

Socialdemokratiet og boligpolitikken - en slags status over resultatet af 25 års socialdemokratisk domineret boligpolitik.

Af Morten Daugaard

Indledning

De to helt overordnede og dominerende træk ved efterkrigstidens boligudvikling har været fremvæksten af parcelhussektoren og de store almennyttige etageboligområder primært lokaliseret i udkanten af de store byer.

Efter krigsårenes begrænsede boligbyggeri var det målsætningen efter krigen¹ hurtigt at nå op på et samlet boligbyggeri på 30.000 boliger om året, hvilket var over en tredobling af krigstidsniveauet.

Først omkring samtidigt med højkonjunkturens gennemslag i DK i 1959 lykkedes det at nå et byggeomfang, der svarede til gennemsnittet for 30'erne på godt 20.000 boliger, og det var ikke før i midten af 60'erne, at det samlede boligbyggeri kom op over målsætningen på de 30.000 boliger årligt, men herefter gik det også stærkt med et byggeomfang på mellem 40.000 og 60.000 boliger årligt helt frem til den sidste halvdel af 70'erne.

Allerede fra 1960 oversteg antallet af nybyggede parcelhuse antallet af etagehuslejligheder, og sidenhen er parcelhusandelen vokset støt og udgør i dag over 80% af det samlede boligbyggeri pr. år.

Alligevel har de almennyttige boligkvoter fra midten af 60'erne til midten af 70'erne været højere end nogensinde tidligere, og resultatet er de store nyere almennyttige boligbebyggelser, der udgør en yderst synlig del af bybilledet i de større byer.

Op imod $\frac{2}{3}$ af befolkningen bor i dag i ejerboliger, heraf hovedparten i parcelhuse, og det er der nogle store fordelingsmæssige problemer ved.

Boligsøtteordninger og skatteregler medfører, at man er væsentlig bedre stillet som ejer end som lejer, og at det først og fremmest er de bedre stillede ejere, der drager fordel af skattereglerne, mens systemet for mellemindkomsterne og de lavere indkomster har en yderst tvivlsom virkning, al den stund at det progressive indkomstskattesystem stort set er sat ud af kraft.

Der er altså blevet etableret et system på boligmarkedet, hvor de bedst stillede subsidieres mest gennem lav lejeværdi og rentefradragsret, mens de, der

er dårligst stillede, får de ringeste støttevilkår og dermed glider mere og mere bagud i konkurrencen om ordentlige boligforhold.

Under højkonjunkturens velstandsstigning var problemerne med dette ulige system på boligmarkedet mindre iøjnespringende. Mange kunne trods ulighederne alligevel komme med på ejerboligvognen takket være inflation og lønstigninger, men med krisens gennemslag med lønstagnation og arbejdsløshed kommer modsætningerne tydeligere frem, og flere og flere får sværere ved at klare forpligtelserne ved ejerboligformen. Samtidig hermed har den boligpolitiske udvikling betydet, at der næsten ikke er andet end ejerboliger at få.

Flere og flere bliver på denne måde sorteper i det store boligspil og i realiteten udgrænset af det egentlige boligmarked.

I første omgang rammer krisen på boligmarkedet de egentlige lavindkomstgrupper, studerende, arbejdsløse og pensionister (bortset fra de pensionister, der i tide fik sig et parcelhus), men i anden omgang rammes mere bredt. Nu går krisen på boligmarkedet også ud over de grupper, der under velstandsstigningsperioden ville have kunnet etablere sig i et mindre parcelhus, men som i dag ikke har råd. Det er specielt unge familier af arbejder- og funktionærstatus, der selv om begge arbejder ikke har tilstrækkelig stor indtægt til at klare udgifterne i form af de direkte krav til kontanter, der stilles for at bo i et parcelhus.²

Med det minimale omfang, som det almennyttige byggeri har ligget på i de senere år, betyder det, at der i realiteten ikke findes noget alternativ for denne gruppe af boligsøgende, der i stedet ofte bliver tvunget til at binde sig selv alt for hårdt op i dyre parcelhuse, uden udsigt til at udgiftsbyrden bliver mindre i den nærmeste fremtid.

Som regeringsparti gennem det meste af perioden har socialdemokratiet en væsentlig del af ansvaret for den kaotiske tilstand på boligområdet. Trods intentioner af programmatisk og anden art om et boligbyggeri, der skulle kunne tilgodese de dårligst stillede, og fremfor alt forestillinger om et system med lige muligheder også på boligområdet, har socialdemokratiet faktisk understøttet den stedfundne parcelhusudvikling i delvis tillid til, at velstandsudviklingen sikrede, at mange alligevel fik muligheden for at få eget hus, og af frygt for vælgerreaktioner, hvis man tog initiativ til blot det mindste angreb på parcelhusprivilegierne. Samtidig er det almennyttige byggeri blevet svigtet med for ringe politiske vilkår trods det relativt store omfang. Omfanget har tjent som boligpolitisk legitimering for socialdemokratiet, og så har den socialdemokratiske dominerede boligbevægelse ellers sørget for, at der ikke »manglede noget« i etagehusbebyggelserne. Man glemte bare at tage den boligpolitiske virkelighed og den økonomiske realitet i ed. Store lejligheder, mange faciliteter og høj husleje harmonerede ikke med den boligpolitiske fordelingspolitik.

Hvis man havde råd til den høje husleje, kunne man lige så godt bo i parcelhus, hvor man oven i købet har mulighed for selv at gøre noget ved sin bolig.

Hvis man ikke havde råd, kunne man kun håbe på boligsikringen, og ellers flytte rundt til de nyeste byggerier efterhånden som rentesikringen aftrappedes der, hvor man boede.

Denne artikel forsøger at eftervise socialdemokratiets rolle i denne udvikling, dels ved en undersøgelse af partiets holdning i den politiske diskussion omkring boligpolitikken og parcelhusspørgsmålet i Folketinget og udenfor, dels ved at betragte nogle af de boligområder, der blev resultatet af den boligpolitiske udvikling og sammenhængen mellem disse og socialdemokratiet som ideologisk magtapparat i boligbevægelsen.

Ved at se på boligområderne som ideologiske udtryk for en socialdemokratisk velfærdsopfattelse, hvor socialdemokratiet forvalter på nogle andres vegne, og ved at konstatere, at krisen i boligområderne ikke først og fremmest kan tilskrives den økonomiske krise og arbejdsløsheden, argumenteres der for, at krisen i boligområderne kan tages som udtryk for krisen i den socialdemokratiske velfærdsmodel. Denne krise for den socialdemokratiske velfærdsmodel bliver åbenbar, hvis man ser på den socialdemokratisk dominerede boligpolitik under to forskellige synsvinkler.

For det første har den indirekte og direkte støtte til parcelhus- og ejerboligbyggeriet, som blev resultatet af bolig- og skattepolitikken i vækst- og industrialiseringsperioden, efterhånden givet nogle gigantiske problemer. Bl.a. lægges her grunden til den underminering af det progressive indkomstskattesystem, som i 80'erne bliver til legal skattetænkning.

Samtidig forøges vanskelighederne, fordi den hermed skabte kløft mellem ejere og lejere udvides i løbet af velfærdsperioden. Denne synsvinkel forfølges i artiklens første halvdel.

For det andet bliver det åbenbart i og med de første krisetegn og skærpet i løbet af krisen, at denne opdeling forstærkes og tilføjes nogle sociale og psykiske dimensioner, som tilsyneladende findes i koncentreret form i de nyere almenyttige boligbebyggelser.

De sociale og psykiske problemer bliver de dominerende i disse store boligområder, dels fordi ejer/lejer uligheden gør det svært at holde på de bedrestillede lejere, dels fordi bebyggelserne sjældent er kvalitativt tillokkende, hvad angår det fysiske udtryk i bredere forstand.

For samtlige de store etagehusbebyggelser gælder, at de er tænkt og opført under indtryk af en idemæssig cocktail bestående af:

a.funktionalismens byplanideer med skarp funktionsopdeling,

b.30'ernes parkbebyggelser med hovedvægt på lys og luft,

c.20'ernes naboskabsideer transformeret til naboskabsområder tilpasset bilismen, indeholdende alt til reproduktionen hørende og størrelsesmæssigt af-

passet efter befolkningsgrundlaget for en skole- eller butikkers kundeunderlag,^{2a}

d.de engelske new towns.

Det var imidlertid igennem byggeriets industrialisering styret af den almenyttige boligbevægelse og Kooperationen, at dette idegrundlag kom på fysisk form. Det skulle vise sig, at resultatet var fyldt med problemer.

Denne synsvinkel forfølges i artiklens sidste tre kapitler, hvor der også forøges draget en slags konklusion på diskussionen.

25 års hverken-eller-boligpolitik, parret med en planlægningsoptimisme, hvor man troede, at planlægningen kunne kompensere for de boligpolitiske mangler, har givet nogle byproblemer, der kun kan løses i en storstilet byomdannelsesproces. Hvis denne skal have nogle chancer for at lykkes, skal ikke mindst socialdemokratiske politikere og organisationsfolk sluge nogle kameler, og de er næsten forpligtet til at gøre det, for forbindelsen mellem de mest kriseramte boligbyggerier og socialdemokratiet er ikke til at komme uden om.

Boligpolitikken og socialdemokratiets rolle i 60'erne og 70'erne

I den boligpolitiske hvidbog »en solidarisk boligpolitik«,³ antydes det flere steder i forklaringen på den skæve boligpolitiske udvikling, at det først og fremmest skyldtes de borgerlige partiers pres på Socialdemokratiet, at der blev skabt så gunstige vilkår for selvejerboligerne, som tilfældet var i løbet af 60'erne og 70'erne, samt at de samfundsskabe gevinster i stigende omfang var blevet privat ejendom.⁴

Hvis man ser på udviklingen i lovgivningsarbejdet vedrørende denne del af skatte- og boliglovgivningens område, som den er beskrevet i de følgende afsnit, viser der sig imidlertid et noget mere nuanceret billede. For det første er alle de foranstaltninger af betydning for parcelhusudviklingen, der er blevet gennemført i perioden, ført ud i livet med Socialdemokratiet som ansvarlig leder af regeringen, og i de fleste tilfælde har den parlamentariske konstellation ikke været af en sådan art, at regeringen kunne komme i fare, hvis den ikke samarbejdede med de borgerlige partier. For det andet er der ikke noget, der tyder på, at centrale dele af partiet overhovedet har ønsket en anden politik, i hvert fald, hvis man ser på de udtalelser, de socialdemokratiske ordførere og ministre kommer med i forbindelse med gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger.

For det tredje udvises der en næsten utrolig følgagtighed over for de borgerlige partiers argumentation især i perioden efter jordlovsafstemningen,

hvor frygten for en ny, lignende vælgerreaktion er stærk. For det fjerde tilrettelægges næsten alle lovinitiativer fra Socialdemokratiets side således, at der indarbejdes muligheder for et forlig med de borgerlige partier.

Trekantregering: Ophævelse af statslån og modificeret grundskyldsordning.

Politisk skete der i perioden 1958-63 det i relation til boligbyggeriets udvikling, at den direkte statslige indflydelse på boligbyggeriet svækkedes via afviklingen af statslånene ved boligloven i 1958.

I løbet af den foregående periode fra 1954 til 1958 var der sket en udvanding af den selvstændige socialdemokratiske boligpolitik. I foråret 1954 havde boligministeren, som da var Johs. Kjærboel, fremsat et forslag til en helhedspolitik på boligområdet, hvilende på en sammenkædning af lejelovgivning og boligstøttelovgivning, således at støtten først og fremmest kom lejerne til gode, og ikke materialproducenter og entreprenører. Disse intentioner blev imidlertid aldrig ført ud i livet, men blev erstattet af kompromisser med de borgerlige partier, hvis hovedsigte var en afvikling af boligstøtteordningerne. Denne afviklingslinje havde i socialdemokratiet støtte hos bl.a. Viggo Kampmann, der luftede tanken om at bringe boligbyggeriet tilbage under markedsmekanismen for på den måde at trække investeringsvillig kapital over i industrien. Det vil sige, at en selvstændig boligpolitisk målsætning måtte vige for en samlet økonomisk politik, der satte skabelsen af de bedst mulige rammer for en industriel ekspansion i højsædet.

