

BOLIGEN MELLEM NATVÆG- TERSTAT OG VELFÆRDS- STAT

Af Henning Bro

Henning Bro redegør i denne artikel for hovedresultaterne i sin Ph.d.- afhandling: "Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat. Bygge- og boligpolitik i tre danske bysamfund 1850-1930."

Boligens historie blev i forbindelse med interessen for industrialismens produktions- og boligmiljøer i 1970'erne og 1980'erne et anerkendt forskningsfelt for historikere såvel i udlandet som herhjemme. Som helhed må boligforholdene i privat udlejningsbyggeri og de tidligste former for byggeforeninger og -selskaber fra den sidste halvdel af det 19. århundrede og i årene inden 1. Verdenskrig således betragtes som rimeligt velbeskrevet i både den danske og navnlig i den vesteuropæiske forskning.

Boligpolitikens historie – et forsømt forskningsområde

Anderledes forholder det sig med offentlige myndigheders boligpolitiske dispositioner både i tiden før 1. Verdenskrig og navnlig i den efterfølgende periode, der især i Danmark har været et upåagtet forskningsområde. Området tangeres af samtidens embedsmænd, arkitekter, økonomer og boligkommissioner og -udvalg og i efterkrigstidens købstadshistorier, arkitekturhistoriske hovedværker og diverse boligselskabers jubilæumsskrifter, men har ikke været analyseret nærmere i dansk historie-forskning.

I flere af de vest- og centraleuropæiske lande, vi herhjemme normalt sammenligner os med, har boligpolitikens historie før og i løbet af mellemkrigstiden til gengæld været taget op til nærmere granskning af historikere. Det gælder vore nordiske nabolande, men i særlig grad Tyskland og Storbritannien, hvor en række af de nationale forhold er blevet grundigt analyseret og siden publiceret i større artikelbidrag og egentlige monografier.

Samlede og sammenlignende behandlinger af boligpolitikken i en bredere europæisk sammenhæng har derimod været indskrænket til summariske beskrivelser i oversigtsfremstillinger om den almindelige økonomiske og sociale historie i Europa samt om den urbaniseringsproces, kontinentet gennemløb i den sidste halvdel af 1800-tallet og op gennem det

20. århundrede. Dog forsøgte den svenske forsker Björn Linn i værket Storgårdskvarteret fra 1974 at belyse periodens boligpolitik i en større fælleseuropæisk sammenhæng ud fra en byplanhistorisk analyse af den storgårdsskarré, der udvikledes og kom til at dominere det meste af boligbyggeriet i Vest- og Centraleuropa fra 1. Verdenskrig og frem til omkring 1930.² Manglende muligheder for at sammenligne navnlig britiske forskningsresultater med tilsvarende forhold i det øvrige Europa foranledigede endelig The European Science Foundation til at understøtte forskningsprojektet Housing Strategies in Europe 1880-1930, der fra 1989 til 1991 gennemførte tre workshops i Wassener (Holland), Berlin og Strasbourg med henblik på sammenligning af boligstrategier i Europa i perioden 1880-1930.³

Samlet tegner der sig i den danske og vesteuropæiske forskning et billede af en boligpolitik, der frem til 1. Verdenskrig i udstrakt grad blev styret af liberale grundsætninger. Boligspørgsmålet fik ganske vist en stadig større politisk rolle fra slutningen af det 19. århundrede, men det var først under og efter verdenskrigen og op gennem 1920'erne, at statsapparatet og kommunerne med eget boligbyggeri, understøttelse af privat og almen-nyttigt byggeri og huslejeregulering suspenderede markedskræfterne på boligmarkedet.

Selv om de fleste forskningsbidrag erkender, at der dermed var tale om et radikalt brud med de liberale traditioner, hersker der forskellige opfattelser af, hvilken betydning periodens boligpolitik skal tillægges. Nogle forskere peger på, at der var tale om en kortere periode, hvor stat og kommune under de helt ekstraordinære forhold under og efter 1. Verdenskrig måtte intervenere, og at efterkrigstidens regulerende boligpolitik tidligst kan lokaliseres til 1930'erne eller skal ses i lyset af de politiske og økonomiske forhold efter sidste verdenskrig.

