

AT BYGGE ET BEDRE SAMFUND

Den politiske debat om boligen 1945-55

Af Carsten Frimand

Efterkrigstidens danske boligpolitik tog udgangspunkt i den udbredte bolignød, men rummede også mere vidtrækkende perspektiver af velfærdspolitisk karakter. Statens engagement i boligbyggeriet og huslejeforholdene blev derfor genstand for en principiel politisk-ideologisk strid mellem de politiske partier.

Boligspørgsmålet var et af de samfundsproblemer, der stod øverst på den politiske dagsorden i maj 1945. De fem års besættelse havde begrænset boligbyggeriets omfang, og behovet for boliger var samtidig steget – blandt andet som følge af det hastigt stigende fødselstal. Det beskedne overskud af boliger, der var registreret umiddelbart inden krigens udbrud, var ved besættelsens ophør forvandlet til regulær boligmangel og bolignød.¹ Den gav sig udtryk i en voldsom overbefolkning af de eksisterende boliger og en fortsat udnyttelse af små, utidssvarende og usunde lejligheder, samt i et stort antal husvilde, der var henvist enten til den kommunale boligforsorgs midlertidige foranstaltninger eller til private nødboliger.² Barakker blev opført i og omkring de større byer, og primitive lysthuse anvendt til beboelse. Boligproblemernes løsning var et vigtigt samfundsanliggende, og der var bred politisk enighed om, at det var nødvendigt med en indsats fra statsmagtens side.

Efterkrigstidens boligproblemer omtales i de brede samtidshistoriske fremstillinger,³ men behandles som politikområde ofte kun overfladisk i den velfærdsstatslige forskning, der især har vist førkrigstiden og 1960'erne interesse.⁴ Der er imidlertid god grund til også at inddrage det første efterkrigstiårs boligpolitiske idéer og initiativer i en velfærdsstatshistorisk sammenhæng, da boligpolitikken netop i denne periode er præget af en principiel og ideologisk betonet debat om fremtidens samfund. Denne artikel søger at give et overblik over den parlamentariske debat og et bud på årsagerne til den velfærdspolitiske udgrænsning af boligpolitikken, som fandt sted i denne periode. Sidstnævnte er også spørgsmålet om, hvorfor det ikke lykkedes Socialdemokratiet at vinde gehør for de langsigtede, velfærdspolitiske perspektiver i en aktiv boligpolitik.

Hovedvægten lægges i artiklen på byggestøtte- og huslejelovgivningen, vel vidende at boligpolitik naturligvis også omfatter andre lovområder (bygnings-, byplan-, jord- og sa-

neringslovgivning m.v.). Efter en redegørelse for boligpolitikens placering i de fire store partiers programmer følges den parlamentariske debat om byggestøtteleven af 1946, byggeforskningsinstituttets og boligministeriets oprettelse i 1947, de boligpolitiske stramninger i 1951-52 og endelig forhandlingerne om en ny byggelovgivning i 1954-55. Denne kronologiske fremstilling danner grundlag for et sammenfattende overblik over tiårets boligpolitiske udvikling udfra en socialpolitisk, en økonomisk og en velfærdspolitisk synsvinkel.

De politiske partier og boligpolitikken

Som politikområde var boligpolitikken i 1945 for længst blevet optaget i de politiske partiers programmer. Tilkendegivelserne heri angiver – deres ofte korte form til trods – dels den betydning, som boligpolitikken havde fået i parlamentarisk og partipolitisk sammenhæng, dels de markante forskelle, der gjorde sig gældende i synet på boligpolitikken. Man ser således hos alle partier i 1945 en formel anerkendelse af et statsligt engagement i boligforholdene, men også betydelig uenighed om dette engagements karakter. Under hvilke betingelser og med hvilke mål for øje skulle der gribes ind med regulering og støtte? Hvem skulle tilgodeses? På hvilken måde og i hvilket omfang skulle der ydes støtte?

Det mest udførlige – og i sine perspektiver mest radikale – boligpolitiske program stod *Socialdemokratiet* for. I efterkrigstidsprogrammet *Fremtidens Danmark* udfoldedes planerne for en vidtrækkende omlægning af boligbyggeriet, ja af boligsektoren som sådan. Nøgleordet var også for boligområdets vedkommende planlægning – “under Ledelse af Samfundets egne Organer eller under Samfundets direkte Kontrol”. Der skulle med henblik herpå oprettes et “Statens Bygge- og Boligraad, sammensat af Repræsentanter for Rigsdagen, Kommunalbestyrelserne, Lejerne og de almennyttige Boligselskaber”. Et hovedmål for disse bestræbelser var en effektivisering, rationalisering og billiggørelse af bolig-

byggeriet gennem overordnet planlægning, teknisk udvikling og – frem for alt – større samlede boligbyggerier varetaget af kommunerne eller boligselskaberne. Fremtidens storelede boligbyggeri skulle finansieres af det offentlige ved hjælp af statslån til nedsat rente (underrente). Om omfanget af det kommende boligbyggeri hed det kort, at det burde være “saa stort som muligt”, og det ville ifølge forfatterens egne beregninger sige 25-30.000 lejligheder pr. år.⁵

Kapitlet om boligpolitikken omtalte desuden behovet for saneringer, en bedre og mere rationel byplanlægning, en aktiv offentlig indsats for at hindre grundspekulation og private grundstigningsgevinster, kontrol med byggevarepriser og oprettelse af “et Organ for Bolig- og Bygningsforskning”. Den statslige støtte skulle være “af et saadant Omfang, at den Arbejdskraft, der staar til Raadighed for Boligbyggeriet, beskæftiges fuldt ud”. Og endelig skulle der føres kontrol med huslejen med det formål at hindre “urimelige Indtægter ved Udleje”, og således “at Huslejen ansættes i et rimeligt Forhold til det lejedes Brugsværdi”.⁶

Socialdemokratiets boligpolitiske udspil var i vidt omfang baseret på erfaringerne fra 1930ernes byggestøttelevgivning. Støtteformen (statslån til underrente) og kommunernes centrale placering både som kontrollerende instans og som bygherrer og udlejere følger tidligere lovgivning, ligesom de almennyttige boligselskaber lå i forlængelse af arbejderbevægelsens kooperative boligforetagender. Nyt var imidlertid idéerne om en omfattende detailplanlægning, kontrol og styring, der så entydigt placerede staten, kommunerne og de almennyttige boligselskaber som fremtidens hovedaktører på boligmarkedet. I en slutbemærkning anførtes det dog, at der trods det offentlige byggeris voksende omfang “ikke [skal] tilstræbes noget Forbud mod det private Byggeri”.

Vægten er i *Fremtidens Danmark* overvejende lagt på de økonomiske, produktionsmæssige og organisatoriske aspekter, men den i programmet skitserede boligpolitik ind-

gik også som et vigtigt led i og en forudsætning for det overordnede mål, “en social Højnelse, en *aandelig, kulturel og moralsk Rejsning*”, der “vil følge i en velordnet Økonomis Spor – i Takt med den voksende Velstand”, som det pointeredes i programmets slutkapitel.⁷ I det vedføjede tillæg om Socialdemokratiets politiske, sociale og kulturelle krav omtales udtrykkeligt beskæftigelses hensyn, støtte til bygninger med kulturelle formål, ungdommens adgang til bosættelselån, behovet for billige aldersrenteboliger og lovfæstede krav om opførelse af vuggestuer, børnehaver og fritidshjem i forbindelse med større boligkomplekser.⁸ Der var med andre ord tale om mere end blot socialpolitiske ‘nødforanstaltninger’ for de dårligst stillede. Det var konturerne af en vidtfavnende velfærdspolitik på boligområdet båret af idéen om trygge og gode boligforholds almene betydning for menneskers trivsel og velfærd. Den tog udgangspunkt i en traditionel socialdemokratisk organisationsform (det foreningsbaserede boligbyggeri) og lagde vægt på kollektive boligformer (lejeboligen), men den åbnede også muligheder for andre bolig- og organisationsformer og havde dermed formelt set en endnu bredere appel.⁹

Partiet *Venstre* havde i et arbejdsprogram fra 1938 fremhævet den daværende byggestøttelovs midlertidige karakter. Den statslige støtte skulle ikke ydes “til Underbygning af et faktisk Arbejdsmonopol”, men komme de rette grupper til gode, det ville sige “Lejerne, de mindrebemidlede Husejere samt de mindre Jordbrugere”. Partiet understregede dermed dets modvilje mod de almenyttige boligselskaber og mod “en saglig ubegrundet Stats- og Kommunesocialisme”. Karakteristisk var dog velviljen over for landboernes boligbehov og dermed anerkendelsen af begunstigelser for udvalgte samfundsgrupper.

I programudtalelsen fra partiets landsorganisation 1945 – *Venstre og Efterkrigstiden* – er man imidlertid mindre forbeholden over for en statslig eller kommunal intervention på boligområdet. Der henvises heri til befolkningspolitiske og sundhedsmæssige hensyn, som

gør det nødvendigt “at skabe sunde og billige Boliger, navnlig til Mindrebemidlede med Børn”.¹⁰

Det konservative Folkeparti lagde i dets program fra 1945 stor vægt på det socialpolitiske område, hvortil boligpolitikken blev henregnet. Foruden de befolknings- og sundhedsmæssige hensyn nævntes også behovet for en aktiv beskæftigelsespolitik. Selv om man principielt anså “Eenfamiliehuset i Havebyer som den ideelle Bolig for Familien”, det ville i praksis sige den selvstændige ejerbolig, understregede man behovet for statsstøtte til sanering af utidssvarende beboelseskvarterer og for en særlig indsats på boligområdet over for bestemte sociale grupper. Der henvistes her til enlige, unge under uddannelse, gamle og familier med børn, som havde behov for større lejlighedstyper. Trods prioriteringen af den socialpolitiske linje i programmet var man i *Det konservative Folkeparti* – som i *Venstre* – fortalere for ejerboligen og yderst skeptiske over for de halvoffentlige sociale boligselskaber. Man så i stedet det private, men offentligt støttede såkaldte social-filantropiske boligbyggeri som vigtigere for løsningen af de mindstbemidlede boligproblemer.