Denne politik blev i 1957 socialdemokratiets officielle linje i boligpolitikken, og det kan siges, at den senere ophævelse af statslånene i 1958 med dette eksplicite formål stemmer meget godt overens med den variant af den keynesianske akkumulationsmodel, der påbegyndtes med Trekantregeringens erhvervsvenlige politik, selv om det unægtelig må betragtes som et minus, at spille sig et så afgørende styringsinstrument af hænde.

Den »Kjærboelske linje« passede altså dårligt til den nye officielle socialdemokratiske politik, så da Trekantregeringen dannedes i 1957 kom boligministeren til at hedde Kaj Bundvad, og det blev ham, der i oktober 1958 fremsatte lovforslagene om de kommende års boligpolitik.

I forbindelse med fremsættelsen sagde boligministeren ang. baggrund og intentioner med forslagene:

»Statsfinansiering af byggeriet er blevet en dominerende faktor, en afvikling er ønskelig, men den må ske gradvis. De hidtidige subsidieordninger må gradvis lægges om, således at kun de familier, der virkelig har et socialt behov for støtte til dækning af boligudgifterne, får offentlig støtte.«¹

Hermed var opgivelsen af den hidtidige socialdemokratiske boligpolitik markeret, og tonen var slået an for 60'ernes boligpolitiske kendingsmelodi med »det frie boligmarked« som målsætningen.

Essensen af regeringens forslag var en trinvis afvikling af statslånene til fordel for en statsgaranteret finansiering via kreditinstitutionerne, tilsat lidt garniture i form af støtte til forsøgsbyggeri og dannelse af andelsboligforeninger.

Samtidig med denne ophævelse af statslånene fremsattes nogle skatteforslag om grundskyld m.v., der må opfattes som et svagt forsøg på at opsuge de konjunkturskabte stigninger på jord og fast ejendom, men forslagene blev ikke ført særlig dybt igennem, og det blev ekspliciteret flere gange, at forslagene ikke var rettet mod parcellusejerne. Denne stilfærdige understøttelse af parcellusbyggeriet, som der angiveligt ikke var enighed om i socialdemokratiet, skulle formodentlig tjene som en slags undskyldning over for de borgerlige partiers hetz, og den viste sig igen ca. halvandet år efter, da Trekantregeringen fortsatte grundskyldsskatte Lovgivningen med lov om øget grundværdstigningsskyld og en skærpet kapitalvindingsskat. Ved denne lejlighed viste der sig igen brydninger i socialdemokratiet, da specielt forslaget om kapitalvindingsskat blev kraftigt mildnet under udvalgsbehandlingen som en indrømmelse til Venstre og Konservative, der imidlertid nok en gang ikke bed på krogen, men altså på sin vis alligevel fik gennemført en lempelse. Socialdemokratiets ordfører, Holger Eriksen, kunne ikke tiltræde den ændring, der fandt sted under udvalgsarbejdet, og som ifølge betænkningen tog sigte på, »at det bedst muligt sikres, at den foreslåede beskatning af fortjeneste ved salg af fast ejendom, kun rammer fortjenester, der er ekstraordinært store«. ⁶

Dette betød efter Holger Eriksens opfattelse, at man ikke opnåede det, der var tilsigtet med udarbejdelsen af forslaget, og altså ikke for alvor fik skovlen under kapitalgevinsterne.

Som følge af denne stillingtagen blev Holger Eriksen udskiftet som ordfører, og forslagene blev vedtaget af regeringspartierne minus Holger Eriksen, men også uden V og K.

Hvis man ser samlet på diskussionerne om bolig- og skatteforslagene under Trekantregeringen, som de blev ført både i Folketinget og uden for i kredse med tilknytning til Socialdemokratiet, så er det karakteristisk for det første, at de mulige perspektiver i grundskyldsbeskatningen mht. begrænsningen af prisstigningerne på jord og fast ejendom næsten ikke nævnes.

For det andet er det karakteristisk, at specielt den socialdemokratiske ordfører på boligforslagene, Carl P. Jensen gjorde meget ud af at understrege, at udspillet ville have set fuldstændig anderledes ud, hvis Socialdemokratiet alene kunne bestemme:

»... der er her tale om en kompromisløsning, som mit parti går ind for, men det foreliggende resultat ville ikke have haft den skikkelse, såfremt det skulle have været udarbejdet af en socialdemokratisk flertalsregering«.

Herudover pointerede han, at han fortsat var tilhænger af statslåneordningen.⁷

Dette kan naturligvis være bemærkninger, der skulle tjene til at berolige boligbevægelsen med, at Socialdemokratiet trods liberaliseringstendenserne i forslagene ikke havde til hensigt at svigte det almennyttige byggeri, og i et vist omfang har bemærkningen nok også haft den betydning, men der kan være grund til at antage, at bemærkningen også dækker over større uenighed i den socialdemokratiske gruppe, specielt når man tager i betragtning, at boligselskaberne nærmest selv havde været med til at invitere til den nye finansieringsordning.⁸

Selv om Fællesorganisationen af almennyttige danske boligselskaber sidenhen var blevet noget mere forbeholden over for forslaget, så havde de dog nærmest givet grønt lys med udtalelsen fra repræsentantskabet 1. nov. 1958:

»det forekommer os, at det sæt af lovforslag, der her er tale om, udmærker sig ved den samtidige stillingtagen til en række indbyrdes forbundne problemer,«

og de slutter udtalelsen af med at love, at boligselskaberne vil gøre deres bedste for at tilpasse sig en sådan omlægning (overgangen fra statslån til statsgaranterede lån), og man håber at møde den velvilje fra de offentlige myndigheder, som er forudsætningen for, at en sådan tilpasning kan lykkes.⁹

Hvis man tager denne bløde imødekommenhed fra boligselskaberne i betragtning, kan det tænkes, at bemærkningerne fra Carl P. Jensen viser hen til andre brydninger inden for Socialdemokratiet, hvor muligvis dele af fagbevægelsen (Carl P. Jensen var selv sekretær i DsF) kan tænkes at have været interesseret i en bevarelse af statslåneordningen og uinteresset i en liberalisering af boligmarkedet, hvor huslejeforhøjelserne i den gamle boligmasse, som der også var lagt op til, ville ramme en god del af fagbevægelsens medlemmer.

Til trods for at der altså var markeringer, der viste visse brydninger inden for Socialdemokratiet, var hovedlinjen i bolig- og skattespørgsmålet stort set klar, og den accepteredes som sådan af både lejerbevægelse og boligselskaberne, selv om både den socialdemokratiske og specielt den kommunistisk dominerede lejerbevægelse var noget skarpere i deres kritik af regeringen, end boligselskaberne havde været. Den nye fælles boligpolitiske holdning for Socialdemokratiet blev sammenfattet i en leder i »Socialdemokraten« den 12. oktober 1958, efter at forslagene var blevet lagt frem for Folketinget:

»De foreslåede lejestigninger er mindre end ventet og frygtet. De har langt fra den størrelse, den borgerlige og kommunistiske presse på forhånd havde bragt rygter om. Vi dler regeringens håb om, at de vil være tilstrækkelige til at forberede overgangen til det fri boligmarked ... De politiske og saglige forhold tager i betragtning, er den foreslåede lovgivning - med sine ubehageligheder - en fornuftig og rimelig måde at søge byggeriets og huslejens problemer løst på.«¹⁰

Altså »det frie boligmarked« som målsætning inden for rammerne af en lovgivning, der tager hensyn til »de politiske og saglige forhold«.

Bagud betragtet er det uden for enhver tvivl, at ophævelsen af statslåneordningen har været temmelig afgørende i forhold til den boligpolitiske udvikling i 60'erne og 70'erne. Hermed blev den direkte statslige regulering af boligbyggeriet opgivet, og det første store skridt blev taget i retning af »et frit boligmarked«.

Ophævelsen fik også betydning for parcelhusudviklingen, idet de stigende indkomster og det forøgede skattetryk betød, at stadig flere byggede eget hus, både for ad den vej at få nedbragt skatten, men også fordi der på dette område ikke var reguleringer af nogen art. Hvis bankerne og prioritetsinstitutterne var villige til at bevilge lånene, var der ikke noget der hindrede, at man byggede sit eget hus. Samtidig havde det almenyttige og private lejlighedsbyggeri svært ved at følge med i den voksende boligefterspørgsel, bl.a. fordi de forøgede finansieringsomkostninger belastede dette byggeri hårdere.

Med ophævelsen af statslåneordningen var der ikke længere mulighed for at gribe ind over for det stærkt forøgede parcelhusbyggeri, og det er da også tvivlsomt, om Socialdemokratiet overhovedet havde intentioner om at ændre denne udvikling. Da man i begyndelsen af 60'erne i forbindelse med byggeriets overophedning i forhold til betalingsbalancen og byggesektorens kapacitet indførte byggestop og igangsættelsesreguleringer i de større byområder, var foranstaltningerne rettet mod hele byggeriet og ikke bare mod parcelhusbyggeriet, der dog var den væsentligste årsag til overophedningen.

Som en slags modgift mod boliglovgivningens liberaliseringstendenser indførte Trekantregeringen grundstigningsskylden, der skulle fungere som en slags bremse på værdistigning og kapitalgevinster, og selv om grundstigningsskylden havde stået på det socialdemokratiske program i en årrække, skyldtes det nok først og fremmest Retsforbundets regeringsdeltagelse, at indførelsen blev aktuel. Ideelt set skulle grundstigningsskylden kunne trække lidt i den modsatte retning af liberaliseringens minussider, men det forslag, der kom ud af det, var ikke meget bevendt som stopklods for jord- og ejendomsprisstigninger, som også Holger Eriksen gjorde opmærksom på. Politiken på jord- og ejendomsbeskatningens område indskrænkede sig til en bekæmpelse af nogle af de værste vildskud i denne del af den kapitalistiske virkelighed. Den senere statsminister J. O. Krag hævder ganske vist, at:

»regeringens vilje til at realisere dele af det georgistiske program var redbon nok, og Starcke havde ret i, at det var en »grundskyldsregering«, men såvel ved gennemførelsen som senere skulle det vise sig, at praktiske og politiske vanskeligheder voksede en del af de teoretisk nok så perfekte løsninger over hovedet«. ¹¹

Det er imidlertid nok en sandhed med modificationer, at der var tale om en

»grundskyldsregering«. Det er snarere udtryk for Retsforbundets ønsketænkning og for en socialdemokratisk legitimation over for en intern kritik at benævne den sådan, i hvert fald hvis man skal tage de stærkt amputerede grundskylds- og kapitalvindingsbeskatningsforslag, der blev resultatet, i betragtning.

Alligevel må det siges, at man ved 50'ernes slutning trods en begyndende liberalisering på boligmarkedet og opgivelsen af den statslige styring af boligbyggeriet i form af statslånene, stod med begyndelsen til noget, der kunne udvikles til et værn mod jord- og ejendomspriseres enorme stigning og den medfølgende spekulation, i form af grundstigningsskylden og den skærpede kapitalvindingsbeskatning. Men historien op igennem 60'erne skal vise, at der snarere bliver tale om afvikling end udvikling af disse instrumenter, og at Socialdemokratiet spiller en aktiv rolle i denne afvikling som regeringsparti i det meste af perioden.

Jordlovsafstemning og efterveer

Perioden fra 1963-66 er præget af afstemningen om jordlovene i 1963. En begivenhed af stor politisk og fremfor alt stor ideologisk betydning. I kølvandet på denne begivenhed forsvandt den sidste rest af grundskyldslovgivningen i 1964.

Selve jordlovsforslagene, der blev foreslået og vedtaget i folketinget af den socialdemokratisk-radikale regering med SF's støtte, havde ikke så meget direkte med boligpolitikken at gøre, men var dog et reguleringsmæssigt indgreb over for prisstigninger skabt ved spekulation på jord, og var et forsøg på at tilrettelægge jordpolitikken, så det i større udstrækning blev muligt, via kommunal forkøbsret, lokalt at regulere byggeri og grundpriser, og dermed skabe rammer for at få en planlægning og styring til at fungere.

