrelsen har på grundlag af besvarelsen af udsendte spørgeskemaer konstateret, at kun 763 af de ca. 1.200 sundhedskommissioner i kommuner uden bymæssige bebyggelser på over 2.000 indbyggere overhovedet har holdt

møder i året 1955. I disse 763 kommuner behandlede ialt 351 sager om boliger samt 3 sager om medhjælperværelser. Højest hver tredje landkommune har således i året 1955 behandlet en sag om en boligs tilstand. Af den samme statistik fremgår, at sager om afløbsforhold er de for sundhedskommissionerne i sognekommunerne hyppigst forekommende, og at derefter følger sager om boliger, sager om vandforsyning og sager om fødevarekontrol. Sundhedsstyrelsen har underhånden oplyst for kommissionen, at de nævnte tal ikke afviger væsentligt fra tallene for de forudgående 5-10 år. Siden 1948 har hvert år mellem 25 og 35 pct. af sundhedskommissionerne i de rene landkommuner været helt passive og ikke holdt noget møde.

Kommissionen kan tiltræde, at der bør tilstræbes en større effektivitet i tilsynet, og har ud fra dette synspunkt overvejet forskellige muligheder for organisation af boligtilsynet i landdistrikterne. For byernes vedkommende foreslår kommissionen, at der altid skal oprettes en særlig boligkommission med lægekyndig, rets-kyndig, bygningskyndig og brandteknisk sagkundskab, og man kunne tænke sig denne regel udvidet til også at gælde for sognekommunerne. En anden mulighed er at udvide sundhedskommissionerne i sognekommunerne med et eller flere særligt sagkyndige – eventuelt af sognerådet valgte – medlemmer, når sundhedskommissionen fungerer som boligtilsyn. Man kan endvidere tænke sig en ordning, hvorefter tilsynet fjernes fra de sognekommunale myndigheder og til en vis grad centraliseres ved en opbygning i tilknytning til enten lægekredsene eller amtsråds-kredsene, eller man kan lade tilsynet blive udøvet af særligt sagkyndige boliginspektører, der er uafhængige af de kommunale myndigheder.

For delene ved en ordning med *boliginspektører*, der ikke er i tjenesteforhold til kommunerne, men ansatte under en statslig myndighed, er utvivlsomt den tilstræbte større effektivitet i tilsynet samt den omstændighed, at afgørelserne bygger på en særlig sagkundskab. Endvidere vil man formentlig lettere kunne nå en ensartet bedømmelse af boligerne landet over. Det må imidlertid ikke overses, at en inspektør i almindelighed vil savne det dybere kendskab til de lokale forhold, som også i et boligtilsyn vil være af stor betydning, og let vil komme til at gå for rigoristisk frem. Hertil kommer, at en effektiv inspektørordning vil være forbundet med betydelige omkostninger.

For byernes vedkommende har kommissionen afstået fra at fremsætte forslag om en inspektørordning, og kommissionen tillægger de her anførte betænkeligheder herved en sådan vægt, at man heller ikke mener for landdistrikternes vedkommende at burde foreslå en sådan ordning indført.

Et *amtsboligtilsyn* omfattende amtsråds-kredsens sognekommuner (eller eventuelt blot de sognekommuner i kredsen, som ikke etablerer en særlig boligkommission), måtte formentlig have amtmanden som formand og iøvrigt bestå af amtslægen og et antal af vedkommende amtsråd valgte medlemmer, hvoraf nogle måtte have bygnings- og brandmæssig sagkundskab. Amtsboligtilsynet kunne ved behandlingen af de enkelte sager eventuelt tiltrædes af en eller flere repræsentanter valgt af sognerådet i den kommune, sagen vedrører. Et amtsboligtilsyn vil fjerne den lokalt-kommunale indflydelse på tilsynet og afgørelserne, men hvis ordningen ikke suppleres med et løbende tilsyn ved boliginspektører, må det utvivlsomt erkendes, at amtsboligtilsynet ikke vil medføre en større effektivitet, eftersom det ikke er i stand til at foreage den nødvendige periodiske besigtigelse af boligerne inden for amtsråds-kredsen.

Et *tilsyn opbygget i tilknytning til lægekredsene*, hvoraf der i hele landet findes 67, er ensbetydende med, at kredslægerne inddrages aktivt i boligtilsynsarbejdet, idet kredslægen enten må være formand for en særlig boligkommission for lægekredsen eller direkte ansvarlig for et tilsyn ved hjælp af særlige inspektører el. lign. Det må imidlertid anses ugørligt at pålægge kredslægerne et så betydeligt arbejde, som det sidste alternativ forudsætter. Snarere kunne man tænke sig, at kredslægen alene er formand for en kommission, hvis medlemmer formentlig måtte være sognekommunale repræsentanter. Skal imidlertid kommissionen selv besigtige boligerne i lægekredsen, må arbejdet anses for uoverkommeligt, og en effektivisering af boligtilsynet vil næppe ske. Hvis kommissionen derimod skal benytte sig af medhjælp, opstår de samme vanskeligheder som ved en egentlig boliginspektørordning, herunder navnlig de med en sådan ordning forbundne betydelige udgifter.

En *særlig sagkyndig boligkommission* i hver sognekommune kan utvivlsomt ikke etableres allerede på grund af den manglende mulighed for at skaffe et tilstrækkeligt antal særligt sagkyndige, og det kan iøvrigt heller ikke anses

for nødvendigt, at der i alle sognekommuner findes en sådan særlig boligkommission. Hertil kommer, at det utvivlsomt vil være en fordel – såfremt tilsynet fortsat skal være kommunalt – at administrationen af de sundhedsmæssige forskrifter ligger hos een og samme myndighed og ikke unødigt opdeles hos særlige kommissioner.