I den nyeste velfærdsstatsforskning ses boligpolitikken i et helt andet lys. Velfærdsstatens tidligste rødder, og dermed også dens boligpolitik og øvrige velfærdsreformer, er rykket tilbage ikke blot til 1930'erne men til ti-

den under og efter 1. Verdenskrig. Vægten lægges her på samspillet mellem den økonomiske og klassestrukturelle udvikling, arbejderklassens organisering og konjunkturelle faktorer. Samme synsvinkel anlægges af de utallige fremstillinger af arbejderbevægelsens historie, der dog ser velfærdsstatens boligpolitik som udtryk for bevægelsens stadigt større politiske magt op gennem det 20. århundredes første halvdel. For traditionelt marxistiske forskere sikrede statsapparatet med den førte boligpolitik derimod en del af den nødvendige reproduktion i det kapitalistiske samfund og stimulerede profitdannelsen i de perioder, byggefagene var i krise.

Kilder og metoder

Under indtryk af den stærkt begrænsede interesse, boligpolitikken tidlige historie har haft i den danske forskning, behandler Ph.d.-afhandlingen "Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat" nærmere statens og navnlig kommunernes boligpolitiske dispositioner over for arbejderklassen og dermed ligestillede i årene 1850-1930 i såvel den danske hovedstads to kommuner og byer, København og Frederiksberg, som i to udvalgte bysamfund – købstaden Nykøbing på Falster og stationsbyen Lyngby nord for København.⁴ Afhandlingens undersøgelser bygger på Rigsdagstidende, den offentlige statistik samt de trykte forhandlinger fra Københavns Borgerrepræsentation, Frederiksberg Kommunalbestyrelse og Nykøbing F.s byråd samt et meget omfattende antal journalsager fra Indenrigsministeriets Boligafdeling (Rigsarkivet) og forvaltningsarkiver fra de to Hovedstadskommuner (Københavns og Frederiksberg Stadsarkiv), Nykøbing F. Kommune (Rådhuset i Nykøbing F.) samt Lyngby-Taarbæk Sognekommune (Byhistorisk Samling for Lyngby-Taarbæk Kommune).

Ved analyserne af boligpolitikken udvikling ser afhandlingen politikområdet som et af den spirende velfærdsstats centrale velfærdsinitiativer, hvis konkrete fremtrædelsesform bestemmes af to socio-politiske kræfter: Dels arbejderbevægelsens klassemæssige politiske

styrkeforhold, der er betinget af arbejderklassens politiske og faglige organisering, og klassestrukturen, som er et resultat af strukturen og forandringerne i den kapitalistiske markedsøkonomi med hensyn til teknologi, ejendomsforhold, produktionsområder, markedsorientering m.m. Dels arbejderbevægelsens aktuelle styrkeposition, der, betinget af de økonomiske konjunkturer eller kriser i dele af markedsøkonomien (sektorkriser), henholdsvis kan være begrænsende eller mulighedsskabende for nye velfærdsinitiativer. Et samspil mellem disse faktorer bevirker, at velfærdsstaten og dens velfærdsinitiativer, herunder boligpolitikken, siden midten af det 19. århundrede udvikles under følgende statsformer: Natvægterstaten (1850-1890), den liberalistiske socialhjælpsstat (1890-1924), den præ-universalistiske velfærdsstat (1914-1940) og den universalistiske velfærdsstat (1945-1990).⁵

Natvægterstaten og boligen – 1850 til 1890

Med industrialiseringen fra 1840'erne indledtes en omfattende urbanisering først i Hovedstaden, og efterhånden som industrien bredte sig videre ud i landet, også i de fleste af provinsens byer. Byarbejdernes boliger indrettedes først i byernes ældre og indre bydele og siden i de nye kvarterer, der skød op udenom. De enkelte beboelsesejendomme opførtes med fortjeneste for øje af små selvstændige næringsdrivende, og lejlighederne udlejedes på et generaliseret boligmarked.