Selv om jordlovene altså ikke rørte ved de væsentlige årsager til de stigende jordpriser, skattefordelene og genbelåningsmulighederne for parcelhuse, kom propagandaen i forbindelse med folkeafstemningen om jordlovene først og fremmest til at køre på spørgsmålet om den lille mands private ejendomsret til sit hus, og det lykkedes Venstre og Konservative at mobilisere den fremvoksende gruppe af parcelhusejere og folk med drømme om at få eget hus til at udtale et definitivt nej til jordlovene ved folkeafstemningen 25. juni 1963.

Denne gruppe af parcelhusejere var vokset frem og blevet en politisk magtfaktor i løbet af det byggeboom, der havde varet siden 1959 og på afgørende vis ændret sammensætningen i byggeriet til fordel for selvejerparcelhuse.

Gruppen har næppe haft en entydig klassemæssig sammensætning, men kernen i den har sandsynligvis været den gruppe af nye mellemlag, der med den begyndende højkonjunktur og den forøgede offentlige sektor var ved at vokse frem.

Disse nye mellemlag havde i stor udstrækning lønninger, der lå noget over de almindelige arbejderindtægter, og de har således haft større mulighed for, og har kunnet drage større skattefordel af at etablere sig i eget hus.

I den skræmmekampagne, som de borgerlige partier foranstaltede, og som altså til fulde trængte igennem hos parcelhusejerne, blev det mere end antydnet, at formålet med jordlovene var en socialisering og en antastning af den lille mands ejendomsret til hus og have, og kampagnen kørte på et ideologisk niveau, hvor forholdet til den private ejendomsret blev altafgørende, til trods for, at en af forudsætningerne for, at folkeafstemningen kunne afholdes, var en erkendelse hos alle parter af, at jordlovene ikke var ekspropriationslove, idet sådanne ikke kan sendes til folkeafstemning.

Overfor denne kampagne var regeringen magtesløs. Selv om Socialdemokratiet og fagbevægelsen forsøgte at stille en modagitation på benene, var det klart, at tidspunktet var forpasset.

Det var umuligt på lidt under en måned at forklare folk det rimelige og fornuftige i nogle uigennemskuelige lovkomplekser, når man i sin øvrige politiske praksis totalt havde forsømt at agitere for disse spørgsmål. En parole som »Ja til dansk jord på danske hænder« er næppe blevet opfattet særlig konkret i en situation, hvor de Gaulle havde blokeret for markedsforhandlingerne på ubestemt tid.

Trods de åbenlyse svagheder i agitationen er resultatet af afstemningen givetvis alligevel kommet bag på Socialdemokratiet. Man havde tilsyneladende været så sikker på den generelle opbakning i vælgerbefolkningen, at man mente at kunne tillade sig at forsømme at forklare folk perspektivet med jordlovene, og efter nederlaget meldte tømmere mændene sig hos regering og socialdemokrati. I første omgang - på grund af overraskelsen - i form af en massiv forargelse over de borgerliges skræmmekampagne. Partiskriftet »Aktuel Politik« (Socialdemokratiske Noter) kaldte kampagnen »en så forrygende socialistforskrækkelse, at der ikke er set mage til over en periode, der dækker mere end én monark«.¹²

Og for Holger Eriksen i »Demokraten« gav læsningen af visse annoncetekster »uhyggelige mindelser om den form, som blev anvendt i sin tid, da diktaturer i Italien og Tyskland brød det i disse lande gryende demokrati ned«.¹³

Også fagbevægelsen tog del i forargelsen med artikler i diverse fagblade, og i LO's månedsblad »Løn og Virke« var der i bladet fra 1. juli en svag antydning af, at arbejderbevægelsen måske ikke havde gjort nok til støtte for lovforslagene. Men generelt set var dette greb i egen barm ikke et spor, der blev fulgt i den socialdemokratiske selvreflektion over nederlaget med jordlovene. Kun i det socialdemokratiske tidsskrift »Verdens Gang« kom der efter nogen tid kommentarer fra enkeltpersoner på partiets venstrefløj gående ud på, at Socialdemokratiet havde forsømt at agitere for socialismen og at fortælle, hvad socialismen virkelig kunne betyde for den enkelte borger. Dette var efter

disse kritikeres opfattelse den virkelige årsag til, at Socialdemokratiet altid ville komme til kort over for borgerlige stemmekampaner om sådanne enkeltspørgsmål, uanset at indholdet i de konkrete forordninger ikke havde en pind med socialisme at gøre.¹⁴

Specielt var Holger Eriksen hård i sin kritik af den socialdemokratiske følgagtighed, som den kom til udtryk hos de socialdemokrater, der efter afstemningen konkluderede, at det socialdemokratiske vælgerkorps ikke var tilstrækkelig socialistisk i sin tankegang til at tage den slags forslag, hvorfor det var nødvendigt at være mere forsigtig med de forslag, der blev fremsat i fremtiden.

Trods Holger Eriksens m.fl.'s kritik af denne reaktion er det hovedindtrykket, at følgagtigheden var den mest udbredte reaktion i Socialdemokratiet efter jordlovsafstemningen.

Partiet var simpelthen blevet skræmt af den måde vælgerne reagerede på en stemmekampagne, der indeholdt alt fra den mest outrerede socialismeforskrækkelse over beskyttelsen af den lille mands private hus og ejendom til de første elementer af den statskritik, som først skulle få sit fulde udslag i begyndelsen af 70'erne med Glistrupbevægelsen.

Før Jordlovsafstemningen kunne en socialdemokratisk boligminister endnu tillade sig at være mildt afvisende over for en forøgelse af parcelhusbyggeriet, som boligminister Carl P. Jensen i forbindelse med en forespørgselsdebat om bygge- og boligsituationen i januar 1963:

»Jeg har, som jeg tidligere har sagt, den opfattelse, at dette byggeri (parcelhusbyggeriet) har fået sin betydelige andel af det samlede byggeri, nemlig 62% ...«,¹⁵ og den socialdemokratiske ordfører kunne i den samme debat anføre, at det er et spørgsmål om ikke parcelhusejernes subsidier over skattebilletten var større end de direkte tilskud til det statsstøttede byggeri.

Efter jordlovsafstemningen var det helt andre toner, der lød, og den fik på den måde helt afgørende følger for socialdemokratisk skatte- og boligpolitik fremover, således at der hermed var sat en stopper for flere forsøg fra socialdemokratiets side på at bremse den liberalistiske boligpolitik og dermed parcelhusudviklingen.

Hovedopfattelsen i partiet var, at der i befolkningen og langt ind i Socialdemokratiets egne rækker var en holdning, der svarede til indholdet i den borgerlige propaganda, og at afstemningen således var en tilkendegivelse af, »at der gribes for meget ind«.¹⁶

Med denne reaktion havde Socialdemokratiet på forhånd bragt sig i en defensiv position over for de borgerlige partiers fortsatte forsøg på at fremme liberaliseringen på boligmarkedet. I denne frygt for en vælgerreaktion fra parcelhusejerne, der i stigende grad opfattedes som en vigtig marginalvælgergruppe, gennemførtes, først ophævelsen af grundstigningsskylden i foråret

1964 og dernæst fritagelsen for kapitalvindingsskat for parcelhusgrunde under 1.400 m² i 1965.

Ganske vist var grundstigningsskyldlovgivningen teknisk og politisk mangelfuld, men ophævelsen kom netop på det tidspunkt, hvor den var begyndt at virke en smule imod nogle af de store formuegevinster på ejendomme, ikke mindst i Københavns rigeste forstadskommuner.¹⁷

Med ophævelsen blev 30 års socialdemokratisk programpolitik fjernet på et par timer. Først vedtoges ophævelsen i regeringen, dernæst sammenkaldtes folketingsgruppens skatte- og afgiftsudvalg. Finansministeren forelagde regeringens forslag, og kun to medlemmer af udvalget var imod, de samme to, som var modstandere, da forslaget en time senere forelagdes folketingsgruppen til vedtagelse.¹⁸ Herefter kunne finansministeren gå i folketingsalen og meddele V og K, der siden jordlovsafstemningen havde presset på for at få ophævet grundstigningsskylden, at nu havde socialdemokratiet skiftet politik:

»... Vor tanke er altså en fiksering på det grundlag, som findes i øjeblikket, ... Jeg håber, at dette er klart nok, og for at der ikke skal være yderligere mytedannelser, vil jeg gerne sige, at den formulering, jeg her har læst op, er godkendt af den socialdemokratiske folketingsgruppe, hvoraf kun 2 medlemmer - det ene ved de ærede medlemmer, hvem er,¹⁹ og jeg tør vel sige, at det andet er det ærede medlem hr. Heie²⁰ - gik imod, den øvrige gruppe tilsluttede sig. Så håber jeg, det ligger fuldstændig klart.«²¹

Og det må nok siges, at der hermed var skabt fuldstændig klarhed over, hvor Socialdemokratiet bevægede sig hen i spørgsmålet om grundstigningsskylden.

»... her er ganske simpelt tale om, at gå ind for en radikal ændring af den politik, partiet i nogle år har ført på dette punkt«,²² som Erhard Jacobsen fremhævede det i en polemik med partifællen Holger Eriksen lidt tidligere i denne debat. Til trods for, at den parlamentariske konstellation ikke tvang Socialdemokratiet til at samarbejde med den borgerlige opposition hverken i 1964 eller i 1965, foretog man alligevel disse afgørende lempelser i parcelhusbeskatningen, der virkede yderligere stimulerende på mængden af selvejerboliger, såvel som på prisstigningerne på jord og fast ejendom. Ingen skulle lænere komme og sige, at socialdemokraterne ville parcelhusbyggeriet til livs, som den socialdemokratiske ordfører, Ove Hansen formulerede det ved debatten om grundstigningsskyldens afskaffelse i januar 1964:

»Jeg vil gerne sige det her så tydeligt, det kan lade sig gøre, at mit parti gerne vil medvirke til at skaffe så mange som muligt eget hus. I den valgkamp, vi havde i fjor, i forbindelse med folkeafstemningen, blev vi beskyldt for ikke at ville medvirke til, at folk fik eget hus. Det er en påstand, der er urigtig. *Eget hus er måske den mest ideelle form for bolig.* Hvorfor skulle vi dog være modstandere af denne boligform?«²³

Frem mod 66-forlig, arbejderflertal og borgerlig regering

Perioden 1966-72 tegnes boligpolitisk af det snart herostratisk berømte boligforlig 1966, hvor det frie boligmarked kom endnu tættere på med indførelse af ejerlejligheder og delvis afvikling af huslejereguleringen. Samtidig indføres boligsikringen og den rentesikringsordning, der for det første har været utilstrækkelig, og for det andet har været statsfinansiellet dyrere end direkte statstilskud p.g.a. den stedfundne renteutvikling.

»Siden afstemningen om jordlovene synes ingen foranstaltning for tåbelig til at vinde tilslutning i folketinget, når den blot kan glæde parcelhusejerne.«²⁴

Det ovenstående citat af Holger Eriksen dækker udmærket den socialdemokratiske folketingspolitik fra jordlovsafstemningen frem til boligforliget i 1966. Det er en periode, hvor liberaliseringen af boligmarkedet for alvor tager fart med stadig mere omfattende ophævelser af byggereguleringen til gavn for specielt parcelhusbyggeriet.

Umiddelbart skulle man forvente, at det stigende parcelhusbyggeri (også procentuelt af nybyggeriet) og Socialdemokratiets ændrede signaler i dette spørgsmål ville virke mobiliserende på lejerinteressorganisationerne, der traditionelt står Socialdemokratiet og fagbevægelsen nær. Men det lader ikke til at være tilfældet, hverken for Danmarks lejerforenings eller for Fællesorganisationen af almennyttige danske boligselskabers vedkommende.

Det er karakteristisk, hvis man læser boligselskabernes blad »Boligen« for årene 1963, 1964 og 1965, at før jordlovsafstemningen indeholdt næsten hvert nummer af bladet opfordringer til at slå bremsen i over for det tiltagende parcelhusbyggeri. »Politisk Villapip« hed en ledende artikel af daværende redaktør af »Boligen«, nuværende direktør i Boligselskabernes landsforening, Verner Jørgensen, hvor han fremførte, at villabyggeriet er det virkelig støttede byggeri via den skattebegunstigelse, det nyder, og han argumenterede med det uholdbare i at opretholde byggestøtte, der begunstiger gældsætning i stedet for opsparing.²⁴ Han markerede, at tværpolitikens tid nu måtte være forbi på boligområdet, idet det er umuligt at samarbejde med de borgerlige partier om fornuftige boligpolitiske løsninger, hvor også lejerbefolkningens interesser tilgodeses.