Snarere kunne *sundhedskommissionen* udvides med et eller flere særligt sagkyndige medlemmer og derefter fortsat varetage boligtilsynet. Hvis der åbnes adgang til, at den eller de særligt sagkyndige kan være fælles for sundhedskommissioner i et større område, afhjælpes vanskeligheden ved at finde tilstrækkelig sagkundskab i landdistrikterne. En sådan ordning vil i nogen grad afbøde de indvendinger mod den bestående ordning, der har hensyn til de nuværende sundhedskommissioners manglende sagkundskab, men giver ikke garanti for et mere effektivt tilsyn, navnlig fordi en løbende kontrol kun vanskeligt kan gennemføres med den særligt sagkyndiges bistand, såfremt han er fælles for flere sundhedskommissioner og også har anden tjenestegerning. Denne betænkelighed vil dog kunne imødegås ved, at sogneråd og sundhedskommissioner i højere grad end hidtil benytter sig af den mulighed, hvorpå der i normalsundhedsvedtægtens § 4, stk. 2, er peget, og ansætter særligt sagkyndigt personale til bistand for kommissionen.

Selv om boligtilsynet i de sognekommuner, der allerede har boligtilsynsbestemmelser, i almindelighed ikke har fungeret tilstrækkeligt effektivt, må det ved bedømmelsen dog tages i betragtning, at det først er inden for de sidste 8 år, at boligtilsynsbestemmelser overhovedet er indført i sognekommuner. Kommissionen finder det derfor for tidligt at foreslå en fundamental ændring i den hidtidige ordning, hvorefter *tilsynet med de sundhedsmæssige krav* til boliger føres af sundhedskommissionerne, og vil anse det forsvarligt at bibeholde den nuværende ordning, såfremt der søges gennemføre og skabes mulighed for en passende effektivisering.

Kommissionen henstiller da for det første, at indenrigsministeriet eller sundhedsstyrelsen efter forhandling med boligministeriet i et cirkulære til samtlige kommuner peger på det ønskelige i, at de kommuner, der endnu ikke har gennemført moderniserede sundhedsvedtægter, snarest indfører en ny vedtægt, der indeholder boligtilsynsbestemmelser.

Endvidere henstiller kommissionen, at indenrigsministeriet, justitsministeriet og Sundhedsstyrelsen opfordrer henholdsvis amtmænd, politimestre og embedslæger til at tage initiativet til og medvirke ved tilvejebringelsen af nye sundhedsvedtægter for kommunerne inden for de pågældende kredse, samt at politimestre og kredslæger opfordres til i videst muligt omfang at benytte sig af den dem i henhold til vedtægterne tilkommende adgang til at deltage i sundhedskommissionernes boligtilsyn.

Kommissionen finder dernæst, at det bør præciseres over for samtlige kommuner, at sundhedsvedtægternes bestemmelser om boligtilsyn forudsætter et periodisk tilsyn af i alt fald udlejnings-, tjeneste- og medhjælperboliger i kommunen, og at affattelsen af normalsundhedsvedtægtens § 54 ændres, således at det tydeligere fremgår, at sundhedskommissionerne har en pligt til at udøve boligtilsyn. Kommissionen foreslår, at vedtægtens § 54, stk. 1, får følgende ordlyd: »Det påhviler sundhedskommissionen at føre tilsyn med rum, der bruges til beboelse eller ophold for mennesker, og at påse, at samtlige o.s.v.«.

I normalsundhedsvedtægten findes i § 3, stk. 5, – alene beregnet på kommuner med bymæssig bebyggelse over 1.000 indbyggere – en bestemmelse om, at sundhedskommissionen med godkendelse fra boligministeriet under udøvelsen af sin boligtilsynsvirksomhed kan udvides med et eller flere sagkyndige medlemmer valgt af sognerådet for sundhedskommissionens sædvanlige funktionstid. Kommissionen foreslår for det første, at denne bestemmelse ændres, således at kravet om boligministeriets godkendelse udgår, og at det fremhæves, at der tænkes på sagkundskab i både bygningsmæssig og hygiejnisk henseende. Kommissionen foreslår dernæst, at den således ændrede bestemmelse optages som bestanddel af normalvedtægten også for kommuner uden bymæssig bebyggelse af den nævnte størrelse. Der vil herefter altid efter vedkommende sogneråds beslutning kunne foretages en udvidelse af sundhedskommissionen med særligt sagkyndige medlemmer.

Kommissionen finder endvidere, at normalsundhedsvedtægtens § 4, stk. 2, hvorefter et af sognerådet eller sundhedskommissionen ansat særligt sagkyndigt personale kan bemyndiges til at bistå ved kontrollen med gennemførelsen af de af sundhedskommissionen givne pålæg eller tagne beslutninger, bør udvides til også at omfatte kontrollen med administrationen af ved-

tægtens §§ 51–55 om boliger. Der vil herved skabes mulighed for, at sundhedskommissionerne kan benytte sig af konsulenter til foretagelse af det periodiske tilsyn. Samtlige kommuners opmærksomhed bør henledes på bestemmelsen i vedtægtens § 4, stk. 2, samt på, at det utvivlsomt vil indebære væsentlige fordele, hvis sundhedskommissionerne inden for et større område ansætter en fælles konsulent.

Forskellen mellem en konsulentordning med hjemmel i sundhedsvedtægtens § 4, stk. 2, og en udvidelse af sundhedskommissionen med sagkyndige medlemmer efter § 3, stk. 5, er bl. a. den, at kun i sidstnævnte tilfælde vil den eller de særligt sagkyndige have stemmeret i kommissionen.