Industrialisering og urbanisering

I Hovedstaden tilvejebragtes boligerne til den indvandrende byarbejderbefolkning i første omgang ved en kraftig overbebyggelse af Københavns gamle bykerne bag det fæstningsanlæg, der var lagt uden om byen i løbet af 1600-tallet. Ældre ofte forfaldne bygninger gennemgik en veritabel knopskydning i form af tilbyggede kvistetager, kældre indrettedes til beboelse og tilbageværende arealer opfyldtes af tætliggende bag- og sidehuse.

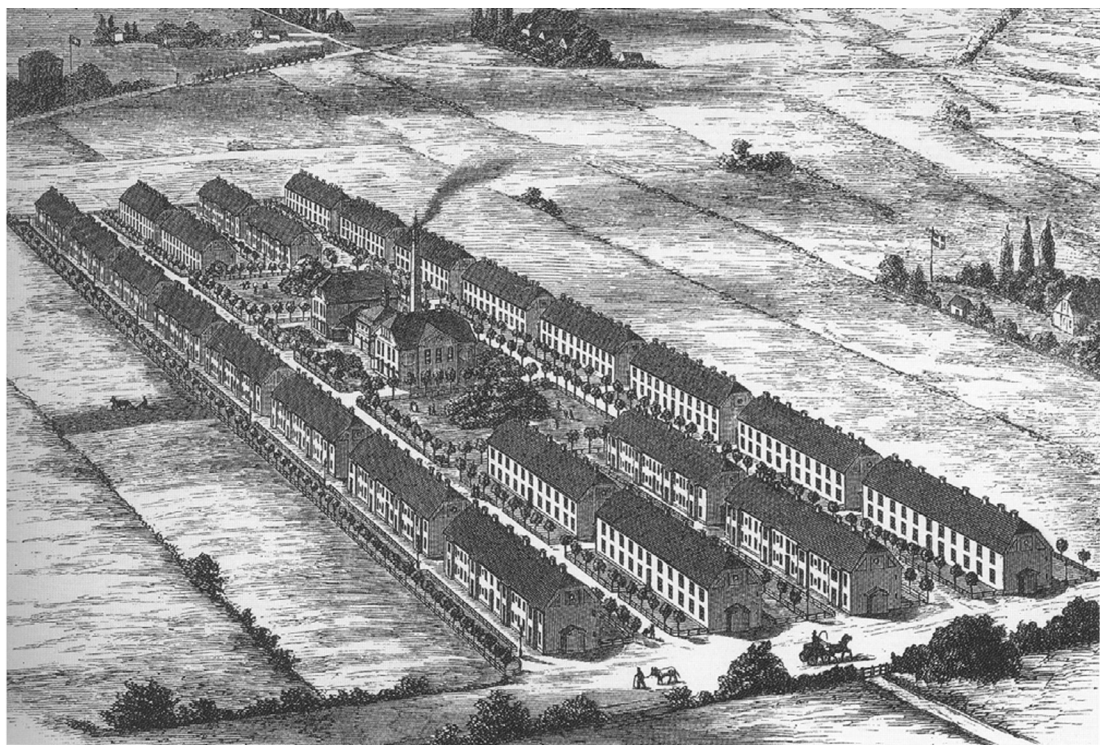
Med den fortsatte industrielle tilvækst og

arbejdskraftsindvandring voksede de fleste danske byer i løbet af den sidste halvdel af det 19. århundrede ud af de gamle bykerner. I Hovedstaden indledtes udviklingen allerede i 1852 med ophævelsen af den såkaldte demarkationslinje, der af forsvarshensyn var lagt uden om København. På de stort set ubebyggede områder, der blev frigivet til byggeri, opstod industri- og arbejderbydelene Nørrebro og Vesterbro, ligesom den østligste del af Frederiksberg blev inddraget til bymæssig bebyggelse.