Efter jordlovsafstemningen, hvor der ellers nok kunne være grund til at slå bremsen i over for regeringens og Socialdemokratiets efterladenhed, var man forbløffende tavs om parcelhusspørgsmålet fra boligorganisationernes side. Det virkede, som om man ligesom Socialdemokratiets folketingsgruppe havde affundet sig med parcelhusenes stigende markedsandel og den indirekte støtte til parcelhusejerne og i stedet koncentrerede sig om at sikre, at boligselskaberne også fik deres del af det stigende boligbyggeri.

Først henimod slutningen af 1965, hvor boligforliget nærmede sig, be-

gyndte man i »Boligens« spalter igen at interessere sig for de overordnede boligpolitiske linjer, nu primært koncentreret om at forhindre ejerlejlighedernes indtrængen på boligmarkedet. Tanken om at indføre ejerlejligheder blev fremført af de Konservative, men det var Socialdemokratiet, der kom først med et konkret lovforslag, fremsat af boligminister Kaj Andersen i slutningen af maj 1965. Hensigten var vel sagtens at forhindre et endnu mere vidtgående udspil fra de borgerlige partiers side. Forslaget var fremsat så sent, at det ikke kunne nå at færdigbehandles, og det skulle nok snarere tjene som oplæg til de boligpolitiske forligsforhandlinger i efteråret 1965.

Med åbningen for udstykning af ejerlejligheder i den gamle boligmasse, som Socialdemokratiet gennemførte sammen med de borgerlige partier som en del af boligforliget i 1966, var den sidste rest af den betænkelighed over udviklingen i ejerboligsektoren, som fremførtes af nogle af de socialdemokratiske politikere i begyndelsen af 60'erne, tilsyneladende bortvejret, og der er ikke meget, der tyder på, at Socialdemokratiet i forbindelse med 66-forliget gjorde særlig meget for at undgå ejerlejlighedernes indførelse på boligmarkedet, så det har formodentlig ikke været svært for de borgerlige »at gennemtvinge adgangen til udstykning af ejerlejligheder i privat udlejningsbyggeri«, som forfatterne til Den boligpolitiske Hvidbog formulerer det.²⁷

Boligforliget i 1966 blev på mange punkter en skelsættende begivenhed. Det var et forsøg på en helhedsløsning på boligområdet, hvor Socialdemokratiet bandt sig til de borgerlige partier i en periode på foreløbig 8 år frem. Samtidig foretoges yderligere et kraftigt skridt frem mod den liberalisering af boligmarkedet, der var påbegyndt allerede ved lovgivningen i 1958, ikke bare ved den tidligere omtalte åbning for udstykning af ejerlejligheder, men også ved en afvikling af huslejerreguleringen, således at hele lejeforhøjelsen gik til grundejerne.

For Socialdemokratiet var deltagelsen i boligforliget nok i forlængelse af den boligpolitiske linje, man var slået ind på siden 1958, men at give politikken et så manifest udtryk, som det var tilfældet i boligforliget, var alligevel ikke uden problemer for Socialdemokratiet. Boliginteresseorganisationerne kritiserede forliget voldsomt. Direktør Verner Jørgensen fra Boligselskabernes Landsforening kaldte det et forlig uden målsætning og kritiserede navnlig den stadige favorisering af parcelhusbyggeriet og lejeforhøjelserne i den privatejede boligmasse, der ville fungere som en motor for både ejendomspriser og jordpriser.²⁸

Den bredere reaktion i vælgerbefolkningen udeblev heller ikke. Allerede ved kommunalvalgene 8. marts mistede Socialdemokratiet stemmer, og det var først og fremmest SF, der gik frem på Socialdemokratiets bekostning, og det fik en af folketingsgruppens skarpeste kritikere af Socialdemokratiets kompromispolitik, folketingsmand Holger Eriksen, til på baggrund af en partiel analyse af nogle af resultaterne fra Århus at konkludere:

»at Socialdemokratiets tab, og dermed fremgangen for SF, må søges i de Socialdemokratiske vælgers utilfredshed dels med indgåede og forventede kompromisser, dels med den afstand, der er mellem partiets kongresvedtagelser og regeringens politik«. ²⁹

SF stod uden tvivl stærkt ikke blot i befolkningen, men også hos de boliginteresseorganisationer, der sædvanligvis knyttede sig til Socialdemokratiet, som det parti, der havde holdt sig uden for og kraftigt kritiseret et uholdbart og upopulært boligforlig. Ifølge Kaj Moltke, der var boligordfører for SF, var der i vid udstrækning fodslag mellem SF, lejerorganisationerne og boligselskaberne, og ved de almennyttige boligselskabers landsstævne i Frederikshavn sommeren 1967 inviteredes Kaj Moltke som indleder sammen med Aage Hastrup fra de Konservative, men man fandt, at den socialdemokratiske ordfører havde svigtet så groft ved boligforligsforhandlingerne, at der ikke var nogen grund til at indkalde ham. ³⁰

Ved valget i 1966 kom så lussingen til Socialdemokratiet, og SF fordobledes på bekostning af en solid socialdemokratisk tilbagegang, men der kom ikke med S-SF samarbejdet nogen ændring af den socialdemokratiske boligpolitik, lige så lidt som politikken ændredes væsentligt på andre punkter. Boligforliget fra 1966 stod fast, selv om det hurtigt blev klart, at det var uholdbart. Nogle socialdemokrater var dog ved at få kolde fødder på grund af de store pristigninger på jord og fast ejendom og formuegevinsterne til husejerne. I en samtale med Jørgen Dich erkendte Ivar Nørgaard, at det var en fejl at ophæve grundtigningsskylden, men han undskyldte sig med jordlovsafstemningens påvirkning af det psykologiske klima. ³¹

Trods reaktionerne mod den socialdemokratiske politik og specielt boligpolitikken blev det kun til disse små tilløb til selvreflektion, inden S-SF-samarbejdet endte med SF's sprængning, ³² og dannelsen af den borgerlige regering i 1968. Hermed kom Socialdemokratiet i opposition, og det blev nu nemmere påny at markere synspunkter, der var mere i overensstemmelse med de boliginteresseorganisationer, der ikke følte, at Socialdemokratiet længere varetog deres interesser i tilstrækkelig grad. Men man var stadig i praksis bundet af boligforliget med de borgerlige partier.

Den politik, VKR-regeringen førte, adskilte sig ikke særlig meget fra den politik, det såkaldte »arbejderflertal« også havde. Jordlovsforslag og kildeskatteforslag var således næsten identiske med den socialdemokratiske mindretalsregerings forslag, men oppositionstilværelsen gjorde det pludselig muligt for Socialdemokratiet at markere sig offensivt, næsten i konkurrence med SF:

»Hvad gør da det tidligere regeringsparti? Inden en måned efter valget erklærer det sig løsgjort fra forsvarsforliget, som var sakrosant til og med 15. december 1967. Inden to måneder kaster det jord på sit ITP-forslag, som SF skulle have dinglet i. Det fremturer med at formulere udenrigspolitiske krav, som det ikke ville høre tale om, da det havde

muligheden for at gennemføre dem, og som SF's højrefløj mindre end et år tidligere fandt alt for rabiate. Det stikker til boligforlig og landbrugsstøtte. Det snakker ligeløn og mindsteløn som de selvfølgeligste ting af verden. Og mest afslørende af alt: Det kræver lempelser i finanspolitikken med samme begrundelser i beskæftigelsen, som det få måneder forinden stemplede som komplet ansvarsløst og politisk diletterteri.³³

Selv om Socialdemokratiet ikke direkte gjorde anstalter til at ophæve boligforliget under VKR-regeringen, forsøgte man dog på forskellig måde at komme igennem med mindre ændringer. Bl.a. forsøgte man sammen med SF at få udvidet kvoten for det almennyttige byggeri yderligere, da regeringen i samlingen 1968/69 foreslog kvoten sat op med 1000 lejligheder, og til SF's forslag om aftrapning af underskud/overskud i selvejerboliger, sagde Henry Grünbaum som ordfører for Socialdemokratiet, at parcelhusfradraget måske var en af de væsentligste årsager til grundprisstigningerne. Han foreslog, at man i stedet forhøjede lejeværdierne og gjorde skattefordelen uafhængig af indkomststørrelsen.³⁴

Ud over disse mindre forslag og markeringer fra Socialdemokratiet kom der i slutningen af oppositionsperioden, i samlingen 1970/71, det eneste samlede forslag til en ændret politik på boligområdet i form af et forslag til folketingsbeslutning om langtidsplanlægning af boligbyggeriet, rentesikring, lejerindflydelse, gennemførelse af konsulentordning for lejere, ejerlejligheder, fri bytteret af lejligheder, ophævelse af reglerne om gendulejningsforhøjelser og støtten til saneringsramte. Forslaget gik klart ud over boligforligets rammer, og skulle da også i følge ordføreren for forslagsstillerne, Helge Nielsen, opfattes som et udtryk for, at Socialdemokratiet ikke længere ville tage medansvaret for udviklingen efter boligforliget af 1966. Regeringens økonomiske politik havde ødelagt det sociale sigte, der var nedlagt i såvel rentesikringen som i boligsikringen. Forslaget gik ud på en væsentlig udvidelse af statens bygge- og boligfond, således at det blev muligt at yde 90% af det beløb, der var nødvendigt for årligt at financiere jordkøb, byggemodning og projektering af 20.000 almennyttige boliger. Desuden indeholdt forslaget en kraftig forbedring af rentesikringen foruden en begrænsning af ejerlejlighedsloven til kun at gælde i nybyggeriet og forbedrede forhold for lejerne. Selv om forslaget nok var vidtgående i sammenligning med boligforliget af 1966, så holdt det sig dog inden for dette forligs principielle rammer. Der var ikke tale om nogen tilbagevenden til statslåneordningen eller anden mere direkte statslig finansiering af boligbyggeriet.³⁵

Dette socialdemokratiske forslag til folketingsbeslutning skal nok primært opfattes som en slags paradeforslag, der havde til hensigt at genetablere de tætte relationer mellem Socialdemokrati og boligbevægelsen. I hvert fald blev forslaget ikke gentaget i denne vidtgående form, da Socialdemokratiet atter dannede regering i efteråret 1971. Hvis det var blevet genfremsat, var det for-

modentlig blevet vedtaget, for selv om SF ved den første fremsættelse kritiserede forslaget, ville partiet sandsynligvis have medvirket til dets gennemførelse i det nye S-SF-samarbejde, men her viste Socialdemokratiets binding til de borgerlige partier sig endnu engang. Man ville ikke på forhånd udelukke en ny boligpolitisk løsning med de borgerlige, hvilket ville ske, hvis man bandt sig for stærkt til SF.

Stigende problemer i parcelhusbyggeriet

I perioden fra 1973 og frem har samtlige boligpolitiske indgreb været præget af lapperier på eksisterende ordninger, specielt boligforliget i 1966. Mest markant har det været, at huslejereguleringen er blevet yderligere liberaliseret, at den omkostningsbestemte husleje er blevet indført (1974), at nyudstyknngen af ejerlejligheder i den gamle boligmasse er stoppet (1979), og at utilstrækkelige støtteordningen for det almennyttige byggeri er blevet repareret i lettere grad, f.eks. via en langsommere aftrapning af rentesikringen.

Skattepolitisk har der været temmelig megen snak, men meget få konkrete initiativer.

Efter folkeafstemningen om EF stod Socialdemokratiet med en splittelse, der gik dybt ned gennem partiet, og i denne situation og med en ny statsminister til at hele sårene begyndte for alvor forhandlingerne om en boligløsning til erstatning af 1966-forliget. Imødekommenheden fra VKR-blokkens side var meget lille, nu da tilslutningen til EF var sikret.