Bemærkelsesværdig er den markante forskel mellem de to store borgerlige partiers syn på beskæftigelsesspørgsmålet. Frygten for ny massearbejdsløshed og uro på arbejdsmarkedet fordrede en stillingtagen til dette spørgsmål, der traditionelt havde nær tilknytning til bygge- og anlægserhvervene, og meningsforskellen angik da også statens ansvar for den økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling. Medens de konservative ville sikre “en mere kontinuerlig og ligetil Beskæftigelse i Byggefagene” ved hjælp af “et Samspil og Samarbejde mellem de offentlige Faktorer og Byggevirksomhedens Udøvere”, ønskede *Venstre* først og fremmest “Ro paa Arbejdsmarkedet”. I *Venstre* vedkendte man sig dog behovet for “en aktiv Konjunkturpolitik” – den skulle blot udøves med andre “passende Midler”.¹¹

Det radikale Venstre roser i et programliggende skrift fra 1945 den foregående bygge-

støttelovgivning – som partiet i kraft af Bertel Dahlgaards indsats da også havde haft en betydelig indflydelse på.¹² Ikke desto mindre aner man en vis reservation over for det sociale udlejningsbyggeri. Det fremhæves således, “at Udviklingen mere og mere [må] ledes i en Retning, hvor den enkelte faar en Ejers eller en Medebers Interesse i sin Bolig”. Desuden udvises der – som hos Venstre – en særlig opmærksomhed over for boligsituationen på landet, det ville sige over for de små landbrug, husmændene, der netop udgjorde en vigtig vælgerbasis for partiet. Der argumenteredes i den sammenhæng for en jord- og boligpolitik, som skulle fremme oprettelsen af små landbrug, hæmme vandringer fra land til by og fastholde en “sund” balance mellem by- og landerhvervene. Og særligt på ét område måtte det offentlige træde til med støtte: en eventuel grundspekulation må undgås ved, at staten – med henblik på befolkningens udflytning – opkøber “passende Arealer i Byernes Udkanter og Omegn”.¹³ På dette punkt var Det radikale Venstre på linje med Socialdemokratiet.

Byggestøtteloven af 1946 – bolignød og fremsyn

Statsstøtte til boligbyggeri har lange traditioner i dansk lovgivning. Den første lov herom stammer fra 1887, og med en række senere love blev statsstøtte efterhånden indført under forskellige former – blandt andet som følge af akutte finansielle kriser og boligmangel under og efter første verdenskrig. Det var dog først med byggestøtteloven af 1933, der supplerede K.K. Steinckes socialreformer, at denne lovgivning fik et klarere sigte og et mere fremsynet præg. Som betingelse for den statslige finansieringsstøtte blev der således med denne og den efterfølgende lov af 1938 stillet visse minimumskrav til byggeriets kvalitet og dets organisationsmæssige forhold. De afsatte midler tilfaldt dog især de sociale boligselskaber i hovedstadsområdet, selv om byggestøtteloven af 1938 netop havde til formål at fremme dette byggeris udbredelse i de større provinsbyer. Trods de klare social- og velfærdspolitiske

aspekter af tredivernes boligstøttelovgivning var hovedargumenterne for den dels beskæftigelseshensyn, dels såkaldte befolkningspolitiske hensyn. Der blev således i forbindelse med 1938-loven udtrykkeligt henvist til befolkningskommissionens anbefaling af forbedrede boligforhold for de mindrebemidlede børnerige familier (jf. betænkningen fra 1937).

På grund af krigsudbruddet og besættelsen kom 1938-loven ikke til at virke efter hensigten, selv om antallet af almennyttige boligselskaber steg. Allerede i september 1939 indførtes der med øjeblikkelig virkning huslejestop og opsigelsesforbud i det lejede byggeri for at hindre voldsomme lejestigninger og spekulation som følge af en eventuel boligmangel. Krise- og reguleringspolitikken på boligområdet var dermed indledt og skulle i de følgende år føre flere indgreb med sig.¹⁴

Trods besættelsen blev der i 1940 og 1941 nedsat to ministerielle byggeudvalg, et sagkyndigt udvalg og et politisk udvalg, der skulle belyse en række tekniske, økonomiske og sociale forhold samt forberede den fremtidige boliglovgivning. Udvalgene udsendte umiddelbart efter befrielsen hver deres betænkning.¹⁵ De anbefalede begge en stor offentlig støtte til boligbyggeriet, men indtog forskellige standpunkter i blandt andet spørgsmålet om den for løsningen af de aktuelle boligproblemer mest velegnede boligform. Således tog det sagkyndige udvalg, der var sammensat af repræsentanter fra indenrigsministeriet, boligselskaberne samt af mere eller mindre uafhængige eksperter inden for boligbyggeriet, parti for etageboligen, medens det politiske udvalg i en tidligere betænkning fra 1942 havde lagt særlig vægt på fordelene ved det “lave byggeri” i havebyen.

Efter folketingsvalget i oktober 1945 og dannelsen af Venstres mindretalsregering blev det indenrigsminister Ejnar Kjær's opgave at fremsætte det omfattende lovforslag til en ny byggestøttelov. I sin kortfattede motivation for loven fremhævede han tre hensyn: den herskende bolignød, ønsket om størst mulig beskæftigelse i byggeindustrien og befolkningspolitiske hensyn.¹⁶



Bredalsparken i Hvidovre. Altanside mod sydvest (Arkitekten 9/1955)

Under den efterfølgende førstebehandling, der fandt sted den 6. februar 1946, blev der – trods den almindelige velvilje over for lovforslaget – påpeget en række mangler og ytret utilfredshed med visse sider af loven. Den socialdemokratiske ordfører Frederik Dalgaard så således ingen grund til at støtte det private boligbyggeri i den nuværende situation; han var af den opfattelse, at de sociale og kommunale boligselskaber fuldt ud var i stand til at varetage opgaverne alene.¹⁷ Kristen Amby udtrykte som Det konservative Folkepartis ordfører sin tilfredshed med lovforslaget, som han ikke så nogen principielle nyheder i. Han glædede sig især over støtten til det social-filantropiske boligbyggeri, men ønskede dog samtidig, at der blev afsat flere støttemidler til det private byggeri, det vil sige til mindre en-familiehuse opført som ejerboliger.¹⁸

Det radikale Venstres ordfører Johannes Christiansen gav sit partis støtte til lovforslaget, men talte ligeledes for mere støtte til det private og det social-filantropiske byggeri. Han kritiserede desuden støtteordningens fordeling af boligbyggeriet på landet.¹⁹

Fra kommunistisk side forventede man derimod ingen lettelse i boligsituationen. Partiets ordfører Carl Leth Mouritzen efterlyste et stærkere konjunkturpolitisk initiativ på boligområdet og kritiserede støtten til det social-filantropiske boligbyggeri, som efter hans opfattelse havde karakter af særligt byggeri for de fattigste.²⁰ Det burde være et mål, "(...) at udslutte det Skel mellem mindrebemidlede og mindstbemidlede, som ellers vil bidrage til en yderligere Opdeling af Befolkningen", mente Leth Mouritzen, der i øvrigt også var formand for De samvirkende Lejerforeninger.²¹

Endelig blev det fra flere sider påpeget, at de længe varslede saneringsplaner ikke var optaget i loven. Indenrigsministeren beklagede dette, men henviste til den store mangel på boliger og de knappe ressourcer, der betød, at dette arbejde foreløbig måtte udskydes. Der kunne ikke skaffes nye boliger til erstatning for eventuelt bortsanerede.

Byggestøtteleven af 1946²², der med mindre ændringer blev vedtaget enstemmigt i fol-

ketinget den 11. april 1946, byggede som nævnt i høj grad på erfaringerne fra de to foregående love af 1933 og 1938. Såvel finansieringsformen (statslån til nedsat rente) som favoriseringen af det foreningsbaserede boligbyggeri blev videreført efter krigen.

Loven skelnede mellem forskellige typer af boligbyggeri. Fælles var dog kravet om, at boligerne udelukkende eller hovedsagelig skulle imødekomme mindrebemidlede behov. Der kunne desuden ydes støtte til opførelse af institutioner og andre fællesfaciliteter i tilknytning til boligbyggeri og endelig kunne der ydes huslejetilskud til mindrebemidlede børnerige familier. Boligbyggeriet inddeltes i fire kategorier: det sociale, det social-filantropiske og det såkaldt forretningsmæssige boligbyggeri samt "Parcel- eller Rækkehusbyggeri til brug for Ejeren". Den første type varetoges alene af de sociale boligselskaber, medens det øvrige byggeri helt eller delvist fandt sted på privat initiativ.

Loven fastlagde også fordelingen af støttemidlerne efter ovennævnte kategorier og byggeriernes geografiske lokalisering. Af de i alt 100 millioner kr., der skønsmæssigt blev afsat, skulle 75 millioner kr. tilfalde det sociale boligbyggeri, 1 millioner kr. det social-filantropiske og 20 millioner kr. parcel- og rækkehusbyggeriet, medens udlånet til det forretningsmæssige byggeri, skulle fastsættes år for år ved finansloven. Endelig var der afsat 4 millioner kr. "til Opførelse eller Forandring af Ejendomme med socialt eller kulturelt Formål".²³ Lidt over halvdelen af de 75 millioner kr., der var forbeholdt det sociale boligbyggeri, skulle anvendes i hovedstadsområdet, og 4/5 af midlerne til parcel- og rækkehusbyggeriet skulle komme hovedstadsområdet og "de bymæssige Bebyggelser i Købstæderne" til gode.

Reglerne for tildeling af huslejestøtte m.v. fremgik af lovens kapitel om "Begunstigelser for børnerige Familier og visse andre". Heri var der åbnet mulighed for kommunal dækning af indskud og nedsættelse af lejen for "enhver mindrebemidlet Person med børnerig Familie, der (...) har en til Familiens behov svarende Lejlighed mindst med 3 Værel-

ser eller Kamre og med Køkken". Som børnerig familie regnedes en familie med 3 eller flere børn under 16 år.

Til de nye elementer i 1946-loven hørte blandt andet støtten til socialt boligbyggeri for unge og det social-filantropiske boligbyggeri samt kontrollen med lejen i det fremtidige forretningsmæssige byggeri, det vil sige det med statsstøtte opførte *private* udlejningsbyggeri. Støtten hertil var blevet indført under besættelsen som en tilføjelse til 1938-loven med det formål at udnytte alle ressourcer.²⁴

1946-loven adskilte sig desuden fra de foregående byggestøttelove ved at være tildelt en gyldighedsperiode på otte år. Loven af 1933 havde haft en ramme på tre år, og 1938-loven var gældende i seks år. 1946-loven var dermed udtryk for en mere langsigtet støtteordning, der rakte ud over de aktuelle (kortsigtede) beskæftigelses- og befolkningspolitiske hensyn, der havde ligget til grund for de to foregående love. Dertil kom, at udlånene i de følgende år langt overgik, hvad der hidtil havde været stillet til rådighed fra statslig side.²⁵

Ideologiske modsætninger

Bag den enstemmige vedtagelse af byggestøtteloven skjulte der sig som antydnet ovenfor principielle modsætninger mellem partierne. De var på den ene side bestemt af partiernes traditionelle tilknytning til bestemte vælgergrupper og af disses forskelligartede boligpolitiske interesser, og på den anden side af ideologisk prægede holdninger både til boligformerne og til det statslige engagement.