Administrationen af boligtilsynsbestemmelser med *brandmæssige* krav til boliger bør efter kommissionens opfattelse ikke overlades til sundhedskommissionerne, der savner den brand- og bygningstekniske erfaring og sagkundskab, der må anses for nødvendig ved vurderingen af, om en bolig er forsvarlig i brandmæssig henseende. Imidlertid foregår allerede et løbende tilsyn med samtlige boliger i landdistrikterne, nemlig det årlige brandsyn i henhold til brandpolitilovens § 51, der foretages af den autoriserede skorstensfejer.

Om skorstensfejernes uddannelse er det for kommissionen oplyst, at lærlingene i deres fireårige læretid undervises af vedkommende mester i brand- og bygningslovgivning og normalt deltager i undervisningen for bygningshåndværkere på de tekniske skoler. I 2 år deltager lærlingene en måned hvert år i en dagskole i Sønderborg og undervises i følgende fag: brandsyn, bygningssyn, brand- og bygningslovgivning, skorstenskemi samt regning og skrivning. Dette kursus afsluttes med en eksamen, som skal bestås, for at lærlingen kan indstilles til svendep prøve. Ønsker en svend at blive autoriseret mester, må han underkaste sig en yderligere undervisning i de samme fag ligeledes i 2 måneder (een måned hvert år).

Kommissionen vil herefter finde det mest praktisk, at den autoriserede skorstensfejer vider sit årlige brandsyn tillige kontrollerer, om bygningerne opfylder de krav i brandmæssig henseende, der ud fra en boligtilsynsbestemmelse må iagttages. Kommissionen er dog betænkelig ved at overlade til skorstensfejeren at træffe beslutning om, hvilke foranstaltninger til afhjælpning af forefundne mangler der i det konkrete tilfælde bør kræves udført, for at bo-

ligen ikke længere frembyder særlig fare for beboerne i tilfælde af ildebrand. Der kan i så henseende blive tale om bekostelige bygningsforandringer, og kommissionen finder det ikke betryggende for den private ejer, om skønnet over afhjælpningsforanstaltningernes omfang overlades helt til skorstensfejeren. Det bemærkes herved, at skorstensfejers kompetence efter brandpolitiloven er ret indskrænket, idet han vel kan give påbud om afhjælpning af mindre mangler og benyttelsesforbud, men altid skal indberette de forefundne mangler til politiet, der har den afgørende myndighed.

Kommissionen finder det imidlertid ikke uforsvarligt, at skorstensfejeren selvstændigt skønner over, om byggemåden, placeringen eller indretningen af lejligheder og beboelses- eller opholdsrum er en sådan, at beboerne udsættes for særlig fare ved brand, når det blot overlades til en anden myndighed at efterprøve dette skøn i de tilfælde, hvor skorstensfejeren konstaterer sådan særlig fare, og at træffe afgørelse af, hvorledes manglerne skal afhjælpes, eller om boligen eller rummet skal forbydes til beboelse.

Administrationen af brandpolitiloven er hos politiet med vedkommende amtmand og justitsministeriet som overordnede myndigheder, og kommissionen finder det rigtigst, at de af skorstensfejeren forefundne tilfælde af særlig fare for beboerne indberettes af ham til politimesteren, der – i lighed med fremgangsmåden ved administrationen af brandpolitiloven – foranlediger politirapport med indtegnet rids optaget og efter den dertil givne anledning forelægger sagen for bygningsbrandforsikringsnævnet eller Dansk Brandværnskomité, hvorefter sagen indstilles til amtmandens afgørelse. Finder amtet efter de foreliggende oplysninger, at der foreligger særlig fare for beboerne i tilfælde af ildebrand, skal amtet kunne meddele påbud om afhjælpning af de forefundne mangler i det omfang, sådan afhjælpning må anses mulig for at fjerne eller væsentligt imødegå den særlige fare, og ellers være beføjet til at forbyde de pågældende rum anvendt til beboelse.

Af hensyn til de beføjelser, der således foreslås tillagt de autoriserede skorstensfejere, bør der utvivlsomt ske en udvidelse af den teoretiske uddannelse, som gives til skorstensfejere. Uddannelsen bør udvides til at omfatte undervisning i navnlig materialers brændbarhed og mulighederne for redning af beboere i tilfælde af ildebrand.

Hvis en på skorstensfejerens foranledning rejst sag resulterer i, at der bør skrives ind over for en bolig, bør amtet – forinden afgørelse træffes – forelægge sagen for vedkommende sundhedskommission til fastsættelse af de eventuelle sundhedsmæssige krav til den pågældende bolig, således at man fra boligtilsynets side på eengang kan gøre fuldstændigt op med boligtilsynskraverne i såvel sundheds- som brandmæssig henseende. Den mulighed kan heller ikke udelukkes, at mangler i brandmæssig henseende ikke isoleret betragtet kan gøre en bolig helt utjenlig til beboelse, men at de sammen med sundhedsmæssige mangler må bevirke en total kondemnering af den pågældende bolig.

På tilsvarende måde bør naturligvis sundhedskommissionerne henlede skorstensfejerens opmærksomhed på sagen, hvis de under deres løbende tilsyn eller iøvrigt finder forhold, der for en umiddelbar betragtning forekommer at medføre særlig fare for menneskeliv ved ildebrand.

Kommissionen henstiller, at justitsministeriet opfordres til på grundlag af foranstående bemærkninger at overveje en tilføjelse til brandpolitiloven for landet.

11.7. *Overtilsynet.*

Ifølge normalsundhedsvedtægtens § 66 kan en af sundhedskommissionen truffen afgørelse indankes for boligministeriet inden 14 dage efter, at afgørelsen er kommet til vedkommendes kundskab, medens anke af beslutninger i henhold til brandpolitiloven uden tidsfrist efter almindelige regler kan ske til amtet og justitsministeriet som overordnede myndigheder.