Boligselskabernes landsforening og lejerorganisationerne fortsatte deres pres for at opnå en løsning, der var tilfredsstillende for det almennyttige byggeri og lejerbefolkningen. Det var karakteristisk i modsætning til tidligere forhandlinger om boligløsninger, at agitationen denne gang var meget rettet mod ejerboligprivilegierne, hvis fjernelse sås som en forudsætning for en virkelig ændring af den sociale boligpolitik. Samtidig erkendtes det, at sådanne langsigtede boligpolitiske løsninger, der bragte balance i tingene, uundgåeligt ville blive upopulære i vide kredse, men netop derfor hastede det også med at få den kommende boligpolitik tilrettelagt. For jo længere det varede, jo mere upopulære blev de bedste løsninger.³⁶

Da boligministeren i december kom med det første udspil til boligforligsdrøftelserne, var kommentaren fra boligselskaberne, at der beklageligt nok kun var tale om »et halvt oplæg til en hel boligløsning«, fordi en væsentlig del af problemernes løsning forudsatte et initiativ fra finansministeren, da størstedelen af støtten til boligbyggeriet hørte til finansministerens ressortområde, hvor tilskuddene til ejerboligerne står mellem linjerne som tabt skatteindtægt.³⁷ Som boligforligsforhandlingerne skred frem i foråret 1973, var der trods boligorganisationernes agitation ikke meget, der tydede på, at der ville blive tale om en »hel boligløsning«. Socialdemokratiet og regeringen satsede øjensynligt på at få brudt VKR-blokken og få et eller flere af de borgerlige

partier med ind i en boligløsning. Dette betød, at ændringer i ejerboligbeskatningen ikke i særlig stor grad var med i drøftelserne. På den anden side krævede SF en sammenkædning af boligforhandlingerne og de samtidige spare- og skatteplaner, således at de indirekte tilskud til parcelhusejerne skulle indtages i planerne om besparelser i boligsektoren.

Samtidig med boligforligsforhandlingerne pågik den 15. alm. vurdering, som man imidlertid endnu ikke kendte resultaterne af, hvilket dog ikke forhindrede alle mulige spekulationer over, hvilke chok de stakkels parcelhusejere ville komme ud for, hvis de skulle beskattes ud fra den ny vurdering. Herved blev det gjort endnu vanskeligere at få parcelhusejernes skattefordel ind som en nødvendig del af et kommende boligforlig, selvom det var nødvendigt med en ændring af ligningsloven, da den ny vurdering ellers ville give anledning til helt uacceptable huslejeforhøjelser for parcelhusindehaverne. Skønt det var åbenlyst for alle, at en ændring af ligningsloven måtte foretages, lod regeringens udspil alligevel vente på sig, og i marts måned antydede en opinionsundersøgelse, som Observa foretog for Jyllandsposten, hvad politikerne kunne vente, hvis de begyndte at røre ved parcelhusprivilegierne.

Man havde undersøgt, hvordan de forskellige partiers vælgere boede og fundet ud af, at parcelhusejernes indflydelse i partierne var stor, hvilket ikke er særlig overraskende, al den stund over 50% af befolkningen bor i egen bolig. Således viste undersøgelsen, at 44% af Socialdemokratiets vælgere og 36% af SF's boede i parcelhus, mens procenterne lå over 50 for alle de borgerlige partiers vedkommende. Selv om undersøgelsen således ikke sagde noget om folks holdninger til parcelhusbeskatningen, benyttede Jyllands-Posten alligevel undersøgelsen som en advarsel, specielt til Socialdemokratiet og SF, om hvad der ville ske, hvis man trådte parcelhusinteresserne for nær.³⁸

Boligselskaberne forsøgte sig meget logisk med en modagitation, gående ud på at lejerne også var mange ikke mindst i Socialdemokratiet og SF.³⁹ Men der er næppe nogen tvivl om, at Jyllands-Postens og mange andre borgerlige avisers agitation satte sig følelige spor i hvert fald i Socialdemokratiet, hvor jordsafstemningen ingenlunde var glemt i 10-året for dens afholdelse.

Boligforligsforhandlingerne i 1973 foregik stort set uden den direkte inddragelse af skattespørgsmålet og dermed parcelhusfordelene i de spareforhandlinger, der foregik samtidig, og her krævede en række socialdemokrater en fjernelse af de forskellige fradrag for at sikre større retfærdighed i skattesystemet, således f.eks. en af Ny Politik's redaktører, Poul Nielson, der på lederpladsen fremhævede, at socialdemokraterne havde skuffet befolkningen på det skattepolitiske område, og nu måtte der foretages en gennemgribende forenkling i retning af en totaloprydning af fradragjunglen, og dette måtte køres frem med politisk styrke nu, hvor folk råbte på lavere trækprocenter.⁴⁰ Mogens Lykketoft fra arbejderbevægelsens erhvervsråd gik endnu længere og krævede bl.a. en skærpelse af ejendomsbeskatningen som middel til at sikre

større retfærdighed i beskattningen,⁴¹ og selv finansminister Henry Grünbaum udtalte sig til fordel for en fradragssanering, men i noget mere vage vendinger.⁴²

Sammenfattende må man sige, at den tilbageholdende socialdemokratiske politik over for parcelhusudviklingen fortsatte gennem 70'ernes boligforligsdrøftelser.

Under VKR-regeringen var det ellers begyndt at se ud som om, der kunne sættes en bremse på parcelhusejernes fordele i forhold til lejerne, da der blev indgået et forlig mellem Socialdemokratiet, VKR og SF om, at lejeværdien i fremtiden skulle være 4% af den seneste offentlige vurdering.

Da boligforligsdrøftelserne i 1973 begyndte, var der for det første blevet langt flere parcelhusejere, for det andet var jord- og ejendomsprisstigningerne fortsat kraftige, hvilket gav frygt for, at vurderingen i 1973 skulle vise sig at være meget høj,⁴³ og for det tredje, og måske vigtigste, var Glistrup-partiet begyndt at røre på sig med statskritik og agitation mod det stigende skattetryk, på grund af alle disse forhold ønskede de borgerlige partier ikke at være med til at sætte lejeværdien til 4% af 1973-vurderingen.

I forsøg på at imødekomme de borgerlige foreslog Socialdemokratiet så en lejeværdi på 3½%, og selv om de borgerlige partier stadig ønskede at holde sig udenfor, satte man procenten yderligere ned til 3 i det endelige forlig med SF.

Hermed var man efterhånden nået så langt ned med lejeværdien, at effekten over for parcelhusejerne var mere end tvivlsom, og den stod i hvert fald ikke i noget rimeligt forhold til, hvad man ved samme lejlighed bød lejerne af leje-forhøjelser, hvilket bolig- og lejerorganisationerne heller ikke undlod at gøre opmærksom på i deres kraftige kritik af finansministerens »boligpolitik«. Når lejeværdiprocenten blev så lav, hænger det ikke kun sammen med frygten for parcelhusejerne og den socialdemokratiske imødekommenhed over for de borgerlige. Det skyldes formentlig også de tiltagende brydninger inden for Socialdemokratiet, hvor Erhard Jacobsen og flere med ham for alvor slog sig i tøjret og krævede beskyttelse af parcelhusejerne og deres interesser.

Den defensive socialdemokratiske politik med den forøgede liberalisering på boligområdet havde i løbet af perioden fra 1958 og fremefter på afgørende vis medvirket til at frembringe en klar dominans af ejerboliger på boligmarkedet, og denne politik havde nu også udløst en politisk krise i socialdemokratiet.

Afskalningen af centrumdemokraterne gav imidlertid ikke anledning til en skarpere profilering af principielle socialdemokratiske programpunkter, i det mindste ikke i den praktiske politik på boligområdet.

Tværtimod bøjede Socialdemokratiet yderligere af og indgik et nyt boligforlig i 1974 med de borgerlige partier med en endnu lavere lejeværdiansættelse end i den S-SF-aftale, der hermed var ophævet.

Modstanden fra bolig- og lejerorganisationerne var af gode grunde endnu kraftigere,⁴⁴ men det var ved at blive en vane for Socialdemokratiet at sidde

denne kritik overhørig, og i øvrigt var Socialdemokratiet ved at belave sig på etableringen af krisens samarbejde til højre, så der var ikke som i oppositionsårene fra 1968-71 råd til programmatiske profileringer.

Med septemberforliget 1975 indledtes det samarbejde med de borgerlige partier, der over SV-regeringssamarbejde og krisepakke med de små borgerlige partier ledte frem mod en mere offensiv krisepolitik, hvor statslig nedskæringer gennemføres i ly af en stadig mere autoritær statsmagt.

I dette helhedsbillede blev der ikke megen plads til boligpolitiske reformer af udgiftskrævende art, og de boligpolitiske initiativer, der er kommet siden boligforliget i 1974, har da også mest haft karakter af justeringer i forhold til den gældende lovgivning med byfornyelseskomplekset og begrænsningen i ejerlejlighedsudstykningsen som positive undtagelser.

Alt i alt bekræfter undersøgelsen af mere end to tiårs skatte- og boligpolitik, at Socialdemokratiet i den praktiske politik og ved konkrete lovinitiativer direkte og indirekte har understøttet en omkalfatring af strukturen på det danske boligmarked til fordel for en dominerende ejerboligsektor og på bekostning af en social boligpolitik.

De éndimensionelle boligområder

Det massive boligbyggeri, som i perioden 1959-1977 har haft et omfang, som ingensinde før eller siden i danmarkshistorien, fandt sted samtidig med, at industrialiseringen og urbaniseringen for alvor tog fart i DK.

De fysiske resultater blev en forøget rumlig segregering i byerne i form af en række monofunktionelle boligområder: parcelhusområder og etageboligområder, såvel adskilt fra hinanden som fra erhvervsområder og rekreative arealer i funktionsadskillelsens hellige navn.

Der skete altså det paradoksale, at sideløbende med, at urbaniseringen tog fart, foregik der en fysisk opløsning af byerne, hvis konsekvenser først for alvor blev mærkbare i og med krisens gennemslag og de levevilkårmæssige ændringer, der fulgte i kølvandet på den konstante massive arbejdsløshed fra 70'ernes slutning. Da var den ekspansive vækst i boligbyggeriet forlængst stoppet; niveauet har været under 20.000 pr. år siden 1979, men skaden var allerede sket.

Ganske vist var en stor del af den umiddelbare bolignød afhjulpet, de store krigsårgange var kommet ind på boligmarkedet i gode lejligheder eller i parcelhuse af en undertiden lidt mere tvivlsom kvalitet, men de rene boligområder, der var blevet resultatet af boligpolitikken og planlægningen var oplevelsesmæssigt fattige sammenlignet med de integrerede byområder, som stort set udgjorde byerne ved 60'ernes begyndelse. Samtidig var mange af områderne aldrig blevet rigtig færdige. Institutionsdækningen var ikke blevet fuldkommen, skoleudbygningen var nogen steder stoppet, før den rigtig var kommet

igang, og de fleste områder var underforsynet med den nære private service, hvis ikke problemet var søgt løst i store mammutcentre eller lavprisvarhuse.

Såvel monofunktionaliteten som manglerne blev fatale, da arbejdsløsheden for alvor satte ind.

Nu skulle områderne ikke kun fungere som sovsteder og som opholds- og rekreative steder i den frie tid, sådan som det var forudsat, da de blev tegnet og planlagt, men være rammen om hele livet.

I forvejen havde boligområderne, det gælder både parcelhus- og etageboligområderne, svært ved at leve op til forskellige beboergrupperes differentierede krav til miljømæssige stimuleringer og udfordringen blev ikke mindre med de ændringer i forudsætningerne, der fandt sted i 70'ernes sidste halvdel:

1. Arbejdsløshedens stigning

2. det stærkt forøgede antal *bistandsklienter*

3. ændringen i *familiestørrelse* og *familiemønster*

Tendenser som blev mest mærkbare i det sociale etagebyggeri, og som tilsammen nærmest ændrer livsformgrundlaget for bebyggelserne.