Énfamiliehuset og ejerskabet af egen bolig blev anset for at være en *individualistisk* boligform, medens etageboligen ifølge samme tankegang var *kollektivistisk*. Kristen Amby (Kons.) vedkendte sig under forhandlingerne om byggestøtteloven boligformernes ideologiske indhold, men tog samtidig skarpt afstand fra de beskyldninger, der blev rejst mod selvejerboligen. Han henviste blandt andet til en kronik i Social-Demokraten af arkitekt Vagn Kaastrup, der under overskriften "Reaktionær Boligpolitik", havde tillagt selvejerboligfor-

men "visse nazistiske tendenser".²⁶ Amby stillede i den forbindelse det retoriske spørgsmål, om det var egne drømme og idealer, der skulle afgøre valget af bolig, eller såkaldte eksperter. Han tilføjede polemisk i dette lille opgør med den "teoretiske socialisme" på boligområdet, at selv Poul Henningsen, der var fortaler for etagebyggeriet, var ejer af en bolig og et sommerhus uden for byen.²⁷ Hverken den socialdemokratiske eller den radikale ordfører ville dog indlade sig på en diskussion af disse ideologiske forhold. Frederik Dalgaard (S) bemærkede blot, at etagebyggeriet var den eneste effektive løsning på bolig-problemet, og Johannes Christiansen (Rad.V.) afviste påstanden om énfamiliehusets "ideologisk skadelige" virkninger. Sådanne ideologiske aspekter af boligspørgsmålet blev dog taget op med mellemrum i den boligpolitiske debat, og selv om man ikke i parlamentarisk sammenhæng finder nogen dybtgående diskussioner heraf, synes de indirekte at have udgjort en ikke ubetydelig del af grundlaget for partiernes forskellige præferencer i boligpolitikken.

Også selve statsstøttens form og omfang samt de dertil hørende kontrolforanstaltninger blev genstand for ideologiske meningsudvekslinger. Kristen Amby berørte således i 1946 spørgsmålet om byggeriets "socialisering", det vil sige påstanden eller forestillingen om, at staten via støtten og de kommunale og sociale boligselskaber ville få en dominerende indflydelse på boligbyggeriet, ja i yderste konsekvens helt overtage dette. Hans indlæg henvendte sig imidlertid først og fremmest til eventuelle modstandere af byggestøtten i egne rækker – og hos Venstre – og ikke mod det fremlagte lovforslag. Amby afviste frygten for en statsliggørelse af boligbyggeriet, idet han gjorde opmærksom på, at byggeriet støttedes af det offentlige, men udførtes af private håndværkere. Der kunne desuden ikke skabes nogen profit med de kontrolforanstaltninger, der gjaldt for det støttede byggeri, understregede han. "Socialiseringspåstanden" vendte dog tilbage, blandt andet under debatten om den ny boliglov i 1954-55 – og da som et konservativt argument *imod* statsstøtten.

Disse og en lang række andre politisk-ideologiske spørgsmål vedrørende boligen blev diskuteret livligt i pressen og i flere samtidige debatbøger. *Fællesorganisationen af almennyttige danske Boligselskaber* (det senere Boligselskabernes Landsforening) bidrog til debatten med den ret omfattende og grundigt gennemarbejdede udgivelse *Fremtidens Boligvæsen* fra 1945. Heri redegjorde organisationen, der også havde været repræsenteret i det sagkyndige byggeudvalg, for etageboligens og det sociale boligbyggeris fordele – såvel for beboerne som for samfundet som helhed. Politiske og ideologiske argumenter anførtes ofte, og særligt tydelige var de i de afsluttende betragtninger om boligbevægelsens og dermed det almennyttige boligbyggeris idémæssige grundlag: “I hele deres Væsen og Virksomhed er [Bolig-]Foreningerne præget af demokratiske Idealer, herunder naturligvis ogsaa selve den demokratiske Grundidé om Menneskenes principielle Ligeberettigelse.”²⁸ Ligheden med det socialdemokratiske program *Fremtidens Danmark* er påfaldende²⁹, selv om Fællesorganisationen går et skridt videre i sin anbefaling af et “Nationalt Boligvæsen” som den optimale måde at løse boligproblemerne på. Og ligesom i den ministerielle betænkning *Det fremtidige Boligbyggeri* fremhæves – på det mere konkrete plan – også her fordelene ved en omfattende statslig planlægning samt nødvendigheden af at bygge i større enheder.

Byggeforskningsinstitut og boligministerium

Såvel i det socialdemokratiske partiprogram som i det sagkyndige byggeudvalgs betænkning var der lagt stor vægt på en mere effektiv udnyttelse af materialer og arbejdskraft i byggeriet. Der var ifølge denne argumentation behov for en gennemgribende modernisering af boligbyggeriet. Disse anbefalinger var forenelige med og i en vis forstand også en forudsætning for gennemførelsen af et stort boligbyggeri, idet målet var en generel højnelse af produktiviteten og dermed en sænkning af byggeomkostningerne pr. nyopført bolig. Til

varetagelse og koordinering af denne moderniserings- og rationaliseringsindsats anbefalede både Socialdemokratiet og byggeudvalget oprettelsen af et byggeforskningsinstitut, og også de øvrige partier viste forslaget herom en vis velvilje, selv om blandt andre indenrigsminister Ejnar Kjær (V) var bekymret for en bureaukratisering og derfor foretrak et privat institut med offentlig støtte – for eksempel Teknologisk Institut – frem for en statslig institution.³⁰ Statens Byggeforskningsinstitut blev dog oprettet ved lov i midten af 1947, og samme år vedtog folketetinget “Lov om Finansiering af Boligbyggeri med særlig måde”, den såkaldte “Elementhuslov”, der havde til formål at fremme anvendelsen af ny teknik og ny materialer, at øge den ufaglærte arbejdskrafts beskæftigelse i byggeriet og at udligne byggefagenes sæsonsbestemte arbejdsløshed.³¹

I forbindelse med regeringsskiftet i november 1947 markerede Socialdemokratiet boligpolitikens betydning med oprettelsen af det første selvstændige “Ministerium for Byggeri og Boligvæsen”. Lovgivningen vedrørende byggeri og boligforhold havde hidtil været fordelt på flere ministerier – med indenrigsministeriet som det vigtigste. Med denne ministerielle institutionalisering af boligpolitikken samledes en betydelig økonomisk, juridisk og politisk sagkundskab i det nye ministerium.³²

Der var dog langt fra politisk tilfredshed med oprettelsen af boligministeriet. Venstres Knud Kristensen kritiserede, hvad han opfattede som en unødvendig udstykning af arbejde til et ministerium, “(...) som man ikke havde i Forvejen”. Det var ikke det, man i Venstre forstod ved decentralisering; der skulle snarere lægges mere uden for centraladministrationen, mente den netop afgåede statsminister.³³ Modviljen mod ministeriet varede ved, og under forhandlingerne om den ny byggestøttelej i januar 1955 gik Venstres ordfører på boligområdet så vidt som til at kritisere en navngiven embedsmand i boligministeriet for at gå Socialdemokratiets ærinde.³⁴ En tilsvarende skepsis blev udtrykt fra Det konservative Folkepartis side. Såvel byggeforskningsinstitutet som boligministeriet var dog kommet for at blive.

Økonomiske vanskeligheder – der bygges for lidt og for dyrt

Byggestøtteordningen var med dens udlån til underrente formelt baseret på forventningen om et lavt renteniveau, en effektiv økonomisk styring og moderate, afbalancerede pris- og lønstigninger. Udviklingen kom dog ikke til at svare til forventningerne. Restriktioner, der var indført for at sikre en bedre fordeling af de knappe ressourcer, tendenser til overbeskæftigelse inden for visse byggefag, stigende byggeomkostninger og endelig indgreb af hensyn til valutabalancen gav en meget uregelmæssig byggerytme og et samlet antal opførte boliger, der lå væsentligt under de tal, man i 1945 havde skønnet nødvendigt og gennemførligt. De vanskeligheder, der allerede i de første år ramte boligbyggeriet, forværredes i de følgende år yderligere som følge af den stigende markedsrente. Staten finansierede en stor del af udlånene til boligbyggeriet ved selv at optage lån til markedsrente, og en større difference mellem denne og den fastlagte underrente øgede statens udgifter betydeligt.

Boligpolitikken blev påvirket af de eksterne økonomiske vanskeligheder, men indgik med tiden også selv som et redskab i konjunkturpolitikken. Boligbyggeriet var alene i kraft af sin økonomiske volumen en nøgleindustri og derfor velegnet som regulator. Denne anvendelse af statsstøtten stred mod de boligpolitiske målsætninger om et omfattende boligbyggeri og hensynet til beskæftigelsen.

Der var imidlertid også elementer i selve boligpolitikken, der bidrog til uheldige forvridninger på boligmarkedet og vedvarende politisk kritik. Med opretholdelsen af huslejestoppet fra 1939 var lejen i det ældre boligbyggeri, det vil sige fra før krigen, reelt fastlåst, medens lejen i det ny byggeri uden restriktioner – trods statsstøtten – kom til at ligge på et væsentligt højere niveau. Dette såkaldte "huslejespænd" begrænsede mobiliteten på boligmarkedet og hindrede dermed en effektiv udnyttelse af de eksisterende boliger. Når huslejen for en lejlighed i det ældre byggeri holdtes på et så lavt niveau, var der intet økonomisk incitament for lejerens af en sådan

til at søge en mindre og dyrere bolig i det ny byggeri, selv om den måske svarede bedre til hans aktuelle behov. Dertil kom, at det måtte forekomme især yngre og mindrebemidlede familier urimeligt, at netop de var henvist til at betale den høje leje i de nye lejligheder, fordi de ældre og prisbillige var blevet uopnåelige. Der var for lejerne i det ældre byggeri kontante fordele knyttet til den lave leje, idet lønniveauet var steget markant siden 1939. Det havde oprindeligt været hensigten at foretage en smertefri udligning mellem lejenniveauerne i det ældre og det ny byggeri, men i stedet blev huslejespændingen et stadig større problem – såvel for de boligsøgende som i parlamentarisk sammenhæng.

De økonomiske vanskeligheder skærpedes yderligere som følge af kronens devaluering i september 1949 og Koreakrigens udbrud i sommeren 1950, og håbet om at finde tilbage til et passende lavt omkostningsniveau i byggeriet måtte definitivt opgives. De borgerlige partier skærpede den liberalistiske tone, og Marshall-hjælpen, der først havde givet et tiltrængt spillerum i den økonomiske politik, bandede nu indirekte vej for "mere marked" og "mindre regulering" via de dertil knyttede krav om liberaliseringer i udenrigshandlen.³⁵ Det var en markedsøkonomisk strømning, der også gjorde sig gældende i boligpolitikken, da de borgerlige partier – inklusive Det radikale Venstre – på samme tid forlangte en mere markedsorienteret boligpolitik. Boligpolitikken havde svært ved at leve op til sine egne målsætninger, og efter VK-regeringens tiltrædelse i oktober 1950 blev den sat under stærkt politisk pres for en afvikling.