Kommissionen er bekendt med de foreliggende betænkninger indeholdende udkast til ny lov om brandvæsenet uden for København og udkast til ny byggelov for købstæderne og landet. Disse lovudkast foreslår etableret dels amtsbrandinspektør til at bistå ved udøvelsen af amtens og justitsministeriets tilsyn med kommunernes brandvæsen og dels amtsbygningsråd som bygningsmyndighed for sognekommuner uden bygningsvedtægt. Amtsbygningsrådet foreslås som ovenfor nævnt sammensat med amtmanden som formand og som medlemmer 3 af amtsrådet valgte medlemmer, amtslægen, en arkitekt eller et andet medlem med tilsvarende sagkundskab i bygnings- og byplanmæssig henseende samt amtsbrandinspektøren, hvis en sådan stilling oprettes.

Såfremt der gennemføres love i overensstemmelse med disse lovudkast, således at der oprettes amtsbygningsråd indeholdende særlig brandmæssig og lægelig sagkundskab, vil kommissionen finde det naturligt, at det henlægges til amtsbygningsrådene at fungere som ankenmyndighed i stedet for boligministeriet for sundhedskommissionernes administration af sundhedsvedtægternes boligtilsynsbestemmelser, og at afgørelserne efter brandpolitilovens boligtilsynsbestemmelser henlægges til dette råd i stedet for til amtet. Kun hvis der i en sag af amtsbygningsrådet stilles krav med brandmæssig begrundelse, og hvor amtsbygningsrådet altså for så vidt handler som første instans, bør sagen herefter kunne indankes for boligministeriet, der ifølge byggelovudkastet er ankenyndighed for amtsbygningsrådenes afgørelser i første instans.

Under samme forudsætning foreslås endvidere, at amtsbygningsrådene tillige udøver overtilsyn med sundhedskommissionernes boligtilsyn, navnlig derved at det pålægges sundhedskommissionerne årligt at indberette til amtsbygningsrådene, hvor mange boliger der har været underkastet løbende tilsyn, samt hvilke mangler der er forefundet, og hvorvidt de er afhjulpet.

Indtil en sådan ordning gennemføres, finder kommissionen på baggrund af den gældende lovgivning at måtte foreslå den i normalsundhedsvedtægten fastsatte ankeordning opretholdt, selv om der imod sædvane er ankemulighed direkte til boligministeriet uden om amtet, og selv om amtets afgørelser efter en i brandpolitiloven optaget boligtilsynsbestemmelse kan indbringes for justitsministeriet. Man erkender, at en sådan opspaltning af ankeinstanserne er uheldig, idet mangelfulde boliger ofte er behæftet med mangler i både sundheds- og brandmæssig henseende, og idet det må forventes, at der i almindelighed på samme tid vil være truffet afgørelse i begge henseender. Af hensyn til den private, hvem påbud om afhjælpning og benyttelsesforbud rettes imod, må det utvivlsomt anses for rettest at henlægge ankemyndigheden til een og samme myndighed. Det må imidlertid påregnes, at en landsbyggelov og en ny brandlov vil komme til eksistens i løbet af en overskuelig tid, og kommissionen finder det rigtigst, at spørgsmålet om anke af disse afgørelser finder sin løsning i forbindelse med gennemførelsen af disse love.

11.8. Sanktionerne.

Ifølge normalsundhedsvedtægtens § 6 kan sundhedskommissionen, når et forhold findes stridende mod sundhedsvedtægten, enten give pålæg om afhjælpning af manglerne inden en bestemt passende tidsfrist eller anmelde sagen til politiet, der derefter har at tiltale den pågældende, jfr § 67. Hvis et meddelt pålæg ikke efterkommes inden for den fastsatte frist, kan sundhedskommissionen, hvad enten der rejses politisag eller ikke, lade den påbudte foranstaltning udføre for vedkommendes regning. Omkostningerne herved afholdes foreløbig af kommunens kasse og kan derefter inddrives ved udpantning hos vedkommende. Normalvedtægtens § 6 udtaler til slut, at hvis sognerådet skønner, at den pågældende ikke uden alt for føleligt tryk kan bære udgifterne, kan sognerådet efter indstilling fra sundhedskommissionen bestemme, at udgifterne kan afdrages efter nærmere

bestemmelse, f. eks. i løbet af 10 år mod en årlig rente af 5 pct.

Den refererede bestemmelse har været optaget i normalvedtægten gennem længere tid og finder anvendelse på ethvert forhold i strid med sundhedsvedtægten og dermed også på kravene til boliger i §§ 54 og 55. Kommissionen finder ingen anledning til at foreslå ændringer heri, idet man går ud fra, at sundhedskommissionerne som hidtil vil benytte adgangen til at lade arbejderne udføre for vedkommendes regning med fornøden varsomhed.

Kommissionen vil finde det rigtigst, at der til den i afsnit 11.5. i slutningen foreslåede tilføjelse til brandpolitiloven knyttes en bestemmelse med tilsvarende indhold som normalsundhedsvedtægtens § 6. Kommissionen henstiller, at justitsministeriet opfordres til at overveje dette forslag.

MINDRETALSUDTALELSER

Et mindretal bestående af *Hans Andersen, Gregers Hansen, Kai Jensen* og *Lorents Petersen* ønsker på følgende punkter at tage forbehold over for det i kommissionsbetænkningen fremførte:

Ejerlavssaneringer.

Mindretallet vil ikke afvise, at private ejerlavssaneringer undertiden kan være hensigtsmæssige, hvor det drejer sig om de såkaldte differencierede saneringer.