Fra at være bygget til familier med to udearbejdende forældre, bliver bebyggelserne nu hjemsted for de nye husstandsenheder, bestående af enlige med børn, evt. på deltid, fuldtids eller deltidsarbejdsløse, unge og ældre på bistand og gæstarbejder-familier uden arbejde i et fremmed land. Hertil kommer byggeskader og en huslejeusikkerhed, som gør gennemtrækket i bebyggelserne fantastisk stort. I visse bebyggelser helt op til 40% fraflytning pr. år, og problemerne vokser i store dele af det almennyttige byggeri i takt med, at de andre bomuligheder sander til for de mest udsatte grupper, specielt cityficeringen af de centrale byområder i stedet for en byfornyelse med basis i de eksisterende beboere.

Selv om parcelhusområderne ret beset er ligeså dårligt indrettede fysisk, rammes de tilsyneladende ikke så hårdt af krisefænomenerne.

For det første er de direkte sociale problemer mindre. Folk er gennemsnitligt bedre stillet økonomisk.

For det andet betyder den private ejendomsform, at der er grænser for, hvor længe en familie kan klare en indtægtsnedgang som følge af arbejdsløshed, inden man er tvunget til evt. at opgive selvejet og flytte i lejlighed.

Parcelhusområderne er altså oftere end etagehusområderne præget af de udearbejdende forsørgere, og områderne er tomme i dagtimerne. Det giver færre *synlige* problemer, men måske flere psykiske, der også kan vise sig i destruktiv adfærd og vold på forsømte unger.⁴⁵

Det er imidlertid i de store almennyttige boligbebyggelser, problemerne er

størst, først og fremmest fordi de sociale problemer er uoverskuelige. I mange af boligområderne er der sket en koncentration af grupper med sociale problemer. Delvis p.g.a. en direkte kommunal anvisning, men i ligeså høj grad p.g.a., at det er den eneste bomulighed for folk, der ikke kan klare ejerboligmarkedets økonomiske krav, samtidig med, at boligselskaberne i en lang periode har haft udlejningsproblemer i de store bebyggelser.

For mange af bebyggelserne har der herudover været konstant usikkerhed omkring huslejeudviklingen, dels p.g.a. rentesikringsoptrapning og højrentefinansiering, dels p.g.a. store byggeskader. Alle disse forhold i forening har medført, at det har været meget vanskeligt at få etableret en stabil beboergruppe i bebyggelserne. For mange er de store almennyttige bebyggelser kun en station på vej til noget bedre, og denne situation gør det fantastisk vanskeligt at få etableret nogle permanente sociale og kulturelle aktiviteter og fysiske forbedringer, der viser, at bebyggelserne lever.

De få beboere, der har boet i bebyggelserne mere end et par år, har oplevet så mange aktiviteter halvt igangsat, at man er holdt op med at tro på det, når nogle kommer med et nyt forbedringsprojekt.

I stedet udvikles der i bebyggelserne en livsform med tendenser til:
-stigende afhængighed af offentlig støtte og offentlige institutioner

-stigende grad af kompenserende konsum, materielt og kulturelt

-stigende grad af negativ afhængighed af lokalområdet.⁴⁶

Efterhånden fandt boligselskaberne også ud af, at det ikke gik med de store etagehusbebyggelser og satsede i stedet på tæt-lave bebyggelser ofte i boligområder med både private og almennyttige boliger, og altid i meget mindre skala. Men for det første er omfanget af disse nye tendenser lille sammenlignet med byggerierne fra 60'erne og 70'ernes begyndelse, bl.a. fordi byggeomfanget har været så meget lavere. For det andet kan selv kvalitativt gode og populære byggerier rammes af problemer, hvis noget begynder at gå skævt.

Det er f.eks. sket med et af de fra tidligt i 70'ernes mest populære bebyggelser, nemlig Farum-midtpunkt. Dette byggeri havde, trods sin størrelse nogle klare arkitektoniske og miljømæssige kvaliteter, samtidig med, at en mangfoldig beboerorganisering gjorde bebyggelsen til et aktivt og varieret boområde. Alligevel står Farum-midtpunkt anno 1984 i problemer til op over de flade tage. Byggeskader vedr. tagene skaber usikkerhed om huslejen, der i forvejen er blevet så høj som følge af højrentefinansiering og rentesikringens aftrapning, at man skal være temmelig godt med økonomisk, hvis man skal have råd til at bo der. Og hvis man økonomisk har råd, skal man være idiot, hvis man foretrækker at aflevere pengene til et boligselskab i stedet for selv at spare dem op i en ejerbolig og samtidig få nedsat sin skat.

Herudover viser problemet med udlejningsbesværlighederne i de store lejligheder sig. De store lejligheder, som der er flest af, er for dyre for 80'ernes indskrumpede familier.

Da boligbyggeloven samtidig siger, at et boligselskab skal have overskud på årsregnskabet, for at kunne få lov til at fortsætte med at udleje boliger, betyder det, at Farum-midtpunkt står i overhængende fare for at blive sat under kommunal administration med alt hvad det indebærer af farer for bebyggelsen. Det har været på tale at forsøge sig med hoteldrift i de store lejligheder, eller at dele nogle af de store lejligheder op i mindre lejligheder. Det sidste forekommer at være en temmelig kortsigtet og dyr løsning uden garanti for, at boligbyggelsens økonomi bliver bedre, og hvad angår det første forslag vil det helt sikkert smadre den sidste rest af samlende beboeraktivitet i området.

Sammenfattende kan man sige, at den massive boligudbygning op gennem 60'erne og 70'ernes første halvdel har givet anledning til en byudvikling, der først og fremmest har været karakteriseret ved omfattende opsplitning mellem arbejdstid og fritid, mellem offentlig liv og privatliv, mellem erhvervsområder og boligområder, mellem forskellige befolkningsgrupper både aldersmæssigt, socialt og rumligt.

Selv om denne opsplitning er et generelt samfundsmæssigt fænomen er tendensen tydeligst i de bydele, der blev udbygget i vækstperioden, og det er også her problemerne først spidser sig til.

Boligområdernes krise - socialdemokratiets krise

På mange måder falder krisen i de store forstadsboligområder sammen med krisen i den socialdemokratiske velfærdsmodel.

Som det fremgår af redegørelsen for den boligpolitiske udvikling har udbygningen af den almennyttige boligsektor sideløbende med parcelhusboomet langt hen fungeret som en art legitimation for den socialdemokratiske boligpolitik, og boligområderne står på mange måder som symbolet på den socialdemokratiske velfærdsboligpolitik. Gode store boliger til arbejderklassen administreret af de almennyttige boligselskaber, der sammen med lejerbevægelsen, fagbevægelsen og den noget svagere Kooperation udgjorde fundamentet for en sammenhængende socialdemokratisk domineret boligbevægelse.⁴⁷

Selv om fagbevægelsen og den socialdemokratisk dominerede boligbevægelse var kritiske overfor den del af den socialdemokratiske boligpolitik, der dels gav gunstige vilkår for parcelhusbyggeriet og ejerlejlighederne, dels gjorde vilkårene for lejerne i det støttede byggeri dårligere, jvf. »Hvidbogen« og »oplæg om skat og bolig«, så anfægtede man af gode grunde aldrig det, der trods alt var flagskibet i den socialdemokratiske velfærdsboligpolitik. Den

voldsomme vækst i den almennyttige boligsektor og opførelsen af den ene mammutboligbebyggelse efter den anden, ja man ville formentlig gerne i boligselskaberne have opført endnu flere og endnu større bebyggelser, hvis man havde fået kvoterne, og parcelhusbyggeriet var blevet indskrænket.

Den kritik, der blev rejst fra arkitekter, sociologer og psykologer om farerne ved den hurtige, massive udbygning, om problemerne med etagehusene og de mindre børn, og om fordelene med de mere overskuelige enheder, blev stort set overdøvet, mens udbygningen stod på og er først ophørt midt i 70'erne, da størstedelen af byggeboomet var ovre. Først da begyndte boligselskaberne for alvor at sadle om og bygge tæt-lav med indfarvet beton i landsbyagtige omgivelser o.s.v. Man kan så diskutere, om disse bebyggelser er arkitektonisk og funktionelt bedre. De er i hvert fald som regel mindre og dermed mere overskuelige for beboerne. Men man ville stadig ikke i den socialdemokratiske boligbevægelse erkende problemerne i de store bebyggelser, selv om det ikke skortede på advarsler fra aktive beboere, der gik i huslejestrejke i mange af bebyggelserne. I okt. 1977 var der huslejeboycot og andre aktioner i mere end 15 bebyggelser over hele landet primært som følge af huslejestigninger p.g.a. højrentefinansieringen.⁴⁸

Senere kom de store byggeskader, startende i 1977 med tagene i Albertslund, efterhånden kom udlejningsbesværet i de store boligbebyggelser, og i dag står mange store »planlagte« boligområder som forstemmende rammer om et oplevelsesfattigt hverdagsliv, hvor vold og hærværk i varieret omfang hører til dagens orden i de »værste« af byggerierne, alt i mens mange almennyttige selskaber administrerer videre på beboernes vegne og har svært ved at erkende nødvendigheden af ændringer.⁴⁹

De kriseramte store etageboligbebyggelser og de almennyttige boligselskabers administration af disse kan i flere henseender opfattes som et billede på socialdemokratiets problemer, som de viser sig efter, at velfærdsboomet uigenkaldeligt er ophørt. For det første står byggerierne som det fysiske udtryk for den *planlægningsfobi*, der i stor udstrækning beherskede socialdemokratiet i 60'erne. Hvis blot »man« sørgede for at planlægge, prioritere og koordinere ordentligt, så kunne snart sagt alle samfundsmæssige konflikter undgås og løses.⁵⁰

For det andet er boligselskabernes administration af disse store byggerier til fuldkommenhed præget af en statslig bureaukratisk forvaltningspraksis, der ikke er til at skelne fra den formynderholdning og klientgørelse, som store dele af velfærdssamfundets forvaltning i øvrigt har hvilet på, og som er én af de substantielle begrundelser for såvel privatiserings/moderniseringsplanerne, som de formuleres i tilknytning til regeringen, som selvforvaltningsforestillingerne, der formuleres og sættes på dagsordenen af diverse græsrodsorganiseringer.

Siden socialdemokratiet fik direkte del i den samfundsmæssige magt, (og

den lovgivningsmæssige indikator på boligbyggeriets område er 30'ernes boligstøttelove),⁵¹ er de almennyttige boligselskaber og siden hen saneringsselskaberne blevet administreret på en måde, der ligger milevidt fra den selvorganisering af de boligsøgende, der lå i de første boligforeninger.

For beboerne i det almennyttige byggeri, eller den lejer, der bliver udsat for det almennyttige saneringsselskabs fremfærd, kan det i flere henseender være svært at se det alternative i forhold til at bo til leje hos en almindelig grundejer i den gamle boligmasse:

a. Vejen til direkte demokratisk indflydelse på den enkelte bebyggelses administration synes lang for den enkelte lejer, og dermed bliver det lettere både for lejerne og for boligselskabernes ledelse og administration at glemme, at de almennyttige boligselskaber *faktisk* er til for beboernes skyld.

b. Der er i næsten alle nyere almennyttige bebyggelser en betydelig usikkerhed m.h.t. huslejeudviklingen. Først p.g.a. højrenteproblemerne i store dele af byggeriet. Siden hen er byggeskaderne kommet til, og effekten af dem er blevet forstærket af, at boligselskaberne har følt sig tvunget til at spare på udgifterne til drift og vedligeholdelse for overhovedet at få folk til at flytte ind i det dyre byggeri, og efter indflytningen for at holde på dem i takt med rentesikringens optrapning.

c. Det har været umuligt for den enkelte lejer at sætte sit direkte præg på bebyggelsen. Det gælder både i forhold til udearealerne og i forhold til den enkelte bolig.

Sådan har det naturligvis altid været vedrørende lejeboliger, men netop derfor kunne det alternative i det almennyttige udlejningsbyggeri bl.a. bestå i, at man gav beboerne mulighed for selv at forvalte deres egen bolig og de bolig-nære arealer helt uden om selvejerejendomsformen, og ikke som det tilfældet i dag nærmest straffe beboerne økonomisk, hvis man foretager »forbedringer« på lejligheden.