Samme grad af overbebyggelse og tidlig forslumning af de ældre bydele, som havde karakteriseret København i 1840'erne og 1850'erne, kom i 1860'erne og 1870'erne i en vis udstrækning til at kendetegne den første fase af urbaniseringen i de to undersøgte bysamfund – dels i den middelalderlige bykerne i Nykøbing F. dels i den gamle landsby i Lyngby. Med åbningen af Falsterbanen i 1872 og Nordbanen i 1863 opstod der fra 1880'erne efterhånden mere sammenhængende bebyggelser mellem de gamle bykerner og frem mod de nye banegårde. De nye kvarterer her rummede såvel boligbyggeri som erhvervsvirksomheder, men var i modsætning til Hovedstaden mere socialt blandede.

Et frit og ureguleret boligmarked

I perioden mellem 1850 og ca. 1890 blev bygge- og boligpolitikken på såvel nationalt plan som af kommunerne i Hovedstaden og de to udvalgte bysamfund styret af stærkt liberale anskuelser. Boligforsyningen og huslejedannelsen blev overladt til markedet, som stat og kommune stort set holdt sig ude fra. Via kræfternes frie spil på boligmarkedet ville der gennem det private byggeri altid være en tilstrækkelig boligforsyning til en rimelig husleje. I et forsøg på at stimulere byggeriet af mindre lejligheder kunne kommunerne dog fra 1871 indrømme fritagelse for bygningsafgift og arealskat, men herudover var enhver form for regulering af markedets prisdannelse og offentlig byggeaktivitet eller understøttelse af boligforsyningen udelukket. Sådanne indgreb ville sætte markedskræfterne ud af spillet og



De Classenske Boliger på Frederiksberg, som de blev gengivet i Illustreret Tidende i 1866. Bebyggelsen blev en af de største, som Hovedstadens filantropiske byggebevægelse kom til at stå bag. (Frederiksberg Stadsarkiv)

påføre det private byggeinitiativ urimelig konkurrence med en faldende boligproduktion til følge. Skulle der uden for markedet tilvejebringes særligt billige og gode boliger for byernes arbejderbefolkninger, måtte det ske gennem det private initiativ.

Som følge af forslumningen og overbebyggelsen af Københavns indre bydele og de trøstesløse boligforhold, der her blev budt arbejderbefolkningen, rejste en kreds af byens læger og borgerlige socialreformatorer i 1850'erne og 1860'erne for første gang boligspørgsmålet i offentligheden. Som helt tilsvarende bevægelser andre steder i Vesteuropa blev byarbejderens elendige boligforhold set som roden til alt ondt – dårlige levevilkår, drikfældighed og moralsk og kulturelt forfærd. Til boligspørgsmålets løsning pegedes på en opstramning af de eksisterende byg-

ningslove, samt at borgerskabet tog initiativ til særlige selskaber – eller foreninger. Baseret på det liberale princip om hjælp til selvhjælp kunne der enten via privat velgørenhed eller foreninger, hvor arbejderne sparede op til den nødvendige byggekaptal, tilvejebringes de fornødne billige og gode arbejderboliger, der samtidig ville modvirke arbejderbefolknings øvrige dårligheder – og som en bekvem sidegevinst også en politisk radikaliserende af underklassen.

Med det fokus, der var sat på arbejderbefolkningens bolig- og levevilkår, oprettedes, med Lægeforeningens Boliger fra 1853 som den første, i de følgende 20 år et større antal filantropiske byggeselskaber i København samt i 1865 den kooperative Arbejdernes Byggeforening. I de følgende år bredte den borgerligt genererede filantropiske og koope-

rative byggebevægelse sig i større eller mindre omfang til det øvrige land. Som reaktion på de kummerlige forhold, arbejderne levede under i de indre og ældre dele af Nykøbing F. og i Lyngbys bondeby, som den gamle landsby efterhånden betegnedes, stiftedes i Nykøbing F. en aflægger af den københavnske Arbejdernes Byggeforening i 1873 og i Lyngby bl.a. Lyngby By Arbejderboliger fra 1888.