Mindretallet er dog af den principielle opfattelse, at kommunerne bør have adgang til selv at forestå saneringerne, hvilket indebærer, at de kan vælge imellem at lade genopbygningen af saneringsområderne foretage af private eller foregå som spekulationsfrit byggeri gennem almennyttige boligselskaber og derved sikre, at der indrettes de rette lejlighedstyper, at lejen bliver rimelig, og at området bliver selvsanerende og således ikke med tiden går i forfald, således at det atter må fornyes med økonomisk indsats fra det offentliges side. Denne selvsanering af det spekulationsfri byggeri er sikret gennem bestemmelser i byggestøtte-lovens § 21 om, at opsparing ved overskud og ved afdrag på prioriteter skal anvendes til nyt boligbyggeri eller modernisering af bestående ejendom.

Mindretallet påpeger i denne forbindelse, at spørgsmålet om anvisning af erstatningsboliger lettere løses, når saneringen iværksættes af bygherrer, der – som de almennyttige boligselskaber – selv råder over et betydeligt antal noget ældre lejligheder til moderat leje.

Det er måske tvivlsomt, om ejerlavssaneringerne vil få noget stort omfang. Men de vanskeligt overskuelige regler i §§ 6–10 i udkastet

til lov om sanering af usunde bydele, hvor efter ejerlavssaneringer *altid* skal forsøges, medfører en omfattende og besværlig offentlig administration og foreskriver en forretningsgang, som efter mindretallets skøn vil forsinke hver enkelt sanerings iværksættelse flere år, hvilket kan medføre, at ingen sanering vil blive bragt til udførelse i de første år efter lovens ikrafttræden. Dette ville være meget beklageligt, da – som fremhævet i betænkningen – netop årene inden de store årgange i 1963 for alvor melder sig på boligmarkedet, er særlig gunstige for saneringsvirksomhed.

I denne forbindelse påpeger mindretallet, at det kan befrygtes, at adskillige kommuner gennem de nævnte udviklede bestemmelser i lovudkastets §§ 6–10 afskrækkes fra at gøre brug af loven.

Mindretallet har under forhandlingerne i kommissionen understreget betydningen af, at der sikres samfundet en varig ret med hensyn til de grundstykker, hvis bebyggelse under store bekostninger for det offentlige saneres. Mindretallet kan ikke tænke sig, at disse grundstykker skal gives i fri ejendomsret til private, således at kommende generationer med nye tilskud fra det offentlige skal fjerne bebyggelsen, når den på ny går i forfald, eller hvis den byplanmæssige udvikling måtte kræve en ændring af grundstykkernes anvendelse.

Mindretallet har som et middel til at sikre det offentliges ret til sanerede grundstykker, som overgår i privat eje, peget på den tilbagekøbsdeklaration, som Københavns kommune kræver udstedt og tinglyst ved salg af kommunale grunde. Ved denne tilbagekøbsdeklaration gives der kommunen en ret til ca. 100 år efter salget at købe grunden tilbage alene mod til-

bagebetaling af den købssum, som kommunen opnår ved salget, altså uden erstatning for bygninger eller andet. Hvis tilbagekøbsretten ikke gøres gældende, når den første gang indtræder (d. v. s. ca. 100 år efter salget), kan den gøres gældende hvert 10. år derefter til samme pris.

Københavns kommune har ved de som et led i Adelgadesaneringen foretagne grundsalg sikret sig en sådan tilbagekøbsret og er under hensyn til, at staten afholder halvdelen af tabet ved saneringerne, indgået på til statskassen at afgive halvdelen af den fortjeneste, som kommunen til sin tid opnår ved at bringe tilbagekøbsdeklarationerne i anvendelse.

Mindretallet er klar over, at tilbagekøbsretten for kommunen indebærer en ret for ejeren til at afskrive sin bygning, og at denne afskrivningsret begrænser det offentliges skatteindtægter.

Det er som anført i betænkningens kapitel 10, afsnit 9.5., næppe muligt med nøjagtighed at beregne nedgangen i skatteindtægten, men mindretallet må – med støtte i en for kommissionen refereret, af Københavns magistrat foretaget beregning – stille sig tvivlende over for det herom i kommissionsbetænkningen anførte.

I betragtning af den store vægt, man fra flertallets side lægger på, at der gives ejerne mulighed for at iværksætte ejerlavssaneringer, vil mindretallet ikke sætte sig imod de omhandlede bestemmelser i lovudkastet.

Mindretallets tilslutning er dog betinget, dels af at der gennem en overgangsbestemmelse sikres kommunerne adgang til uden at hæmmes af ejerlavsinstituttet at fremme saneringernes gennemførelse i tiden, indtil de store årgange for alvor melder sig på boligmarkedet, dels af at der åbnes adgang for kommunerne til at sikre sig en ret til efter ca. 100 års forløb alene imod betaling af grundværdien at overtage ikke blot de grundstykker, som kommunen eksproprierer og – med eller uden påstående bebyggelse – overdrager til et ejerlav, men også de grundstykker – bebyggede såvel som ubebyggede – som de private selv indskyder i ejerlavet.

Mindretallets ændringsforslag til §§ 7 og 10 tilsigter at sikre disse betingelsers gennemførelse.

Forbud mod belåning, hvis provenu ikke anvendes til modernisering.

Mindretallet kan tiltræde alle de i betænkningens kapitel 10, afsnit 9.4., anførte argumenter for et sådant forbud, men finder de

sammesteds anførte betæneligheder lidet overbevisende.

Efter vor mening har alene den indvending en vis vægt, at et sådant forbud vil forstærke det i kapitel 8, afsnit 5.2.3., omtalte problem at modvirke modernisering af ejendomme, som er beliggende i kvarterer, der under alle omstændigheder bør saneres inden for en overskuelig fremtid. Indvendingen betyder dog kun, at man må overveje en permanent lovregel af samme art som den i § 76, stk. 2, i lejeloven af 15. april 1955 indeholdte om adgang for det offentlige til at modsætte sig moderniseringsforanstaltninger, som under hensyn til ejendommens beliggenhed, beskaffenhed og øvrige forhold skønnes urimelige.