En ændring af praksis, der ville bringe beboerne i større overensstemmelse med boligområderne og administrationen af disse, er naturligvis ikke noget, der kan ske fra den ene dag til den anden. Noget vil kræve lovændringer, men meget vil sandsynligvis kunne forandres ved en mere smidig administration og en villighed fra boligselskabernes ledelses side til at opgive magtpositioner. Det er i hvert fald givet, at en modernisering er påkrævet i flere henseender, hvis ikke krisen i det almennyttige byggeri skal sprede sig fra de store etagehusbebyggelser til de nye tæt-lave bebyggelser, som boligselskaberne har opført i 70'ernes sidste og 80'ernes første halvdel. Eksempelvis har der allerede (1983-84), på trods af bolignøden, vist sig udlejningsproblemer i noget af det

nyere, meget omtalte og roste tæt-lave boligbyggeri (Tinggården, Køge), samtidig med at andelsboligbyggeriet er mere populært end nogensinde, og kommunerne står i kø for at få del i andelsboligkvoterne.

Dette sker på trods af, at andelslejlighederne gennemsnitligt er dyrere end de almennyttige lejligheder. Til gengæld ligger ansvaret for drift og vedligeholdelse helt hos den enkelte andelshaver og i den enkelte andelsboligbebyggelse, og denne direkte ansvarlighed er tilsyneladende noget, der efterspørges hos de boligsøgende.

På denne måde kan andelsboligforeningerne i større udstrækning end den mammutagtige almennyttige sektor ses som en folkelig fortsættelse af den tradition, der startede med boligforeningerne og boligkooperationen i slutningen af forrige århundrede og begyndelsen af dette og fortsatte indtil boligbevægelsen med den fuldstændige integration i arbejderbevægelsen mistede sin karakter som formålsbestemt sammenslutning af folk med fælles boligbehov.⁵²

Det ville være i smuk overensstemmelse med denne tidligere boligbevægelse, hvis moderniseringen af den almennyttige sektor gik i retning af en egentlig selvforvaltning i de enkelte boligbebyggelser. Umiddelbart ville det naturligvis opfattes som et gigantisk nederlag for den socialdemokratiske dominerede boligbevægelse, men ændringen ville uden tvivl blive hilst velkommen af lejerne i bebyggelserne, og den ville for de enkelte bebyggelses fremtid være klart at foretrække fremfor andre moderniseringer, så som hoteldrift i store lejligheder eller privatisering i form af ejerlejligheder. Noget der ganske vist endnu ikke ligger som et seriøst politisk forslag herhjemme, men er brugt i Thatchers England med en vis form for succes i de bebyggelser, det foregår i.⁵³

Naturligvis kan en ændret forvaltningspraksis fra boligselskabernes side ikke i sig selv redde de kriseramte boligbebyggelser, og slet ikke i betragtning af, at mange af de tungeste problemer i bebyggelserne er sociale problemer, der er en direkte følge af arbejdsløsheden, men som opleves i forstærket form i mange af boligområderne, bl.a. p.g.a. en boligpolitik, der har fremmet en entydig socialsegregering.

Alligevel ville en selvforvaltningspraksis, hvor boligselskaberne spillede en aktiv rolle, formentlig betyde positive ændringer for mange af de boligområder⁵⁴, der i dag står som de større kommuners virkelige problemområder, og der er ikke nogen tvivl om, at mange kommuner vil se med meget stor velvilighed⁵⁵ på et aktivt samarbejde med boligselskaberne, om ikke af andre grunde, så fordi man ser nogle besparelsesmuligheder i den form for oprustning af det civile samfund, som boligområdernes fælles organisering vil være udtryk for.

De »planlagte« boligbebyggelsers fallit - En fejlslagen boligpolitik eller en fejlslagen byplanlægning

To problemkomplekser er i disse år stadig tilbagevendene i relation til de store boligområder, der blev resultatet af den mest ekspansive fase i den danske boligpolitik historie:

1. Segregeringen, de sociale problemer og frygten for vold og hærværk⁵⁶

2. Byggeskaderne, der siden 1978 har betydet en indskrænkning på 2.500 boliger i en i forvejen lille almennyttig byggekvote.⁵⁷

Hvis den planlægningsoptimisme, der dels prægede socialdemokratiet i 60'erne,⁵⁸ dels lå som baggrund for den ambitiøse planlovreform fra 1972, har fået sit første alvorlige knæk med de famøse Perspektivplaner fra 70'ernes begyndelse, kan man sige, at de store boligområders krise burde tilføje planlægningsoptimismen det afgørende hug.

For mange af de store byggerier gælder, at der er tale om det mest gennemført planlagte byggeri på flere niveauer.

Byplanmæssigt er byggerierne planlagt som rene boligområder med nogen privat og offentlig service. Trafikmæssigt veltilrettelagt med god ekstern tilhørslemulighed til kommunens øvrige vejnet, så man nemt kan komme fra boligbebyggelsen i bil til industriområder, rekreative arealer, bycenter o.s.v.

Bebyggelsesplanmæssigt er områderne tilrettelagt med udearealer i form af grønne områder og legepladser, interne stinet med trafikadskillelse. Rigelige parkeringsarealer, og ofte god direkte adgang til den private og offentlige service.

Boligplanmæssigt er lejlighederne store og velindrettede med god komfort, og bygget af materialer, der næsten ikke skulle vedligeholdes! Antalsmæssigt er der ofte en overvægt af store flerrumsfamilielejligheder.

Selv om der tit blev sparet på byggerierne i den dyre ende, således at specielt dele af den lovede service udeblev eller lod vente på sig, ændrer det ikke ved det faktum, at mange af bebyggelserne faktisk indeholdt alt, hvad man kunne forestille sig, der kunne være behov for i et boligområde og lidt til. Der var planlagt for et hvert tænkeligt reproduktivt behov.

Alligevel oplever vi i dag, at det går galt i mange af de monofunktionelle »planlagte« boligbebyggelser. De falder fra hinanden, først socialt og sammenhængsmæssigt, siden fysisk med store byggeskader p.g.a. mangel på vinden og mangel på ordentlig afprøvning.

Vedrørende de fysiske skader er det nemt at finde årsagen. Det er straks sværere at finde ud af, hvem der har ansvaret.

Vedrørende de sociologiske og psykologiske problemer i bebyggelserne er det også svært at finde årsagerne. De umiddelbare forklaringer, at det er krisen og arbejdsløsheden, der er skyld i problemerne, gælder nok som delforklaringer, men mange problemer viste sig, før krisen for alvor satte ind.

De massive indflytninger af mange familier på én gang i boligområderne på op til et par tusind lejligheder er en anden delforklaring. Områdernes monofunktionalitet sammen med omslaget til massearbejdsløshed med mange personer i området i dagtimerne er en tredje delforklaring.

Den ensartede befolkningssammensætning med et flertal af svage grupper er en fjerde delforklaring, og endelig er huslejesikkerhed i kombination med en boligskattepolitik, der klart favoriserer lejerboligen, en femte delforklaring på, hvorfor det er gået så galt.

For den amerikanske socialpsykolog Richard Sennett⁵⁹ ligger hovedårsagen i planlægningen.

Netop det faktum, at områderne er planlagt så omfattende, som de er, giver problemerne efter Sennetts opfattelse.

En sådan sammenfattende planlægning som dels funktionsopdelingen i byerne og dels de store boligområder (både etagehus- og parcelhusområder) er udtryk for, er dømt til at spille fallit, fordi den bygger på den *falske* præmis, at det kan lade sig gøre at planlægge for alle behov, og planlægge så modsætningerne forsvinder (trafiksegregeringen i boligbebyggelsen skal løse modsætningen mellem den svage trafikant og bilerne). Men dette er ikke muligt ifølge Sennett. Det kan højst lade sig gøre at tænke modsætningerne væk. De kommer altid op til overfladen et andet sted og er så sværere at løse, fordi folk bliver stadig dårligere til at løse konfrontationer. Og de bliver dårligere til at løse problemer og konfrontationer, jo mere de holdes fra hinanden, og i mange af de nye boligområder har segregeringen været så fuldkommen, at man stort set aldrig konfronteres med det anderledes. Overfor denne falske drøm om en planlægning for orden, sætter Sennett en planlægning for uorden, hvor det bliver planlæggernes opgave at hjælpe med til, at modsætningerne bliver tydeligere og klarere for alle som en forudsætning for bearbejdning.

Konkret ville det betyde f.eks. i forhold til frygten for vold og hærværk i boligområder, at løsningen snarere ville bestå i, at man gav beboerne ansvaret for selv at klare problemerne med bistand fra eksperter og myndigheder, end den ville bestå i øget kontrol og planlægning for at forhindre volden.

Der er i Sennetts model for en planlægning for uorden indbygget en god del læreproces. Folk skal lære at »blive voksne« og klare konflikter ved en konfrontation med andre opfattelser og andre måder at tilrettelægge tingene på.

Løsningsforslagene kan således næppe stå alene som her - og nu - løsninger

i boligområderne, ligesom årsagsforklaringen næppe heller holder som hele forklaringen.

Det er dog nok værd at fastholde planlægningskritikken som en væsentlig del af nøglen til en forståelse af boligområdernes krise.

Sagen er, at der både er planlagt for lidt og for meget, og det, der tiltrænges, er mere og mindre planlægning.

Dette skal forstås på den måde, at der i forhold til den overordnede styring, de store linjer, såvel samfundsmæssigt som arealmæssigt i form af fysisk planlægning er planlagt for lidt og kvalitativt for dårligt. Den kvantitative styring af boligomfanget gav ikke noget instrument til at forhindre den befolkningsmæssige segregering, der blev særlig grel i hovedstadsområdet, hvor visse kommuner er rene parcelhuskommuner, mens andre har almennyttigt byggeri og store sociale problemer.

Når de politiske direktiver er utilstrækkelige eller modsætningsfyldte, som det er tilfældet med boligpolitikken, så stilles der større krav til en kvalitativ og ressourcebevidst planlægning, som kan sikre en mere ligelig udvikling. Det blev der imidlertid heller ikke meget ud af, måske fordi det indebar for mange politisk kontroversielle valg såvel på det statslige som det kommunale niveau. I stedet udvikledes der, som kompensation, en planlægningspraksis og et planlægningsapparat, der er rig på styringsinstrumenter for de små detaljer.

Hermed fraskrev byplanlæggere og politikere sig den kvalitative styring med indbygget følsomhed for forskellene til fordel for en forvaltning via administrative regler og normer, der »ikke var politiske«.

Det er altså både en hverken - eller boligpolitik og en fejlslagen byplanpraksis, der har resulteret i de opsplittede byer og kriseramte boligområder, som vi kender i dag, og som næppe nogen har ønsket.

I sidste instans er denne udvikling naturligvis et resultat af en kapitalistisk byudvikling, som den er foregået i hele den kapitalistiske verden. For så vidt kan hele ansvaret naturligvis ikke lægges på socialdemokratiet, men socialdemokratiet har lige som arkitekterne og byplanlæggerne spillet *med* den kapitalistiske byudvikling i stedet for imod den, og just heri ligger det ansvar, som knytter 60'ernes og 70'ernes boligområder snævert sammen med på den politiske side socialdemokratiet, og på den faglige side arkitekterne, planlæggerne og ingeniørerne.

Løsningen på de to problemkomplekser, der blev nævnt i starten af dette kapitel, de sociale problemer og byggeskaderne, er hverken øget detailplanlægning og kontrol i boligområderne eller nedrivning af de værste af bebyggelserne.

Derimod må de nyere boligområder med ind i den storstilede byomdannelsesproces, som byfornyelsen i de gamle boligområder har sat på dagsordenen i de kommende år. Ikke fordi boligerne trænger til udskiftning, eller fordi der skal foregå særlig meget nybyggeri, men mere i form af levevilkårsmæssige æn-

dringer, og af at fysiske ændringer skal være mulige i overensstemmelse med beboernes ønsker og behov. En sådan byomdannelse kan imidlertid kun finde sted, hvis socialdemokratiet spiller med.

Det er specielt afgørende, at det socialdemokratiske magtapparat i boligselskaberne ønsker at være med i omdannelsen på lejernes præmisser. Hvis boligselskaberne vil det, burde der være muligheder i et samspil med kommunerne om en kvalitativ udfyldning af kommuneplanernes rammer og struktur. Socialdemokratiet har i hvert fald alt at vinde og intet at tabe.