Den ny regering hævdede, at byggestøtteordningen var en stor belastning for statens finanser, og at ordningen i urimelig grad begunstigede de sociale boligselskaber på det private byggeris bekostning. Den Konservative indenrigs- og boligminister Aksel Møller fremsatte derfor i marts 1952 forslag om ændringer af byggestøtteloven til fordel for det private boligbyggeri, der ifølge regeringens opfattelse skulle sidestilles med det foreningsbaserede sociale byggeri. Han henviste i den for-

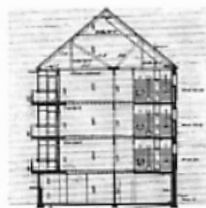


Bredalsparken II, gårdrum nord for Berners Vænge

STRUWING



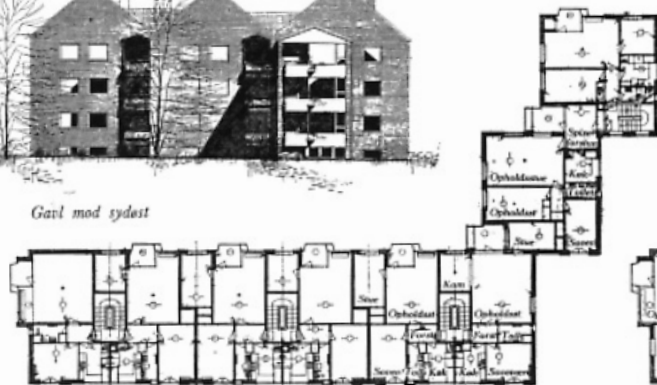
Façade mod nordøst



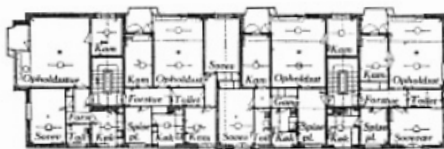
Snit



Facit mod sydøst



Plan af normaletage



Plan af normaletage

Eske Kristensen: Boligbebyggelsen Bredalsparken II. Typiske planer, façade og snit 1:500

(Arkitekten 9/1955)

bindelse til regeringens boligprogram, der på den ene side tilsigtede en dækning af boligbehovet, men på den anden side forudsagde en begrænsning af boligbyggeriet af hensyn til valutabalancen, prisniveauet, statsfinanserne og arbejdskraft- og materialeforbruget – Danmarks forsvarspolitiske forpligtelser skulle jo også opfyldes, tilføjede ministeren.

Fra socialdemokratisk side afviste man det forsvarspolitiske argument – det militære byggeri kunne ikke bruges “(...) som skærmbret for nedgangen i boligbyggeriet”³⁶ – og man beskyldte boligministeren for at føre byggepolitik og ikke boligpolitik. Efter Socialdemokratiets opfattelse skulle “Byggevirkksomheden (...) ikke anvendes som regulator for at sætte den økonomiske aktivitet i landet ned og endda ned under den forsvarlige grænse”; “(...) formålet [for boligpolitikken] må være at bygge til sådanne priser, at befolkningsgruppen med jævne indtægter kan overtage de opførte boliger til indretning af deres fremtidige hjem”³⁷.

Det radikale Venstres ordfører Kirsten Gloerfelt-Tarp tilsluttede sig derimod regeringens forslag, men fastholdt, at støtten til det private byggeri skulle være et supplement til den eksisterende støtte og ikke som foreslået af regeringen en omfordeling. Det socialdemokratiske boligprograms krav om fortsat detailplanlægning og skærpede kontrolforanstaltninger tog hun dog afstand fra: “Kontrol og kontrol kan ikke løse opgaven (...) Vi har tilstrækkeligt af fordelingsordninger.”³⁸ Der var snarere behov for en ny og mindre bureaukratisk låneform for dem, som har sparet lidt op i forvejen: “Jeg tror, det er gruppe, som man i et samfund er tjent med at hjælpe”³⁹, udtalte hun efterfølgende. Det radikale Venstre ønskede billige statslån til én- og tofamiliehuse opført af og for ejeren selv og ikke – som regeringens forslag indebar – en særlig støtte til opførelse af private udlejningsejendomme. Selv om Det radikale Venstre søgte en midterposition i boligpolitikken, stemte det dog for regeringens lovforslag og blev således i realiteten (med-)ansvarlig for dets (delvise) gennemførelse. Dermed var den parlamentariske ba-

lance i boligpolitikken forskubbet til ugunst for Socialdemokratiet, hvad den socialdemokratiske ordfører Ingvar Dahl da også åbent erkendte.

Som oppositionsparti tillagde Socialdemokratiet boligpolitikken stor betydning. Partiet havde i begyndelsen af 1952 formuleret et nyt boligprogram og fremsatte samme år to lovforslag om ændringer i boligstøtten.⁴⁰ De angik begge det vanskelige huslejespørgsmål og byggede på idéen om en nedbringelse af lejen i nybyggeriet gennem rentefrihed og afdrags-henstand for en del af statslånene og gennem yderligere statsstøtte til kommuner med særligt store udgifter til boligstøtten. Ingen af forslagene blev vedtaget, og fra regeringens side henviste man til den forestående revision af 1946-loven. Selv om Socialdemokratiet i 1951 havde stemt for en lov, der tillod begrænsede huslejestigninger i det ældre byggeri⁴¹, og erkendte problemerne med det stigende huslejespænd, fremgik det af partiets boligprogram og de to lovforslag, at man ikke var indstillet på at støtte en yderligere huslejeudligning, hvis det ville betyde markante stigninger for lejerne i det ældre byggeri. Et revideret socialdemokratisk boligprogram fra december 1952 indeholdt ingen nye forslag til løsning af huslejespørgsmålet, men derimod løfter om et supplerende boligbyggeri på “12.000 billige boliger til erstatning for saneringsmodne lejligheder og lysthusbeboelse”.⁴²

Huslejespørgsmålet forblev foreløbig uløst, og årsagen hertil skal utvivlsomt søges i de mange og delvist modstridende interesser, der – som professor Kjeld Philip forklarede i en kronik – “(...) gaar for meget paa tværs af de almindelige politiske partilinjer, til at noget parti er glad for at tage et klart standpunkt”.⁴³ Han pegede i den forbindelse på de fordelingspolitiske konsekvenser af huslejestoppet fra 1939⁴⁴ og på vanskelighederne ved at finde en social retfærdig løsning, når lejerne på denne mere eller mindre tilfældige måde var delt i to grupper. Hvem skulle bære byrderne?⁴⁵

Afvikling eller omlægning? – debatten om en ny bolig- lovgivning 1954-55

Forberedelsen af en ny boliglovgivning – til afløsning af 1946-loven – blev på grund af regeringsskiftet og den politiske uenighed noget forsinket. Det blev efter regeringsskiftet i september 1953 den tilbagevendende socialdemokratiske boligminister Johannes Kjærbøl, som i maj 1954 fremsatte forslag til "Lov om boligforholdene". Der var tale om en sammen-skrivning af byggestøtte- og lejelovgivningen, som var både lovteknisk og politisk begrundet – ikke mindst ud fra et socialpolitisk synspunkt. Ministeren henviste i sin fremsættelses-tale til ønsket om "(...) i første række at skabe et rigeligt udbud af boliger til et rimeligt huslejeniveau".⁴⁶ Hovedvægten lå i forslaget fortsat på det sociale boligbyggeri, og de hidtidige lånegrænser og lånebetingelser bibeholdtes stort set uændrede, medens der på andre punkter var lagt op til ændringer. Der skulle således ikke længere skelnes mellem det almennyttige/sociale og det social-filantropiske byggeri, og der skulle ske en vis ud-ligning af forskellene i lånevilkår for hhv. det sociale og det private byggeri. Og så var der tilføjet et særligt kapitel om "støtte til foranstaltninger for ungdommen".⁴⁷ I spørgsmålet om en huslejeudligning havde der også fundet en mindre holdningsændring sted – eller måske snarere en tilpasning til det brede politiske kompromis, som loven skulle være. Boligministeren erkendte behovet for en vis ud-ligning og foreslog en lejeforhøjelse i det ældre byggeri kombineret med en afgiftsbaseret omfordeling, således at en del af lejeforhøjelsen i det ældre byggeri skulle finansiere en nedsættelse af lejen i det nye byggeri.⁴⁸ Udgangspunktet skulle dog (som i en række tidligere socialdemokratiske forslag) være lejeniveauet pr. 1. januar 1950, det vil sige før de store prisstigninger som følge af Koreakrigen.

Særligt bemærkelsesværdigt er dog forslaget om at opgive underrenteprincippet og indføre udlån til markedsrente suppleret med faste driftstilskud, de såkaldte m2-tilskud, til nedbringelse af lejen i nybyggeriet. Det var i

teknisk forstand et radikalt brud med den hidtidige praksis og et forsøg på ad finansierings- og støttevejen at skabe incitamenter til den billiggørelse af boligbyggeriet, som de produktivetsfremmende foranstaltninger ikke havde været i stand til at gennemføre. Trods disse omkostningsbesparende ændringer i byggestøtten lagde Kjærbøl ikke skjul på, at det skulle være en permanent lovgivning.

Lovforslaget blev ikke vel modtaget. Venstres ordfører Knud Møller Lorentzen accepterede formelt lovens overordnede målsætning, men kritiserede blandt andet de utilstrækkelige justeringer af lejen, der efter hans opfattelse burde følge prisudviklingen for andre "varer". De samlede udgifter til boligstøtten burde fastlægges på forhånd som en del af loven – ifølge lovforslaget skulle det fortsat være et anliggende for boligministeren og finansministeren ved finansloven – og endelig burde gyldighedsperioden afkortes til fire år mod de foreslåede otte år. I sin afsluttende afvisning af lovforslaget gentog Lorentzen Venstres krav om en afvikling af byggestøtten og partiets principielle modstand mod både det sociale boligbyggeri og huslejetilskuddene til familier og andre.

Også i Det konservative Folkeparti så man med stor skepsis på regeringens udspil. Den tidligere boligminister Aksel Møller anså problemerne på boligområdet for selvforskyldte og henviste til huslejestoppet af 1939, der havde hindret udlejerne i at få dækket deres omkostninger. Han mente ikke, at statsstøtten ville være i stand til at løse boligproblemerne, og at udvejen derfor måtte være en lempelig overgang til "normale" markedsforhold. Der var godt gang i byggeriet og slet ikke brug for statsstøtte, hævdede han, men snarere "(...) en gradvis afvikling af statens engagement i boligbyggeriet". I det fremlagte lovforslag så han imidlertid "(...) ikke skygge af forslag om afvikling", men "Tværtimod (...) en voksende statsindblanding med socia-listisk sigte (...) til glæde for hr. Korsgaard", den daværende formand for Fællesorganisationen af almennyttige danske Boligselskaber. Man ville med dette lovforslag "(...) dreje halsen om på det private

byggeri”, og: “Gennemføres det som foreslået (...) så er byggeriet socialiseret.”⁴⁹ Hans partifælle Kristen Amby, der i 1946 havde afvist “socialiseringspåstanden”, holdt lav profil og koncentrerede sig i sit indlæg i stedet om detaljer i reglerne for tildeling af huslejetilskud.

Retsforbundets ordfører Søren Olesen sluttede sig Venstres og de konservatives kritik – “(...) vi må modsætte os enhver form for yderligere socialisering og statsdirigering af boligforholdene”⁵⁰ – og også Det radikale Venstres Kirsten Gloerfelt-Tarp ønskede væsentlige begrænsninger i statens udgifter til boligbyggeriet til fordel for det private initiativ: “Kontrol er ikke nær så effektiv som den økonomiske egeninteresse.”⁵¹ Fra kommunistisk side forsøgte Alvilda Larsen derimod at holde Socialdemokratiet fast på principperne i *Fremtidens Danmark*. Hun kritiserede lovforslaget som et “liberalistisk produkt” og ville vide, hvad der havde fået Socialdemokratiet til at ændre kurs? Hun fik ikke noget fyldestgørende svar.