For ikke ganske at afskære ejerne fra kreditmulighed kunne man begrænse forbudet til at gælde kredit- og hypotekforeningslån og andre lån af offentlige midler.

Til de i betænkningen anførte argumenter for et forbud kan føjes, at den nedgang i kredit- og hypotekforeningernes udlånsvirksomhed, som ville blive en følge af, at man holdt dem borte fra at finansiere ikke produktiv virksomhed, må antages at ville komme finansieringen af nyt byggeri og af moderniseringsvirksomhed tilgode gennem en stigning i kurserne på foreningernes obligationer.

Mindretallet vil mene, at der samtidig med, at et forslag til ny lov om sanering af usunde bydele forelægges folketinget, bør forelægges forslag til lov, hvorved adgangen til ydelse af kredit- og hypotekforeningslån og andre lån af offentlige midler i fast ejendom begrænses til de tilfælde, hvor lånets provenu anvendes til finansiering af opførelse, ombygning eller modernisering af vedkommende ejendom eller til opførelse af ny ejendom for samme ejer.

Erstatningsboliger.

Når man skal iværksætte saneringsarbejder i større omfang trods den rådende boligmangel – hvad kommissionen går ind for – frembyder tilvejebringelsen af erstatningsboliger et overordentligt vanskeligt problem.

Dersom man indførte tvungen boliganvisning i den forstand, at man berøvede ejerne deres indstillingsret til ledige lejligheder, ville de fornødne erstatningslejligheder muligvis kunne skaffes tilveje dels inden for den eksisterende ældre boligmasse, dels i nyt byggeri.

Uden et sådant radikalt indgreb i den eksisterende retstilstand har man til rådighed for

formålet i det væsentlige kun de lejligheder, der bygges specielt med henblik på løsning af erstatningsboligspørgsmålet.

§§ 28–32 i udkastet til lov om sanering af usunde bydele tager sigte på opførelse og fordeling af sådanne lejligheder. De foreslåede bestemmelser tager også sigte på de tilfælde, hvor erstatningsboliger må opføres i omegnskommunerne til den sanerende kommune. I sådanne områder foreslås nedsat samarbejdsudvalg med den opgave at medvirke til løsning af erstatningsboligspørgsmålet (se § 31), og disse udvalg tænkes (se § 32) at skulle have ret til – uanset de iøvrigt for kommunerne inden for området gældende boliganvisningsregler – at foretage anvisning af lejere til de erstatningsboliger, som opføres med støtte efter reglerne i §§ 28 og 29.

Kommissionen har gjort op, at ca. 60 pct. af de saneringsmodne lejligheder uden for landdistrikterne findes i Københavns kommune. Denne kommune er praktisk taget fuldt udbygget. Der vil i det væsentlige kun være de byggegrunde til rådighed, som fremkommer ved nedrivning af gammel bebyggelse, og de nye huse vil i mange tilfælde ikke kunne rumme så mange lejligheder som de gamle.

Desuden må tages i betragtning efterspørgslen fra nystiftede husholdninger inden for Københavns befolkning og fra de mange tilflyttere til København.

Hele dette pres på den københavnske boligmasse kan kun aflastes gennem byggeri i omegnen. Og skønt byggeriet i omegnen i en årække har været af betydeligt omfang, er presset på den københavnske boligmasse stadig lige stort og vil blive væsentligt forøget, når de store årgange melder sig som boligsøgende.

Der er i særlig grad mangel på boliger for mindrebemidlede familier, den samme befolkningsgruppe, til hvilken den overvejende del af beboerne i den saneringsmodne bebyggelse hører.

Det er kun i meget begrænset omfang lykkes i omegnskommunerne at tilfredsstille denne befolkningsgruppes behov.

Mindretallet vil ikke bestride muligheden af, at bestemmelserne i lovudkastets §§ 28–32 kan løse problemet i andre af flere kommuner bestående områder, men i Københavnsområdet er problemets omfang så stort, og den del af det, som kan løses i Københavns kommune, så lille, at bestemmelserne vil vise sig utilstrækkelige.

Det københavnske boligproblem – og dermed saneringsproblemet – kan efter mindretallets opfattelse ikke løses i et hovedstadsområde bestående af en række af hinanden fuldstændig uafhængige kommuner. For at spørgsmålet skal kunne løses, vil det være nødvendigt at etablere en ordning, svarende til den, man har i andre europæiske storbyer, med et fællesorgan til løsning af områdets fællesanliggender.

Saneringsnævnets sammensætning.

Under hensyn til den betydning, som saneringsnævnets virksomhed har for ejeres og lejeres forhold, og under hensyn til den sagkundskab, som ejere og lejere kan tilføre saneringsnævnet, mener mindretallet at måtte stille forslag om, at der som medlemmer af saneringsnævnet optages en ejerrepræsentant og en lejerrepræsentant.

P. S. Mathiasen kan tilslutte sig det af dette mindretal udtalte med det forbehold, at tilslutningen til ejerlavssaneringer ikke må gøres betinget af, at der gives kommunerne en tilbagekøbsret, idet han befrygter, at en sådan ret vil svække de private grundejeres interesse i at deltage i saneringsarbejdet gennem ejerlavssaneringer.

Endvidere kan han ikke tilslutte sig den af mindretallet foreslåede udvidelse af saneringsnævnet.

Et mindretal bestående af *Hans Andersen*, *Gregers Hansen* og *P. S. Mathiasen* mener, at konsekvensen af byggestøttelovens regler om mellemkommunal refusion i hovedstadsområdet, som medfører, at Københavns og Frederiksberg kommuner kommer til at yde bidrag vedrørende nyt byggeri i omegnskommunerne, må være, at disse kommuner bidrager til løsningen af saneringsopgaverne i Københavns og Frederiksberg kommuner.