Det samlede resultat af anstrengelserne blev dog yderst begrænset. I København og på Frederiksberg, hvor der blev taget flest initiativer, kom lejlighederne i foreningsbyggeriet i 1890 kun til at udgøre 5 procent af den samlede boligmasse. Afgørende var det, at kommunerne, lige på nær København, der som den første og eneste understøttede nogle af byens filantropiske byggeselskaber med lån og vederlagsfrie byggegrunde, både på Frederiksberg og i de to øvrige undersøgte byer, som i resten af landet afholdt sig fra økonomisk at understøtte byggeriet. Hertil kom, at det trods de smukke og idealistiske tanker når det kom til stykket kneb for mange filantropiske selskaber at få tilstrækkeligt med midler gennem velgørende bidrag eller aktietegning. For Arbejdernes Byggeforening i både Hovedstaden og Nykøbing F. havde den almindelige arbejder desuden ikke økonomisk mulighed for at komme i betragtning til husene i foreningernes rækkehusbyggeri.

Bebyggelsesregulering med laveste fællesnævner

Helt i tråd med de herskende liberalistiske principper indskrænkede det offentlige sig af hensyn til den private ejendoms- og dispositionsret til, kun at foretage minimale reguleringer af byggeriets fysiske udformning. Bygningslovene for Hovedstaden og købstæderne og byggereglementerne i sognekommuner med bymæssige bebyggelser fastsatte, ud over konstruktive bestemmelser, kun regler for bebyggelsen af de enkelte karréers grunde med hensyn til bygningshøjde, grundudnyttelse og gadebredde, men rummede ingen byplanmæssige beføjelser til, samlet at regulere bebyggelsen i en karré eller i en hel bydel.

Da kommunerne samtidig ikke forsøgte at styre bebyggelsen gennem anlæg af gader og veje, og da de private grundejere på deres grunde for at spare på udgifterne til vejanlæg og for samtidig at opnå en højere grundudnyttelse, fik mulighed for at udlægge dybe karreer, blev industri- og arbejderbydelene på Københavns Nørrebro og Vesterbro og i Frederiksbergs Schønbergskvarter, ligesom i storbyerne på det europæiske kontinent, karakteriseret af et karrébyggeri med en op til 5-etages randbebyggelse til gaderne og en stadig mere intens opfyldning af baghusarealerne med bygninger af tilsvarende højde til såvel boligformål som til fabriksvirksomhed. I de to øvrige udvalgte bysamfund og i landets øvrige større provinsbyer blev karréformen mere modificeret. Til gaderne opførtes 1- til 3-etages randbebyggelser, mens bagarealerne her blev udnyttet til boligbyggeri eller bygninger med mindre erhvervsvirksomheder af tilsvarende eller lavere bygningshøjde.

Minimalstatens forudsætninger

Statens og kommunernes yderst liberale tilgang til boligpolitikken i årene 1850-1890 lå således helt på linje med de liberalistiske og residuale træk, der kendetegnede den herskende natvægterstats velfærdsinitiativer og øvrige rolle i samfundet. Som andre sociale opgaver skulle boligspørgsmålet løses gennem markedet eller via privat filantropi eller frivillige og private opsparings- og forsikringsordninger. På linje med det offentliges minimale, og stigmatiserende, fattigunderstøttelse til sikring mod markedets værste og mest uundgåelige sociale nød, sikrede bygningslovgivningen af hensyn til brand- og sundhedsfaren et største mål for, hvor langt de private bygherrer kunne udnytte deres grunde.

Den kapitalistiske markedsøkonomi var op gennem den sidste halvdel af det 19. århundrede endnu så svagt udviklet, at en række samfundsopgaver løstes af det private initiativ og gennem markedet. Klassen af byarbejdere udgjorde samtidig et relativt mindre befolkningsselement og var som følge af manglende politisk og faglig organisering ikke i stand til

at fremsætte krav om mere vidtgående velfærdsreformer og boligpolitiske initiativer. Borgerskabet, der med Højre sad på flertallet ude i byrådene og i Hovedstadens kommunalbestyrelser og sammen med bondestandens Venstre sad på magten i Rigsdagens kamre, kunne dermed sætte tidens liberalistiske dagsorden i social- og boligpolitiske spørgsmål.