Udvalgsbehandlingen af maj-forslaget blev ikke færdiggjort inden folketingsårets slutning, og et nyt lovforslag måtte derfor fremsættes i den følgende samling. Men inden da forværredes valutaforholdene i en sådan grad, at Socialdemokratiet og Det radikale Venstre – støttet af Retsforbundet – i hast vedtog en lov om begrænsninger i statens udgifter til byggestøtten, der med øjeblikkelig virkning indførte den foreslåede praksis med udlån til markedsrente suppleret med faste driftstilskud.⁵² Dermed var det første skridt til en omlægning og en begrænsning af byggestøtten taget – ikke af oppositionen, men af Socialdemokratiet og dets mangeårige samarbejdspartnere på boligområdet, Det radikale Venstre.

I december 1954 genfremsattes maj-forslaget, men nu som to separate lovforslag, et vedrørende “byggeri med offentlig støtte” og et vedrørende lejeforholdene. I førstnævnte var der allerede på flere punkter taget højde for oppositionens krav. Således var gyldighedsperioden afkortet til fire år og de årlige udlån fastsat i de indledende bestemmelser. Vilkårene for de fremtidige statslån til markedsrente og m²-tilskud blev specificeret nær-

mere under forhandlingerne, der fortsatte frem til april 1955.

Efter udvalgsbehandlingen konstaterede udvalgets ordfører Carl P. Jensen (S) i forsigtige vendinger, at de politiske forudsætninger for en omfattende revision ikke havde været til stede, og at “Principielle synspunkter og opfattelser har måttet vige (...) til fordel for et om ikke tilfredsstillende så dog acceptabelt forslag”.⁵³ Venstres ordfører fortsatte dog kritikken og talte om boligstøttens “Retreat from Glory”. Han ønskede de sociale boligselskabers stilling rullet væsentligt tilbage og i stedet andelsbyggeriet fremmet.⁵⁴ Det er nærliggende at se denne imødekommenhed over for andelsbyggeriet, der blev gentaget i endnu et svar til Bertel Dahlgaard (Rad.V.), som en taktisk tilnærmelse til Det radikale Venstre, der netop tillagde dette byggeri og dets medjerprincip stor betydning, og med hvem der eventuelt kunne være skabt et “borgerligt” kompromis uden om Socialdemokratiet.

“Lov om byggeri med offentlig støtte” blev vedtaget den 13. april 1955. Venstre stemte imod; Danmarks kommunistiske Parti og Retsforbundet undlod at stemme. Loven blev dermed vedtaget med Socialdemokratiets, Det radikale Venstres og Det konservative Folkepartis stemmer – trods den kritik, der var blevet fremført af Aksel Møller.

Var det en afviklingslov, som kommunisterne hævdede, og Venstre og de konservative havde forlangt? Overgangen til markedsrente kan ikke i sig selv betegnes som afvikling, men budgetmæssigt var der tale om en væsentlig reduktion af støttens omfang. I hvert af de følgende fire finansår skulle der således maksimalt udlånes 335, 315, 300 og 300 millioner kr.⁵⁵ Der var dermed på forhånd lagt loft over statens udgifter. Samtidig var der afstukket retningslinjer for en langsigtet afvikling af de nyligt indførte driftstilskud, der i sig selv skulle fremme en billiggørelse af byggeriet (som følge af de faste arealbestemte satser). For det sociale boligbyggeri var begrænsningerne endda særligt markante. Lånegrænsen blev sat ned til 94% mod tidligere op til 97% af ejendommens anskaffelsessum/vær-

di, ligesom dette byggeris andel af rådighedsbeløbene fastsattes til 50% – mod 1946-lovens 75%. Til gengæld bibeholdtes flere af de øv-rige regler. Det gjaldt blandt andet huslejestøtten og støtten til opførelse af institutioner for forebyggende børneforsorg (børnehaver, vuggestuer o.lign.), fællesanlæg m.v. og til produktivitetsfremmende foranstaltninger. På huslejeområdet blev der dog givet tilladelse til moderate lejestigninger i det ældre byggeri.

Sammenfattende må man på baggrund af de omtalte ændrings karakter og omfang betegne byggestøtten af 1955 som en væsentlig indskrænkning af støtten – især til det sociale boligbyggeri. Socialdemokratiet havde med de foreslåede omlægninger af støtteformen hverken kunnet tilfredsstille de borgerlige partiers krav om en øjeblikkelig reduktion af statens udgifter til byggeriet eller hindre en afvikling af byggestøtten på længere sigt. Boliglovgivningen af 1955 var første trin i en afvikling af byggestøtten i dens direkte form.

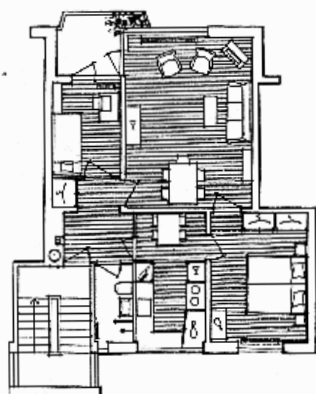
Boligpolitikken 1945-55 i et socialpolitisk, økonomisk og velfærdspolitisk perspektiv

Set under et fremstår det første efterkrigstiaars boligpolitik som et særdeles komplekst politikområde præget af flere og delvist uforenelige målsætninger. Boligpolitikken afhængighed af de generelle økonomiske vilkår gjorde den snart til et redskab i den økonomiske politik. Af ligeså stor betydning for udviklingen var de politiske og ideologiske modsætninger mellem de politiske partier, der gjorde det stadig vanskeligere at finde kompromiser i lovgivningsarbejdet. I dette afsnit forsøges den boligpolitiske udvikling fanskuet og forstået ud fra tre forskellige synsvinkler: en socialpolitisk, en økonomisk-(politisk) og en velfærdspolitisk.

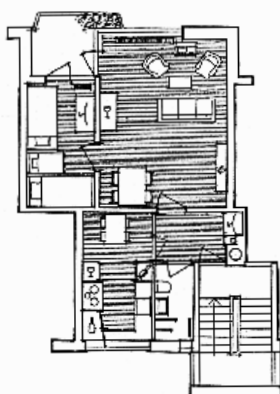
Det indgik som et hovedelement i byggestøtten af 1946, at især børnerige familier skulle sikres ordentlige boligforhold, at de med statslån opførte boliger "hovedsagelig eller udelukkende" skulle svare til "Behovet hos den mindrebemidlede Del af Befolkningen".

Det var en grundlæggende socialpolitisk målsætning med et forebyggende islæt, som alle partier tilsluttede sig, og som ikke mindst havde sin begrundelse i den udbredte bolignød. I praksis tilbød loven dog støtte til andre befolkningsgrupper end de i egentlig forstand mindrebemidlede, ligesom kommunerne ifølge loven var bemyndiget til at foretage lempeligere individuelle skøn blandt andet i forbindelse med tildeling af huslejetilskud, det vil sige havde mulighed for at udvide støtten.

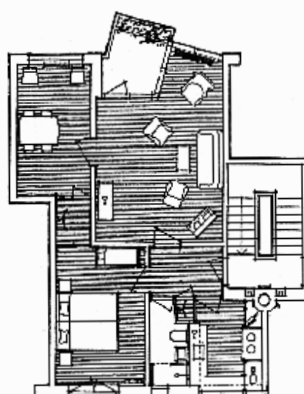
Loven fastholdt dog en skelnen mellem *mindre-* og *mindstbemidlede* og foreskrev en "opgavefordeling" mellem det sociale og det noget ringere social-filantropiske boligbyggeri, idet sidstnævnte alene blev tildelt lån til opførelse af "billige Beboelseshuse for den mindstbemidlede Del af Befolkningen". Det politiske byggeudvalg havde i deres betænkning fra 1945 netop anbefalet en sådan deling, "(...) idet de almennyttige Boligforeninger og Boligselskaber næppe vil være interesseret i at stille Boliger til Raadighed for saadanne Familier, der ikke hører til det Klientel, som de sædvanlig bygger for", og fordi et evt. supplerende huslejetilskud til de mindstbemidlede familier ville føre til en "lidet heldig" klassificering.⁵⁶ Fra kommunistisk side advarede man mod et sådant særligt byggeri for de mindstbemidlede, og også uden for folketinget lød der kritik. Arkitekten og samfundsdebattøren Edvard Heiberg kritiserede i en artikel i *Arkitekten* 1946-loven for ikke at være tilstrækkelig differentieret: "Den hjælper ikke de allerfattigste paa den ene side, og den tilfalder paa den anden side en masse mennesker, som strengt taget ikke havde brug for hjælp."⁵⁷ Den elementære socialpolitiske målsætning, der formelt dannede udgangspunkt for det politiske kompromis, og som udsprang af den udbredte bolignød, var øjensynlig ikke tilgodeset i tilstrækkelig grad. Hverken huslejestøtten eller det oprykningsskema, som skulle have lettet de mest udsatte gruppers adgang til en bedre bolig, kom til at virke dels på grund af nybyggeriets utilstrækkelige omfang, dels på grund af den her omtalte modvilje mod at yde supplerende huslejhjælp. Det socialde-



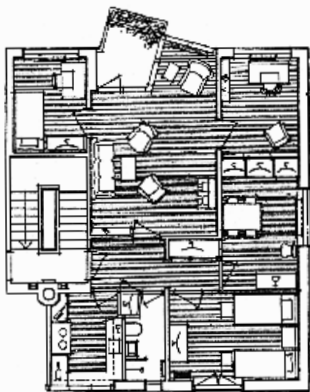
Bredalsparken I. Første byggeperiode, type A, 2 værelser + kammer + spisekøkken, bruttoareal 80^{m²}



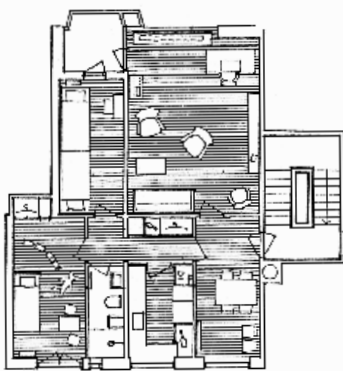
Bredalsparken I. Første byggeperiode, type C, 1 værelse + kammer + spisekøkken, areal 66 m²



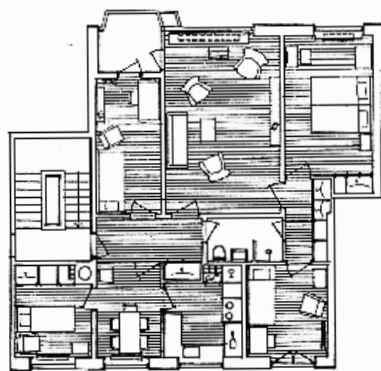
Bredalsparken I. Anden byggeperiode, type I, 2 værelser + kammer, 77 m²



Bredalsparken I. Anden byggeperiode, type K, 2 værelser + 3 bade, 97 m²



Bredalsparken II. Type A, 2 værelser + kammer + spiseafstue, 89 m²



Bredalsparken II. Type B, 2 værelser + 3 bade + spiseplads, 110 m²

Bredalsparken. Lejlighedstyper (Arkitekten 9/1955)

mokratiske forslag om yderligere 12.000 lejligheder af billigere type kan ses som udtryk for, at man også i Socialdemokratiet erkendte, at der endnu i 1952 var et stort udækket boligbehov hos de dårligststillede – og for at den kommunistiske agitation blev taget alvorligt. Husvildeboliger og saneringsmodne ejendomme forblev ikke desto mindre en del af virkeligheden for denne gruppe i hele den her behandlede periode.