København, Frederiksberg og omegnskommunerne er en by. Udviklingen går mere og mere i retning af, at de to førstnævnte kommuner bliver arbejdsplads, og at områdets beboere flytter til omegnen. Med det gældende skattesystem bliver det derfor i stadig stigende grad omegnskommunerne, der har den økonomiske evne til at løse de kommunale opgaver i det samlede område.

Mindretallets ændringsforslag til § 23 i udkastet til lov om sanering af usunde bydele tager

sigte på at sikre bidrag fra omegnskommunerne til løsning af centralkommunernes saneringsopgaver.

Et mindretal bestående af *W. A. Sliben* har ønsket at bemærke følgende:

De to af kommissionen udarbejdede udkast henholdsvis til lov om boligtilsyn m. v. og om sanering af usunde bydele har jeg i det hele kunnet give min tilslutning til, således som udkastene nu foreligger.

Hvad angår de i saneringslovsudkastets kapitler IV og V (§§ 25-33) optagne regler om statsstøtte til genopbygning af saneringsområder og om tilvejebringelse af erstatningsboliger, kan jeg ikke tage stilling til disse, selv om de nævnte kapitler på en række punkter henviser til »den til enhver tid gældende byggestøttestovgivning«, idet det forekommer mig lidet rimeligt i udkastet at stille forslag til bevillinger m. v., forinden man kender retningslinierne for den kommende almindelige byggestøttestovgivning, der meget vel kan tænkes formet på en sådan måde, at udkastets særregler helt eller delvis overflødiggøres.

I kommissionens almindelige udviklinger indeholdes derhos synspunkter, som vel ikke har fået udtryk i lovudkastene og de særlige bemærkninger hertil, men som jeg ikke kan godkende, og som jeg ikke ønsker ved min tavshed senere at kunne tages til indtægt for. Jeg kan fremhæve betragtningerne vedrørende huslejudligning, boligstøtte, tvungen boliganvisning m. v., men ser heri blot specielle udtryk for en grundindstilling til myndighedernes beføjelser over for de enkelte grundejere, som hverken synes mig teknisk og økonomisk ønskelig eller forenelig med gældende rets principper for ejendomsforholdenes ordening.

Bestemmelsen i § 20, stk. 1, nr. 3), i udkast til lov om sanering af usunde bydele om ydelse af lån til kommuner til opkøb af ejendomme i det fri marked, for så vidt det drejer sig om sådanne, der er beliggende i et kvarter, der før eller senere forventes saneret, betragter jeg som uheldig, idet dens følge utvivlsomt vil blive en stimulering af ejendomspriserne og dermed en fordyrelse af saneringen.

Et mindretal bestående af *Martin Guldbrandson* har ønsket at bemærke følgende:

Selv om jeg kan tiltræde de to af kommis-

sionen udarbejdede lovudkast og i det væsentlige de hertil knyttede bemærkninger og de i kommissionens betænkning indeholdte udviklinger, ønsker jeg dog at fremsætte nogle bemærkninger til de i betænkningen anførte prioriteringsforbud vedrørende ældre ejendomme.

De i kommissionen på dette område foretagne overvejelser munder ud i, at man under hensyn til problemets komplicerede karakter ikke stiller noget forslag, men dog henstiller, at problemet tages op til nærmere overvejelse. Uden at gå i enkeltheder kan det siges, at betænkningens argumenter for et prioriteringsforbud i alt væsentligt er baseret på ønsket om at billiggøre en sanering, og på grund af disse argumenters indhold og form finder jeg det påkrævet at understrege, at en sådan billiggørelse naturligvis ikke må medføre, at den almindelige grundlovsmæssige sikring af ejendomsretten bliver svækket.

Tanken om en almindelig begrænsning af realkreditens virkeområde er imidlertid under alle omstændigheder altfor vidtgående og bør overhovedet ikke fremsættes i denne forbindelse. Det må forekomme indlysende, at realkreditens funktion ikke kan bestemmes ensidigt med henblik på at lette saneringsopgaver. Uden mulighed for at belåne andet end nybyggeri ville realkrediten være lammet, til skade netop for det nybyggeri, man dog under alle omstændigheder ønsker fremhjulpet, og ganske særligt nu, hvor den voksende befolkningsmængde og det af en kommende sanering følgende genhusningsproblem vil stille ekstraordinært store krav hertil. Den organiserede långivningsfunktion må ses under en langt bredere synsvinkel. Dens opgave er at skabe mulighed for bevægelighed i kapitalens anvendelse. Forudsætningen for, at en bygherre villigt anbringer kapital i nybyggeri er netop bevidstheden om, at muligheden for senere frigørelse af kapitalen er tilstede, hvis den økonomiske udvikling skulle gøre en sådan frigørelse ønskelig eller endog nødvendig. Herved er ikke alene tænkt på de krav, en ejendoms vedligeholdelse og periodiske modernisering stiller, eller på den som følge af en inflation naturlige å jourføring af lånene, men ganske særligt på det overordentligt vigtige forhold, at kapital ønskes frigjort for at overgå til mere lønnende og derfor præsumptivt også samfundsmæssigt set mere hensigtsmæssig anvendelse. Måtte en bygherre være indstillet på en stedsevarende kapitalbin-

ding, ville alt initiativ være lammet af betænkelighed over for en uvis fremtid, hvis ændrede krav til hans økonomi han på forhånd måtte se sig afskåret fra at møde. Sådanne konsekvenser ville være særlig følelige i en tid, der kræver en aktiv indsats på alle områder. Samfundsmæssigt må det ubetinget være ønskeligt, at kapitalen holdes mest muligt bevægelig til indsats i de produktionsgrene, udviklingen måtte kræve sat i første linie. Med henblik på den øjeblikkelige situation må det være tilstrækkeligt at henvise til de store krav, der stilles til udvidelse, modernisering og rationalisering af landets industri.