Boligen under den liberalistiske socialhjælpsstat – 1890 til 1914

Den nye og kraftigere industrielle tilvækst fra midten af 1890'erne og i årene efter århundredskiftet forstærkede den urbaniseringsproces, der var sat i gang tidligere i århundredets sidste halvdel. Etagebyggeriet vandt yderligere indpas, og bag dette stod nu i højere grad mere kapitalstærke investorer, der i Hovedstaden og i de største provinsbyer ofte opførte ejendomme, der omfattede en større andel af de enkelte karrierer.

Urbaniseringen fortsætter

Hovedstadens samlede befolkningstal nåede inden 1. Verdenskrigs udbrud i 1914 langt over en halv million indbyggere. I København udbyggedes indre Nørrebro og Vesterbro, hvorfra bebyggelsen bredte sig videre ud i industri- og arbejderbydelenes yderkvarterer og på Østerbro, der hidtil havde været præget af villabyggeri, og på Amagerbro, hvor der opstod tilsvarende nye kvarterer. På Frederiksberg bredte etagebyggeriet sig ind på de tidligere villakvarterer, og hele byens østlige del frem til Fasanvej-linjen blev udbygget. Fortrinsvis med arbejderbydelen Sindshvilekvarteret og Mariendalskvarteret, der i den vestlige del kom til at omfatte tilsvarende lejekaserne og betydelige fabriksanlæg.

Samme udvikling, om end i mere modificeret form, kom til at præge den samtidige urbanisering i de fleste danske provinsbyer og større stationsbyer. I den udvalgte provinsby Nykøbing F. bredte byen sig i perioden ned mod det ekspanderende havneområde, på Nørrebro ud langs udfaldsvejen mod færgestationen Orehoved og på Østerbro på den anden

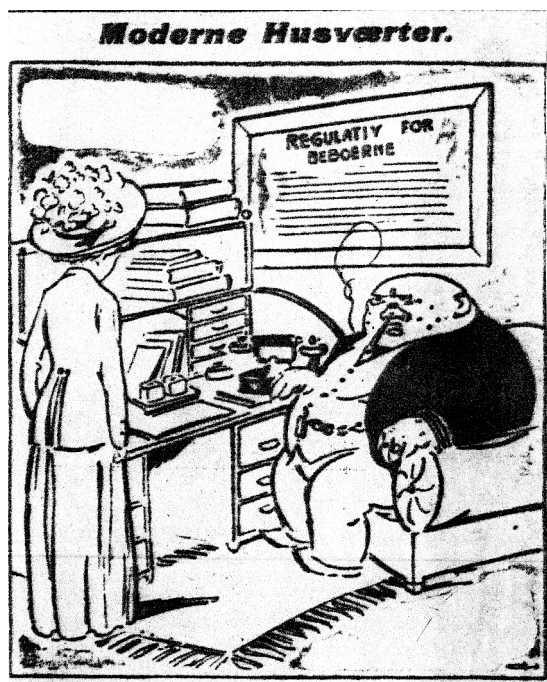
side af banegårdens sporterræn, hvor byens største industriarbejdspladser, sukkerfabrikken fra 1884 og andelssvineslagteriet fra 1889, blev opført. Jernbanelinjen blev tilsvarende styrende for byvæksten i stationsbyen Lyngby. Inden verdenskrigens udbrud havde byen således bredt sig fra landsbyen i nord i et bredt bælte ned langs Kongevejen, Lyngby Hovedgade, og over på den anden side af banelegemet, hvor der etableredes flere større industrivirksomheder.

Boligsagens politisering

Mens lægernes og de borgerlige sociale reformatorers boligstrategier og byggeselskaber og byggeforeninger navnlig i årene 1850-1880 havde været det eneste alternativ til det private spekulationsbyggeri og præget den boligpolitiske debat, blev boligsagen allerede i midten af 1880'erne sat på dagsordenen af det fremvoksende Socialdemokrati, først i Hovedstaden men kort efter også i provinsen. I partiets mere kortsigtede velfærdsprogram, der skulle danne, som det udtryktes "overgang til samfundets socialistiske organisering", og i den socialdemokratiske Rigsdags- og kommunalpolitiske agitation fik hele boligspørgsmålet, som i flere andre vesteuropæiske lande, en meget central placering.