Sammenkædningen af social- og boligpolitik blev under de efterfølgende folketingsdebatter stærkt kritiseret af blandt andet Retsforbundet, og fra Venstres og de konservatives side blev der argumenteret for en indskrænkning af målgruppen til de "trængende" grupper. I Socialdemokratiet så man derimod ingen modsætning mellem de to politikområder. Man understregede tværtimod gang på gang boliglovgivningens socialpolitiske sigte. Boligminister Kjærbo (S) skrev i 1949 i det socialdemokratiske tidsskrift *Verdens Gang*, at: "Det centrale punkt i vore bestræbelser må blive vort arbejde med boligen som social faktor" (i øvrigt efter en længere redegørelse for nødvendigheden af produktivitetsfremmende foranstaltninger i boligbyggeriet).⁵⁸ Og i forbindelse med en præsentation af Socialdemokratiets boligpolitik i samme tidsskrift betegnede Vilhelm Buhl i 1952 ordnede boligforhold som "(...) et vigtigt led i den sociale familierpolitik."⁵⁹ I modsætning hertil understregede Venstres ordfører K.M. Lorentzen under forhandlingerne i 1954-55, at det kun var godt, hvis unge, der ønskede at stifte familie, i de første år måtte lide visse afsavn. Ifølge Venstre burde statens tilskudsordninger nemlig (igen) tage udgangspunkt i trangskriteriet. De traditionelle socialpolitiske skillelinjer – mellem liberalistiske eller såkaldte residuale ordninger og socialliberale eller (tenderede) universalistiske ordninger – gjorde sig således også gældende på boligområdet og ikke mindst i forbindelse med tildelingen af huslejetilskud.

De socialpolitiske målsætningers betydning blev også understreget af boligbevægelsen. Fællesorganisationens forretningsfører Aage Christensen vendte sig således i en artikel fra

1947 skarpt imod de tilbagevendende byggestop. Under overskriften "Boligpolitikken bør være et Led i Socialpolitikken" skrev han, at: "Naar Staten har grebet ind i Boligproduktionen ved Forhøjelse eller Nedsættelse af Renten, er det i og for sig aldrig sket i Boligsagens Interesse, men Motivet har været et Hensyn til Handelsbalance, Beskæftigelse m.v. Dansk økonomisk Politik giver rige Erfaringer for, at Boligbyggeriet ofte underordnes andre Interesser og kun er et Redskab i en Konjunktur-Politik, der hastigt skifter Signaler."⁶⁰ Han pegede dermed på det til tider problematiske forhold mellem boligpolitikken og den økonomiske politik.

Bestræbelserne for at sikre en stabil økonomisk udvikling lod sig under de omskiftelige økonomiske vilkår kun vanskeligt forene med ønsket om et stort boligbyggeri og en stabil byggerytme. Med det vedholdne krav om en stabil byggerytme sammenfattede Socialdemokratiet flere mål. Man ville dels fremme planlægnings- og rationaliseringsidéerne, sikre en høj og regelmæssig beskæftigelse i byggefagene, imødekomme byggeindustriens ønsker om mere forudsigelig produktionsvilkår, øge den økonomiske vækst og frem for alt skaffe flere boliger. Indirekte ville en høj beskæftigelse føre til lønstigninger i byggefagene – som man da også kunne iagttage – og dermed have fordelingspolitiske fordele for partiets vælgere. Såvel stigende indkomster som forbedrede boligforhold var klare velfærdspolitiske mål for Socialdemokratiet. Fra Venstres side så man derimod med skepsis på den i 1955-loven indføjede passus om, at statens støtte til nybyggeriet skulle "tilrettelægges med henblik på en stabil byggerytme". Man så heri netop en socialdemokratisk regerings mulighed for via byggestøtten at pleje fordelingspolitiske interesser.

Den anvendte støtteform, det vil sige udlån til underrente på fordelagtige vilkår, udgjorde en selektiv statsstøtte til en bestemt erhversgren eller samfundssektor, boligbyggeriet. Indførelsen af udlån til markedsrente i 1954 var foranlediget af markedsrentens stigning og de deraf følgende stigende udgifter for sta-

ten og af det akutte behov for at dæmme op for valutaunderskuddet. Den var imidlertid også i overensstemmelse med det ændrede syn på de økonomiske styringsmidler, der i disse år kom til udtryk i bøger og artikler af fremtrædende socialdemokratiske økonomer. De tog heri afstand fra idéen om udstrakt detailstyring, kontrol og restriktioner og talte i stedet for en rammeøkonomisk styring, det vil sige styring på et højere samfundsøkonomisk niveau og med finanspolitikken som et vigtigt redskab. De anså desuden økonomisk vækst for vigtigere for en velstandsstigning end traditionelle fordelingspolitiske indgreb. Karakteristisk er det imidlertid, at repræsentanterne for disse nye tanker ikke foretog noget klart opgør med byggestøtten. Jørgen Paldam forsvarede således i bogen *Planlægning for velfærd* (1952) den "differentierede rentepolitik" som et vigtigt finans- og konjunkturpolitisk redskab, og heller ikke i Viggo Kampmanns og P. Nørregaard Rasmussens betragtninger over beskæftigelse og investeringer i *Tidehverv og samfundsorden* (1954) finder man nogen undsigelse af den differentierede kreditpolitik og støtten til boligbyggeriet. Først i 1955 ser man i en artikel af Kampmann et vist forbehold over for statens rolle som kreditgiver. Med direkte henvisning til statens udlån til boligbyggeriet, spurgte han, "(...) om staten skal fortsætte med at være en sådan mellemmand. (...) Man kunne måske (...) nøjes med, at staten garanterede, og så lod de pågældende fra den private sektor, hvadenten det er bygherrer eller erhvervsforetagender, selv om at låne pengene."⁶¹ Dermed gav den daværende socialdemokratiske finansminister en forsigtig støtte til den gennemgribende afvikling af statens udlån til boligbyggeriet, der skulle blive resultatet af en senere boliglovgivning (boligloven af 1958).

Opfatter man velfærdspolitik som socialpolitik med et videre sigte, som samfundets udstrakte ansvar for hver enkelt borgers sociale tryghed og trivsel, og som en tilstræbt samordning af politikken på flere områder til fremme heraf, så måtte boligpolitikken indtage en naturlig plads i en sådan velfærdspoli-

tik. Som tidligere beskrevet var det først og fremmest i det socialdemokratiske efterkrigstidsprogram, at boligpolitikken knyttedes tæt til bestræbelserne for at bygge et bedre samfund. Der var heri ikke alene tale om at sikre borgerne anstændige boligforhold, men fremsynede tanker om en markant forbedring og modernisering af boligerne, udnyttelse af moderne hjælpemidler i husholdningen, et udvidet institutionsbyggeri og byggeri tilpasset bestemte befolkningsgruppers særlig behov (unge, enlige, invalide og ældre). En stor del af disse krav blev da også tilgodeset med 1946-loven, men samtidig genstand for betydelig kritik fra de borgerlige partiers side.

Sammenkædningen af finansiel statslig støtte og visse specifikke mindstekrav til boligernes størrelse og indretning, til lysforhold og adgang til institutioner og friarealer mv. skulle ligeledes fremme nogle af de udvidede velfærdspolitiske mål. Der var ikke som tidligere tale om såkaldt "skrabet byggeri", men om boliger af høj kvalitet. De sociale boligselskaber gik ofte i spidsen med nye ideer, og der er ikke tvivl om, at byggestøtten bidrog væsentligt til udviklingen af dansk boligbyggeri i dette tiår. Det var dog en side af boliglovgivning, der ikke støttedes af de borgerlige partier, der blandt andet fandt boligstandarden i det sociale boligbyggeri for høj, selv om 1946-loven udtrykkeligt fastslog, at lejlighederne skulle være "uden Luksuspræg, men udstyret med almindelige moderne Bekvemmeligheder".

Det universalistiske princip, der senere skulle blive et særkende for den danske velfærdsmodel, lader sig kun vanskeligt anvende i en vurdering af boligpolitikken. Dog kan man se visse universalistiske træk i den generelle støtte til det sociale boligbyggeri, der f.eks. i princippet kom alle beboere i det sociale boligbyggeri til gode uanset indtægt, og i huslejetilskuddene, der sikrede mange familier adgang til en bedre bolig efter ensartede, retssikrede – og i visse kommuner endda særligt lempelige – indtægtskriterier. Man kan desuden hævde, at byggestøtteleven med de forskellige kategorier af boligbyggeri – det fore-

ningsbaserede sociale, det social-filantropiske og det forretningsmæssige/private boligbyggeri samt parcelhusbyggeriet – formelt var givet en udformning, der imødekom store dele af befolkningens boligbehov, boligønsker og økonomiske formåen. Man ser da også under debatterne, at partierne i vidt omfang orienterede sig efter bestemte (vælger-)gruppers boliginteresser – for de borgerlige partiers vedkommende tilmed i modstrid med deres principielle skeptiske eller direkte afvisende holdning til byggestøtten. Venstre og Det konservative Folkeparti afviste således tidligt statslig støtte til udvidede velfærdspolitiske målsætninger i boligpolitikken – et standpunkt, de fastholdt i hele perioden. Selv om de på den ene side argumenterede for en begrænset statsstøtte til afhjælpning af særligt udsatte eller dårligt stillede befolkningsgruppers boligbehov, sikrede de sig på den anden side i de boligpolitiske kompromiser statsstøtte til bedrestillede befolkningsgrupper via støtten til parcelhusbyggeriet. Også Det radikale Venstre synes at følge en tilsvarende dobbelttydig strategi i boligpolitikken, selv om partiet ikke ytrede nogen hård kritik af det sociale boligbyggeri.