Noter

1. Betænkning om det fremtidige boligbyggeri. Udgivet 1945 af Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940.
2. Mange undersøgelser har gennem de senere år dokumenteret disse problemer. Senest er det påvist af Jens Bonke og Hans Skifter Andersen i Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. SBI og Lavindkomstkommisionen 1980, hvor de demonstrerer, at den almindelige parcelhusejer - med 1980 indtægter under 150.000 kr. om året - i virkeligheden vil have økonomisk fordel af en radikal omlægning af boligpolitikken, hvor rentefradraget afvikles og alle befolkningsgrupper stilles lige på boligmarkedet.
- 2a. Se Mats Franzen og Eva Sandstedt: Grannskap og stadsplanering Uppsala 1981. En inspirerende afhandling om stat og byggeri i efterkrigstidens Sverige med en funktionalismekritik baseret på bl.a. Harbermas' offentlighedsteori.
3. Udgivet som debatoplæg omkring den fremtidige boligpolitik i efteråret 1976 af 5 socialdemokratiske dominerede organisationer: LO, Boligselskabernes Landsforening, Lejernes Landsorganisation, Det kooperative Fællesforbund og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
4. En solidarisk boligpolitik: s. 27, 29 og 31.
5. Folketingets Forhandlinger 1958/59 den 9.10.1958.
6. Folketingstidende 1959/60. Tillæg B, sp. 1607.
7. Folketingstidende 1958/59, 28.10.1958 sp. 441 ff.
8. Formanden for Fællesorganisationen af almenyttige danske boligselskaber, K. Korsgård holder i en artikel i »Boligen« døren åben for en ophævelse af statsfinansieringen ved at erklære, at det for selskaberne som bygherre er ligegyldigt, om man har statslån til byggeriet, eller man får en statsgaranti for kreditforeningslån. »Boligen« nr. 1 1957 s. 3.
9. »Boligen« nr. 9/10 1958 s. 141 ff.
10. Leder i »Socialdemokraten« den 12.10.1958.
11. Kamp og fornyelse, J. O. Krag og K. B. Andersen 1971, s. 150.
12. Aktuel Politik nr. 7 1963.
13. Cit. fra Aktuel Politik nr. 7 1963.
14. Se Ole Malmquist: Vælgerne er bange for socialismen, i Verdens Gang nr. 5 1963 og Holger Eriksen: Kritik af den socialdemokratiske politik, i Verdens Gang nr. 7 1963.
15. Folketingets forhandlinger 1962/63 25-1 1963, sp. 2323 ff. Boligministeren overdriver

sandsynligvis en smule, men det er svært at opdrive pålidelige tal fordi opgørelsen på bolig kun findes for bymæssige bebyggelser.

16. Kamp og fornyelse opp. cit. s. 256, hvor K. B. Andersen tilslutter sig disse ord fra en leder i Information.
17. Cit. fra tema-artikel i Information 16/17 sep. 1978: Oppositionen i Socialdemokratiet for første gang forenet i kampen mod SV-regeringen.
18. Dette eksempel på beslutningsproces i Socialdemokratiet er fremført i den i note 17 nævnte tema-artikel i Information, hvis ene forfatter, Henrik Heie, er identisk med den ene af de to modstandere i folketingsgruppen.
19. Holger Eriksen, der var konsekvent modstander af enhver lempelse i parcelhusbeskatningen.
20. Henrik Heie, daværende forretningsfører for Det kooperative Fællesforbund, var i 5 måneder medlem som suppleant for Frode Jacobsen.
21. Finansminister Poul Hansen i Folketingets forhandlinger 1963/64 sp. 2239 ff.
22. Erhard Jacobsen i Folketingets forhandlinger 1963/64.
23. Den socialdemokratiske boligordfører, Ove Hansen i Folketingets forhandlinger 1963/64.
24. Citat fra en artikel af økonomiprofessor Jørgen Gelting i Information den 29. maj 1965, sagt af Holger Eriksen i Folketinget. Folketingets forhandlinger 1964/65.
25. Ove Hansen (Soc.) under 1. behandlingen af forslag til lov om udskydelse af 13. alm. vurdering, Folketingets forhandlinger 1963/64 sp. 3774.
26. »Boligen nr. 3, marts 1963.
27. Formuleringen lyder således i En solidarisk boligpolitik, opp. cit. s. 31.
28. Verdens Gang nr. 3 1966, s. 88.
29. Verdens Gang nr. 3 1966, s. 139.
30. Kaj Molkte fortæller. Forlaget Ørenlyd 1977 s. 58.
31. Verdens Gang nr. 8 1966 s. 233.
32. Ifølge Knud Vilby i »Arbejderflertallet«, Røde Hane 1969, var smadringen af SF en af i hvert fald visse socialdemokraters intentioner med samarbejdet.
33. Preben Wilhjelm: Arbejderflertallets politik i »Arbejderflertallet« Røde Hane 1969.
34. Folketingets Årbog 1968/69.
35. Folketingets Årbog 1970/71.
36. Ligevægtsproblemer på boligmarkedet af sekretariatschef, cand. polit. Laurids Pedersen, K.A.B. i Boligen nr. 9, 1972 s. 569.
37. »Boligen« nr. 1 1973, s. 57.
38. Jyllands-Posten den 24.4.1973.
39. »Boligen« nr. 5 1973.
40. »Ny politik« nr. 2 1973.

41. »Ny politik« nr. 5 1973.
42. »Ny politik« nr. 5 1973.
43. Det komplicerede yderligere forholdet, at en stor gruppe huse var vurderet sidst i 1965. Der kunne derfor forventes en særlig stor stigning for disse huse.
44. Verner Jørgensen og Åge Munk, der var henholdsvis direktør og økonomisk-politisk medarbejder i Boligselskabernes Landsforening, trak sig fra socialdemokratiets boligudvalg i protest mod forslaget og vilkårene for påvirkning af den socialdemokratiske politik.
45. Et projektarbejde i Odense Kommunes social- og sundhedsforvaltning, hvor der er udført et opsøgende kriminalitetsforebyggende arbejde i forskellige socialdistrikter, viser ikke nogen afgørende forskel mellem problemerne i parcelhusområderne og etagehusområderne, for såvidt angår kriminalitet.
46. Erik Skov og Peter Rhode: Byfornyelse i nye boligområder, arbejdsrapport om udredningsprojekt 1983.
47. De fire nævnte organisationer udsendte sammen med arbejderbevægelsens erhvervsråd i 1976 den såkaldte Boligpolitiske Hvidbog - »En solidarisk boligpolitik«. Den blev sidenhen i 1979 fulgt op af et krav om en skattereform og boligløsning. For begge oplægs vedkommende analyserede man sig meget præcist frem til problemerne og manglerne ved den førte boligpolitik, uden at fastne sig ret meget ved, at det faktisk var socialdemokratiet der i alt væsentligt havde stået for politikken, opp. cit. note 3.
48. Boligpolitisk Hvidbog for Lejebevægelsen i højrentebyggeriet. RUC 1978.
49. Der er dog undtagelser på denne tendens. I visse boligselskaber har der været en villighed til at tænke utraditionelt, som på det seneste har vist sig i form af boligselskabernes medvirken i diverse forsøgsprojekter. F.eks. Brabrand Boligforenings aktive deltagelse i Levevilkårsprojektet og tilknyttede projekter i Gjellerup-parken i århus, 1983/84.
50. Se i øvrigt Karin Hansen og Lars Torpe: Demokratiet i Danmark - socialdemokratisk set i årbog for arbejderbevægelsens historie 1983 s. 143-144.
51. Sven Bislev: Fra velfærdsstat til selvforvaltning, maj 1984. I dette papir forsøger SB sig med en »udgravning af nogle forstenede rester af det civile samfund: boligkooperationerne ...« som »er blevet omfavnet og styret i en grad, så deres alternative karakter ikke er til at få øje på« (s. 13).
52. Sven Bislev: opp. cit. s. 8.
53. Se i øvrigt Jan Magnussen: Engelsk bypolitik, Byplan nr. 1, 1984.
54. Med ændret forvaltningspraksis og en større grad af selvbestemmelse både i forhold til byggeselskaber og i forhold til den individuelle lejlighed, kan der også forventes en holdningsændring fra beboernes side, hvor man i større grad vil stille krav til sig selv som boligindehaver og i mindre grad opfatte boligselskabet som et fra lejerne afsondret administrationsfirma.
55. Bem. f.eks. Århus Kommunes positive interesse i et samarbejde med Brabrand Boligforening i forbindelse med Levevilkårsprojektet og miljøprojekt Gjellerup, 1982-84 - forventet afrapportering januar 1985.
56. Tegnestuen John Allpass: Om livet i boligområderne. Frygten for vold og hærverk, udgivet i samarbejde med Byggeriets Udviklingsråd, marts 1984.
57. Oplysninger fra Boligministeriet iflg. Information 19.9.1984.

58. Karin Hansen og Lars Torpe: *Opp. cit.* s. 143-144.
59. Richard Sennet: *The uses of disorder*. New York 1970. Michael Peter Smith: *The city and social Theory*. Oxford 1980. På dansk i *Blød By* nr. 27 1983/ *Bidrag* 16, 1983.

Summary

The Social Democratic Party and Housing Policy - A Sort of Stocktaking of the Results of 25 Years of a Housing Policy Dominated by the Social Democratic Party.

The two most general and predominant features of housing development in the post-War period have been the growth of the single-family house sector and the large non-profit multi-storey estates primarily situated on the outskirts of large towns.

This article attempts to expound the role played by the Social Democratic Party in this development, partly by examining the attitude of the party in the political discussion concerning housing policy and the single-family house issue, in the Folketinget and outside, partly scrutinising some of the residential districts which were the result of developments in housing policy and the connection between these and the Social Democratic Party as an ideological apparatus of power in the housing movement.

By looking at the residential districts as ideological expressions of the Social Democratic welfare concept in which the Social Democratic Party administers on behalf of others, and by pointing out that the crisis in the field of housing cannot primarily be attributed to the economic recession and unemployment, it is argued that the housing crisis can be seen as an expression of the crisis in the Social Democratic welfare model. This Crisis in the Social Democratic welfare model becomes obvious if the Social Democratically dominated housing policy is considered from two different angles.

Firstly, the indirect and direct support to one-family and owner-occupied housing which was the result of housing and taxation policies of the growth and industrialization period has gradually created some gigantic problems. Here, for instance the first steps are taken towards undermining the progressive income tax system which in the 80s lead to extensive legal tax avoidance.

At the same time difficulties increase because the chasm between those who own their dwelling and those who are tenants is widened in the course of the welfare period and this approach is pursued in the first part of the article.

Secondly, because of and together with the first signs of the recession and increasingly during the recession, it becomes obvious that this division becomes more pronounced and acquires some social and psychological dimensions, which apparently can be found in concentrated form in the more recent nonprofit housing estates.

Social and psychological problems become predominant in these large residential areas, partly because the inequality between owner-occupiers and tenants makes it difficult to retain the better-off tenants, partly because the estates are rarely attractive in terms of quality as regards the general physical design. It is true of all the large multi-story estates that they are conceived and built under the impression of a cocktail of ideas consisting of the following factors:

- a. The town planning ideas of functionalism with a sharp division of functions;
- b. the parklike developments of the 30s with the main emphasis on light and air;
- c. the neighbourhood ideas of the 20s transformed into neighbourhoods adapted to motoring, containing all factors necessary for reproduction and adjusted in terms of dimensions to the population basis for a school or a connexion for shops;

d.the British new towns.

However, it was through the industrialization of housing construction regulated by the non-profit housing movement and the co-operative organizations that this line of ideas was given physical shape. As it turned out the result was, indeed, fraught with problems.

This approach is pursued in the last three chapters of the article in which an attempt is also made to draw some sort of conclusion to the discussion.

25 years of a neither-nor-housing-policy coupled with planning-optimism in which it was believed that planning could off-set the shortcomings of housing policies have created some urban problems that can only be solved through a large-scale town restructuring process. If this is to have any chance of success, Social Democratic politicians and functionaries more than anyone will have to swallow a few camels, and they most almost be said to be in honour bound to do so, because the link between the housing construction hardest hit by the crisis and the Social Democratic Party cannot be overlooked.