Endelig må det betænkes, at et forbud, der alene hindrer den organiserede realkredit – hvorunder foruden kredit- og hypotekforeninger også må henregnes banker og sparekasser – i at yde senere lån, kun ville fremelske andre låneformer, der ikke frembyder den organiserede realkredits fordele, men kun til skade for alle samfundsmæssige interesser ville virke fordyrende og derigennem indvirke på huslejeniveauet i en uønsket retning.

Saneringsproblemet er naturligvis vigtigt, men dog kun en mindre enkelthed inden for det store område, hvor realkrediten har sine opgaver. Et ensidigt hensyn til dette problem kan ikke begrunde en beskæring af realkreditens funktion, der ville række langt videre end af formålet krævet og betyde et tilbageskridt i forhold til den hundredårige udvikling, hvorunder realkrediten har bevist sin uomtvistelige samfundsmæssige nytte og tiltrukket sig megen opmærksomhed fra lande uden tilsvarende organisation af fast ejendoms finansiering.

Et mindretal bestående af *Hans Andersen* og *Lorents Petersen* har ønsket at bemærke følgende til betænkningens kapitel 11:

Selv om vi principielt vil anse det for rettest, at de fornødne boligtilsynsregler for landdistrikterne gennemføres ved lov med umiddelbar gyldighed for landet, kan vi dog efter omstændighederne acceptere betækningsudkastets forslag om, at de sundhedsmæssige krav til boliger på landet opstilles i de lokale sundhedsvedtægter, og at alene kravene i brandmæssig henseende gennemføres ved lov.

I sundhedsvedtægterne er bestemt, at tilsyn med vedtægternes overholdelse påhviler politimester og kredslæge, men at det umiddelbare stedlige tilsyn skal varetages af en af kommunalbestyrelsen valgt sundhedskommission.

Som det fremgår af nærværende betænkning, har man i kommissionen været opmærksom på, at værdien af sundhedsvedtægterne hænger nøje sammen med tilsynet med disses overholdelse, hvorfor man foreslår, at det over for kommunerne præciseres, at bestemmelserne om boligtilsyn forudsætter et periodisk tilsyn af i alt fald udlejnings-, tjeneste- og medhjælperboliger i kommunen, og at affattelsen af normalsundhedsvedtægternes § 54 ændres, således at det tydeligere fremgår, at sundhedskommissionerne har en pligt til at udøve boligtilsyn.

Bestemmelsen om tilsyn findes som nævnt allerede i normalsundhedsvedtægternes § 54, men som det også fremgår af betænkningen, synes sundhedskommissionernes indsats på dette punkt faktisk fuldstændig at svigte, idet kommissionerne som anført i året 1955 kun har behandlet 351 sager om boliger ialt til trods for, at de periodisk foretagne undersøgelser af boligforholdene på landet synes at vise, at op mod 30.000 boliger er behæftede med sådanne mangler, at en væsentlig del heraf burde nedlægges, medens resten trænger til omfattende istandsættelser for at være egnede som menneskeboliger.

Det er over for Lorents Petersen oplyst af medlemmer og tidligere medlemmer af sundhedskommissionerne, at tilsyn kun udøves, når krav herom rejses af beboerne af sådanne lejligheder, og dette medfører, at f. eks. medhjælper uanset værelsernes tilstand altid, og af let forståelige grunde, vil være meget betænkelige ved at rejse en sådan sag.

For lejere bevirker den nuværende vanskelige boligsituation også, at man viser en udpræget tilbageholdenhed, og for tjenesteboligerne gælder, hvad allerede er sagt om medhjælperværelserne.

Der findes på landet henimod 100.000 medhjælper og arbejdere, der er uden indflydelse på deres boligforhold, og vil man på effektiv måde sikre sunde boligforhold for dette betydelige antal, må man ud over at pålægge den lokale tilsynsmyndighed at foretage en periodisk og systematisk gennemgang af alle tjeneste-, leje- og medhjælperboliger og -værelser kræve, at sagerne og deres løsning indberettes til et andet organ, der tillige skal have mulighed for at gribe ind, hvis det skønner, at tilsynet ikke udøves i tilstrækkeligt omfang.

Med hensyn til brandfare vil betænkningen lade de autoriserede skorstensfejermestre skønne over, om der ved en bolig findes en særlig fare

for menneskeliv i tilfælde af ildebrand. Efter vor opfattelse ligger et sådant tilsyn uden for skorstensfejerens naturlige kompetence i dag, og deres teoretiske uddannelse er heller ikke lagt an på en sådan opgave. Et skøn ud fra brandmæssige hensyn over en bygnings forsvarlighed er noget helt andet end tilsyn med skorstene og ildsteder, hvor brandpolitiloven opstiller ganske bestemte krav. Hertil kommer, at det årlige brandsyn ofte foretages af den autoriserede skorstensfejers medhjælpere, som næppe har hverken tilstrækkelig sagkundskab eller tilstrækkelig modenhed til at udøve et boligtilsyn.

Hvis imidlertid skorstensfejerne skal udøve tilsynet, bør deres opgave alene være at konstatere, om boligerne er i strid med brandpolitiloven. Denne lov stiller ganske bestemte krav til bygninger, og uoverensstemmelser kan nogenlunde let konstateres. Skorstensfejerer bør derefter indberette til et overordnet organ – amtmand eller politimester – samtlige de tilfælde, hvor uoverensstemmelser er fundet, og det bliver da den overordnede myndighed, der må afgøre, om og i hvilket omfang der bør skrides ind.

1

1