Socialdemokratiet fastholdt trods ændringerne i synet på den økonomiske politik de samme overordnede boligpolitiske mål i dette tiår, og boligminister Johs. Kjærboel meldte klart ud, da han fremsatte boliglovsforslaget i maj 1954: "(...) regeringen har den opfattelse, at samfundet på det boligpolitiske område må vedkende sig sit ansvar på lige fod med det ansvar, som den moderne velfærdsstat har vedkendt sig på andre områder af social karakter".⁶² Med vedtagelsen af den ny lovgivning i 1955 ændrede boligpolitikken imidlertid karakter. Loven indeholdt ganske vist hovedparten af de hidtidige forskrifter, men omfanget af støtten var skåret voldsomt ned. Socialdemokratiet havde dermed lidt nederlag i kampen for at opretholde og videreudvikle den aktive velfærdorienterede boligpolitik, der netop var baseret på en stor statslig subsidiering af det sociale boligbyggeri. Dog ses der i den socialdemokratiske agitation en stadig stærkere betoning af huslejetilskuddenes

og lejelovgivningens betydning, det vil sige en prioritering af et ud fra en velfærdspolitisk synsvinkel noget snævrere socialpolitisk aspekt. Denne forskydning dækker tilsyneladende ikke over noget holdningsskifte i partiet, men skal nok snarere opfattes som en defensiv reaktion på de borgerlige partiers angreb på boligpolitikken. Man lod fra socialdemokratisk side de velfærdspolitiske mål glide lidt i baggrunden for i stedet at koncentrere sig om de mere kontante social- og fordelingspolitiske interesser, der knyttede sig til huslejestøtten, og som utvivlsomt også havde umiddelbar betydning for partiets vælgere. Med den boliglovgivning, der blev resultatet af forhandlingerne, blev boligpolitikken da også mere eller mindre trængt ud af den velfærdspolitik, der begyndte at tage form på andre samfundsområder i løbet af 1950'erne. Det blev i højere grad et privat, individuelt anliggende at sikre sig en højere boligstandard.

Søger man en forklaring på denne velfærdspolitiske udgrænsning af boligpolitikken, må der peges på flere årsager. Udslagsgivende i lovgivningssammenhæng var for det første Venstres og Det konservative Folkepartis ideologisk betingede modstand mod byggestøtten og for det andet Socialdemokratiets afhængighed af Det radikale Venstre, der kun støttede dele af den socialdemokratiske boligpolitik. Hovedårsagen skal dog formodentlig søges i selve boligpolitikken og i de modstridende interesser, der gjorde sig gældende på boligområdet. Det var således vanskeligt at forene hensynet til ejeres og lejes interesser og at imødekomme såvel de dårligststillede som de bedrestillede boligbehov og -ønsker i en sammenhængende lovgivning. Når hertil føjes boligpolitikens tætte sammenhæng med andre politikområder – herunder især den økonomiske politik – og med de særlige skatte- og privatøkonomiske forhold vedrørende ejerboligen, var mulighederne for et bredt boligpolitisk kompromis af velfærdspolitisk karakter på forhånd stærkt begrænsede. Det var med andre ord vanskeligt at finde en velfærdspolitisk fællesnævner i boligpolitikken. Det er da også som om, man allerede i *Fremti-*

dens Danmark aner en vis usikkerhed netop med hensyn til de forskelligartede ejer-/lejerpræferencer på boligområdet, når det f.eks. på tværs af de øvrige forslag fremhæves, at: "Egentlige Parcelhuse med een Lejlighed skal af det offentlige og af de almennyttige Boligorganer kunne opføres ikke alene med Udleje, men ogsaa med Salg til Brugere for Øje."⁶³

Om der bag de borgerlige partiers modstand mod byggestøtten og gradvise nedprioritering af boligpolitikken – ud over de ideologiske argumenter – også lå overvejelser om en omfordeling af statens økonomiske ressourcer til fordel for andre velfærdspolitiske områder af større betydning for disse partiers vælgere, er uvist. Men det er ikke usandsynligt, at den begyndende velstandsstigning og de samtidige forhandlinger om folkepensionsloven kan have spillet en rolle for partiernes stillingtagen til boligpolitikken. På den ene side blev det lettere for middelstandsgrupperne at få opfyldt deres boligønsker – også uden statsstøtte – og på den anden side nød idéen om en folkepension bred anerkendelse i befolkningen.⁶⁴ Nedsikringerne på boligområdet i 1955 blev således med folkepensionslovens vedtagelse i 1956 fulgt af en omkostningstung udvidelse af socialpolitikken med klare velfærdspolitiske perspektiver.

Socialdemokratiet erkendte, at det havde lidt nederlag i boligpolitikken. Over for vælgerne beklagede partiet i 1955 utvetydigt de gennemførte begrænsninger i byggestøtten, idet man henviste til den parlamentariske situation: "Socialdemokratiet er i mindretal i Folketinget med 75 mandater af i alt 179, og der må samarbejdes om sagerne."⁶⁵ Det blev der, men nu med andre mål og midler end i 1946 – og med et Socialdemokrati i defensiven.

Sammenfatning

Boligspørgsmålet indtog en central placering i efterkrigstidens samfundspolitik. Bolignøden og en stærkere vilje til politisk samarbejde på tværs af traditionelle partiskel lå til grund for den enstemmige vedtagelse af byggestøtteloven af 1946, den hidtil mest omfattende støt-

teordning for boligbyggeriet. Knappe ressourcer og økonomiske problemer hindrede imidlertid allerede i de første år gennemførelsen af et stort boligbyggeri. Siden blev byggestøtten og de offentlige reguleringer af byggeriet med lignende negative følger anvendt som konjunkturregulerende redskab i den økonomiske politik. Selv om antallet af nyopførte boliger steg i de følgende år, var bolignøden fortsat udbredt. Saneringerne af den ældste og dårligste boligmasse lod vente på sig. Som følge af huslejestoppet af 1939 øgedes forskellen mellem lejeniveauerne i det gamle og det ny boligbyggeri; lejerne deltes dermed i to grupper, og huslejespændet hindrede en effektiv udnyttelse af de eksisterende boliger.

Vedvarende valutaproblemer fordrede en stram finanspolitik og en begrænsning af statens udgifter. Afgørende for den ændring af boligpolitikken, der fandt sted i forbindelse med vedtagelsen af en ny byggelov i 1955, var dog først og fremmest Venstres og Det konservative Folkepartis modstand mod statens finansielle engagement i boligbyggeriet i almindelighed og det sociale boligbyggeri i særdeleshed. De krævede en afvikling af byggestøtten og fik i et vist omfang Det radikale Venstres støtte hertil.

Boligpolitikken grundlæggende socialpolitiske målsætning (anstændige boligforhold for mindrebemidlede) kunne samle bred politisk støtte, mens de udvidede socialpolitiske målsætninger mødte modstand i de borgerlige partier, der så med skepsis på den sammenkædning af social- og boligpolitik, som Socialdemokratiet var fortalere for. Statens aktive medvirken i boligbyggeriet var ligeledes genstand for betydelig politisk uenighed. Fra konservativ side vendte man sig mod den snigende "socialisering" af boligbyggeriet, og Venstre ønskede at øge det private boligbyggeris omfang på bekostning af det sociale boligbyggeri. Karakteristisk er de borgerlige partiers anerkendelse af statsstøtte til visse former for privat boligbyggeri (det forretningsmæssige udlejningsbyggeri, parcelhusbyggeriet, ejerboligen). Herom enedes Venstre, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre, der

ligeledes ønskede større råderum for det "private initiativ". Socialdemokratiet reviderede i erkendelse af de foregående års vanskeligheder synet på de økonomiske styringsmidler og gennemførte sammen med de Radikale og Retsforbundet i 1954 en ændring af støtteformen (indførelse af udlån til markedsrente og driftstilskud), der brød med den hidtidige underrentepolitik over for boligbyggeriet. Som oppositionsparti kritiserede Socialdemokratiet VK-regeringens anvendelse af boligstøtten som konjunkturregulator, medens Venstre tog skarpt afstand fra Socialdemokratiets forsøg på at anvende boligstøtten i fordelingspolitisk øjemed (huslejestop og tilskud, høj beskæftigelsesgrad og stigende lønninger i byggefagene).

Velfærdspolitisk var boligpolitikken på forhånd tiltænkt en fremtrædende plads i det socialdemokratiske efterkrigstidsprogram. Heri søgte partiet at forene de boligpolitiske målsætninger med især socialpolitikken, erhvervs- og beskæftigelsespolitikken og den generelle økonomiske politik. Dette helhedssyn på boligpolitikken deltes ikke af de øvrige partier (med DKP som en delvis undtagelse). Der ses i den differentierede byggestøtte og i den generelle (ikke-personbundne) støtte til det sociale boligbyggeri en antydning af universalisme.

Når boligpolitikken ikke blev en integreret del af velfærdspolitikken skyldtes det formodentlig først og fremmest de komplekse og svært forenelige interesser på området – herunder ikke mindst de privatøkonomiske. Der til kom dels en stærk ideologisk modvilje i de borgerlige partier mod et stort statsligt engagement i boligbyggeriet, dels de som følge af den begyndende velstandsstigning forbedrede muligheder for ad individuel vej og uden statsstøtte at opnå bedre boligforhold, der for stadig flere var ensbetydende med en ejerbolig. Boligpolitikken egnede sig ikke til brede velfærdspolitiske kompromiser, og Socialdemokratiet måtte i 1955 opgive forestillingen om en vidtfavnende boligpolitik af den karakter og det omfang, som partiet siden 1945 havde agiteret for.

Noter

1. Boligreserven blev ved folketællingen i 1940 opgjort til 2,9% for hovedstaden og 2,3% for hele landet. Ifølge betænkningen *Det fremtidige Boligbyggeri* (1945) ansås en boligreserve på mindst 2% for "absolut nødvendig". På landsplan skønnedes boligmanglen i 1945 at andrage 48-53.000 lejligheder.
2. Ifølge indenrigsministerens oplysninger var pr. 1.1.1946 ca. 4.000 familier (i alt ca. 17.000 personer, heraf lidt over halvdelen børn) omfattet af kommunal boligforsorg. Ministerens fremsættelsestale, *Rigsdagsaarbog* 1945-46, s. 329.
3. Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger: *Danmarks historie 8. Tiden efter 1945*. Kbh. 1990. Tage Kaarsted: *Krise og krig. 1925-1955*. Gyldendal og *Politikens Danmarkshistorie, bind 13*. Red. af Olaf Olsen. Kbh. 1993. Henrik S. Nissen: *Landet blev by. 1950-1970*. Gyldendal og *Politikens Danmarkshistorie, bind 14*. Red. af Olaf Olsen. Kbh. 1993.
4. Gøsta Esping-Andersen: *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton University Press, New Jersey 1985. Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder. Fra kommune-socialisme til folkepension*. (SFAHs skriftserie nr. 38). Viborg 1996. Klaus Petersen: *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*. Berlin Verlag, Berlin 1998. Morten Daugaard: *Socialdemokratiet og boligpolitikken – en slags status over resultatet af 25 års socialdemokratisk domineret boligpolitik. I: Årbog for arbejderbevægelsens historie – 1984. Tema: Arbejderen og boligen*. S. 171-204. (SFAH). Kbh. 1984.
5. Til sammenligning anslag det politiske byggeudvalg af 1941 (se senere omtale) omfanget af det nødvendige byggeri til 20-25.000 lejligheder pr. år frem til 1954 (*Betænkning III* (1945), s. 9). Ekspertudvalget skønnede, at såvel behovet som den til rådighed stående kapacitet tilsagde et byggeri på 30.000 lejligheder pr. år (*Det fremtidige Boligbyggeri* (1945), s. 61 og 65).
6. Et karakteristisk træk ved den socialdemokratiske boligpolitik var bestræbelserne for at holde boligen og lejeniveauets fastlæggelse uden for markedsmekanismernes rækkevidde via en massiv offentlig støtte og et ikke-profitorienteret foreningsbyggeri. Opfattelsen af boligen som et grundlæggende velfærds gode fastholder Socialdemokratiet i de følgende år.
7. *Fremtidens Danmark. Socialdemokratiets Politik*. Kbh. 1945. Her s. 70.
8. *Fremtidens Danmark. Socialdemokratiets Politik*. Kbh. 1945. Her s. 71-84 (tillægget).
9. Gøsta Esping-Andersen har i bogen *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power* (1985) karakteriseret Socialdemokratiets boligpolitik før krigen som værende baseret på "ghetto-model-

len”, dvs. på bevægelsens ikke-profitskabende byggeforeninger. Han understreger samtidig, at boligpolitikken efter 1945 ikke markerede nogen “dramatic political rupture” fra førkrigspolitikken (s. 180-183).

10. *Venstres Arbejdsprogram* (1938); *Venstre og Efterkrigstiden. En Programudtalelse fra Venstres Landsorganisation 7. August 1945*.

11. *Det konservative Folkepartis Program. Med Kommentarer*. Det konservative Folkeparti, Kbh. 1945; og *Venstres programudtalelse fra 1945* (se note 10).

12. Bertel Dahlgaard havde som indenrigsminister haft indflydelse på indholdet og administrationen af byggestøttelovene af 1933 og 1938. Han var desuden medlem af det lovforberedende politiske udvalg vedr. boligbyggeriet og efter krigen Det radikale Venstres ordfører i boliganliggender.

13. *Efterkrigstidens Samfund. Synspunkter fremsat af Det radikale Venstres Rigsdagsgruppe*. Normans Forlag, Odense u.å. [1945].

14. De omtalte byggestøttelove: Lov Nr. 128 af 11. April 1933 om Støtte af Boligbyggeri m.m.; Lov Nr. 153 af 13. April 1938 om Lån til Boligbyggeri og Huslejenedsættelse. Se historisk redegørelse i *Det fremtidige Boligbyggeri* (1945), s. 112-129.

15. *Det fremtidige Boligbyggeri. Betænkning udgivet af Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940*. Kbh. 1945. *Forslag til Revision af Lovgivningen om Byggeri med offentlig Støtte. Betænkning III afgivet af det af Indenrigsministeren den 11. September 1941 nedsatte Udvalg vedrørende Staten Forhold til Byggeriet*. Kbh. 1945.

16. Ejnar Kjærs fremsættelsestale i folketetingen den 31. januar 1946. *Rigsdagstidende*, folketingets forhandlinger (FF) 1945-46, sp. 2185ff.

17. *Rigsdagstidende*, FF 1945-46, sp. 2303-2313.

18. *Rigsdagstidende*, FF 1945-46, sp. 2317-2331.

19. *Rigsdagstidende*, FF 1945-46, sp. 2342-2349.

20. Jf. lovforslagets ord om “billige Beboelseshuse for den mindstbemidlede Del af Befolkningen” (Kap. III, § 14). Se senere omtale af dette forhold.

21. *Rigsdagstidende*, FF 1945-46, sp. 2339.

22. Lov Nr. 235 om Byggeri med offentlig Støtte af 30. April 1946.

23. Denne sidste kategori omfattede bl.a. forsamlingshuse, vandrehjem, biblioteksbygninger, husholdningsskoler, offentlige badeanstalter og “Institutioner af lignende social eller kulturel Betydning”.

24. Jf. Lovbekendtgørelse af 30. juni 1941 om lån til boligbyggeri m.m. (§10a).

25. For en oversigt over udlånene, se: *Bygge- og boligforholdene 1946-56: En redegørelse for udviklingen i tiden siden Boligministeriets oprettelse*. Udgivet af Boligministeriet, Kbh. 1957, bilag 12

26. Social-Demokraten, 16. marts 1943.

27. *Rigsdagstidende*, FF 1945-46, sp. 2331.

28. Omtalte værk, s. 16.

29. *Fremtidens Boligvæsen* anfører ingen oplysninger om forfatterne, men en vis (personel) tilknytning til Socialdemokratiet og kredsen bag *Fremtidens Danmark* forekommer nærliggende. Hovedparten af Fællesorganisationens medlemmer var efter den i skriftet aftrykte liste socialdemokratisk orienterede boligforeninger.

30. *Rigsdagstidende* 1945-46, FF sp. 2368-2376 (i forb.m. forhandlingerne om byggestøtteloven af 1946).

31. Især murerne var hårdt ramt af vinterarbejdsloshed, medens der i sommermånederne var tendenser til overbeskæftigelse inden for dette fag. *Bygge- og boligforholdene 1946-56: En redegørelse for udviklingen i tiden siden Boligministeriets oprettelse*. Udgivet af Boligministeriet 1957. Bilag 2a.

32. Se også Henning Bro: Boligministeriets forhistorie. ARKIV, 2/1990, s. 120-147.

33. Udtalelsen illustrerer Venstres principielle skepsis over for “statslig indblanding”, jf. partiets førømtalte syn på konjunkturpolitikens mål og midler. *Rigsdagstidende* 1947-48, FF sp. 153 (finanslovsdebatten den 4. december 1947).

34. Kritikken gjaldt afdelingschef i boligministeriet Viggo Nørby og hans artikel “Nye signaler i dansk boligpolitik” i *Byggeindustrien* den 25. juni 1954.

35. Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger: *Danmarks historie 8. Tiden efter 1945*. Kbh. 1990. S. 82.

36. *Rigsdagstidende* 1951-1952, FF sp. 3035.

37. *Rigsdagstidende* 1951-1952, FF sp. 3034-3035.

38. *Rigsdagstidende* 1951-1952, FF sp. 3058.

39. *Rigsdagstidende* 1951-1952, FF sp. 3052.

40. Forslag til lov om ændringer i byggestøttelovgivningen (vedr. kapitlerne I, II, III og V). Fremsat hhv. 18.4.52 og 12.11.52. Forslag til lov om forlængelse af den ved lov nr. 153 af 13. april 1938 med senere ændringer hjemlede rentenedsættelse for statslån til boligbyggeri. Fremsat 12.11.52.

41. Lov om leje (vedtaget 13.6.51) tillod kontrollerede stigninger i det ældre byggeri på i gennemsnit ca. 15% i forhold til 1939-niveauet, men specificerede samtidig en række vedligeholdelsesforpligtelser for udlejerne.

42. Kaj Bundvad: Flere Boliger – og billigere. *Nationaltidende*, 22.12.52.

43. Kjeld Philip: Boligproblemet – som vi gaar udenom. *Politiken*, 2.7.53.

44. I Johannes Kjærbøls pjece fra april 1953 (*Plan og rytme i byggeriet*) kom fordelingsaspektet klart til udtryk i afvisningen af en huslejeudligning, som næppe kunne gennemføres, “... uden at man samtidig mistede de uomtvistelige sociale fordele, der er knyttet til, at ældre lejligheder er blevet meget billigere målt i forhold til indkomsten.”

45. Et udvalg, der var nedsat bl.a. med det formål at undersøge huslejespørgsmålet afstod fra at komme med konkrete løsninger. Det var "(...) efter udvalgets opfattelse (...) et af efterkrigstidens vanskeligste problemer på boligområdet". *Betænkning angående leje- og boliganvisningslovgivningen samt lovgivningen om statens støtte til boligbyggeriet*. Kbh. 1951. (Afsnit D, s. 35).

46. *Folketingsårbog 1953-1954*, s. 502.

47. Dette nye kapitel byggede bl.a. på nogle af ungdomskommissionens anbefalinger.

48. Forslaget byggede i princippet på den i *Fremtidens Danmark* foreslåede løsning i tilfælde af huslejeforskelle mellem ældre og nyt byggeri, altså en løsning, som man i de foregående år havde afvist.

49. *Folketingstidende 1953-1954*, FF sp. 5359 og 5369.

50. *Folketingstidende 1953-1954*, FF sp. 5406.

51. *Folketingstidende 1953-1954*, FF sp. 5382.

52. *Folketingsårbog 1953-1954*, s. 248-251.

53. *Folketingstidende 1954-1955*, FF sp. 3385.

54. *Folketingstidende 1954-1955*, FF sp. 3406.

55. Til sammenligning androg rådighedsbeløbene i de foregående finansår (1950/51-1953/54) 296, 262, 361 og 584 mill. kr., medens tallet for 1954/55 pga. indgrebene allerede var faldet til 200 mill. kr. *Bygge- og boligforholdene 1946-56...* (1957), bilag 12.

56. *Forslag til Revision af Lovgivningen om Byggeri med offentlig Støtte. Betænkning III...* (betænkning, 1945), s. 11.

57. Edvard Heiberg: Statsstøtten i det fremtidige Boligbyggeri. *Arkitekten*, Ugehæfte 10/1946, s. 57-58.

58. *Verdens Gang*, 3. årg., nr. 5 (1949), s. 170.

59. *Verdens Gang*, 6. årg., nr. 5 (1952), s. 161.

60. *Verdens Gang*, 1. Aarg., nr. 5 (1947), s. 232-233.

61. Viggo Kampmann: Finansieringen af investeringerne. I: *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1955, 93. bind, 1.-2. hefte, s. 1-12. Her s. 8-9.

62. *Folketingstidende 1953-1954*, FF sp. 5220.

63. *Fremtidens Danmark. Socialdemokratiets Politik*. Kbh. 1945. S. 49.

64. Gallup-undersøgelser ved årsskiftet 1953-54 og i midten af april 1955 viste, at henholdsvis 51% og 42% af de adspurgte ønskede flere offentlige midler anvendt til boligbyggeri. Kun kategorien "alders- og invaliderente" (folkepension) opnåede højere procent tal. Undersøgelserne siger dog intet om, hvilken støtteform og hvilket byggeri, der foretrækkes. (Meningsmålingerne "Ugens Gallup" nr. 37 (31.12.53) og Gallups "artikel nr. 9" (15.4.55)).

65. *Husleje – Boligstøtte. En redegørelse for boliglovene*. U.å. (1955), s. 11. (Informationshæfte udgivet af Socialdemokratisk Forbund og "tiltænkt socialdemokratiske tillidsmænd og andre interesserede").

Abstract

Carsten Frimand: To build a better society. The political debate on housing, 1945-55, *Arbejderhistorie* 1/1999, pp. 1-22.

The post-war Danish housing policy took as its starting point the coming to grips with the widespread housing shortage, but, it also included more far-reaching perspectives of a welfare state character. The involvement of the state in house building and levels and conditions of renting were therefore the object of political and ideological dispute between the various political parties, which nevertheless, in 1946 unanimously adopted, at that point in time, the most comprehensive legislation to support construction/building. With the passing of a new housing law in 1955, housing policy altered its character: there was a gradual phasing out the state's direct financial support and housing policy was therefore more-or-less taken out of welfare state politics which had started to take form in other areas. The article gives an account of the 10 years development of housing policy with a point of reference in the attitudes of the political parties, including, in particular, the attitude of the Social Democrats. In conclusion the article views the politics of housing from a socio-political, politico-economic and a welfare-political perspective.

Carsten Frimand
Stud.mag. i historie
Brigadevej 50, værelse 125
2300 København S