I den socialdemokratiske, marxistisk inspirerede, analyse var arbejderbefolkningens elendige boligforhold en af de sociale og økonomiske konsekvenser af den kapitalistiske produktionsmåde. Myndighedernes modvilje mod at regulere markedet, og private bygherers spekulation i kortsigtede huslejegevinster bevirkede, at boligforsyningen vekslede mellem år med boligoverflod og længere perioder med dybe boligkriser med voldsomme lejestigninger og overbefolkning af de enkelte lejligheder til følge. Med de lemfældige bygningslove og kommunernes ligegyldighed over for byernes fysiske udvikling var der samtidig givet frit lejde for en hensynsløs forslumning af de indre bydele og en raffineret massiv udnyttelse af byggegrunde og lejekaserne i de nye arbejderbydele.

Vejen ud af den kapitalistiske planløshed



Boligspørgsmålet fik en meget central placering i den socialdemokratiske agitation. Emnet blev gentagne gange taget op i store artikler i Socialdemokraten, men berørtes også i en humoristisk streg, som her fra 1913. Husværten siger: "Ja, min gode kone. Deres ansøgning kan måske nok bevilges, men jeg savner endnu en dåbs- og vielsesattest samt sædelighedsbevis. Dernæst må Deres mand kontraktmæssigt forpligte sig til, under ingen omstændigheder at sætte børn i verden. I den forbindelse kan jeg oplyse, at jeg i et enkelt af mine huse ganske forsøgsmæssigt vil indføre to-børnssystemet, dog kun blandt sådanne solide personer, der som lejere har mindst 25 års anciennitet – og som sagt kun forsøgsvis – Farvel!" (Socialdemokraten, den 15.12.1913)

var, ud over skærpede bygningslove, en aktiv offentlig byplanlægning og huslejeregulering, en kommunalisering af småboligbyggeriet. Borgerskabets filantropiske byggeselskaber nyttede intet i forhold til de massive problemer, arbejderbefolkningen også på boligområdet stod over for, og skulle ikke forvente at få offentlige midler, når Socialdemokratiet en-

gang kom til magten. Med den skepsis, socialdemokraterne i de første år havde over for den kooperative bevægelse, nyttede byggeforeninger heller ikke meget, og man påviste, hvordan arbejderne blev økonomisk udelukket fra foreninger som Arbejdernes Byggeforening.

De første boligpolitiske initiativer

Betegnende for boligsagens centrale placering i den socialdemokratiske arbejderbevægelse var det, at statslån til kommunalt boligbyggeri blev et af de første lovforslag. Socialdemokratiets to første folketingsmedlemmer fremsatte i Rigsdagen i 1886. For første gang blev den afgrundsdybe ideologisk-politiske forskel mellem Venstres og Højres markedstænkning og tro på filantropi og den private selvhjælpsbaserede forsikrings- og opsparingsmodel sat over for Socialdemokratiets krav om vidtgående markedsregulering, velfærdsreformer og kommunalisering af væsentlige samfundsopgaver. I de næste mange årtier blev denne modsætning et nærmest evigt tilbagevendende tema, hver gang også boligpolitiske spørgsmål var til behandling i Rigsdagen og ude i kommunerne.

Da et socialkonservativt tankesæt om mindre statslig understøttelse af forsikringsbaserede sociale ordninger, som f.eks. sygekasser, på samme tidspunkt havde vundet indpas navnlig i Højre, kunne der i Rigsdagen i 1887 samles flertal om en byggestøttelov, der som en stærkt barberet udgave af det oprindelige socialdemokratiske forslag sidestillede kommuner og byggeforeninger som potentielle låntagere til de i øvrigt stærkt begrænsede statslån. Selv om Socialdemokratiet betragtede byggestøtteloven som en halv sejr, måtte partiet i de følgende år se i øjnene, at loven ikke blev anvendt af kommunerne og kun til understøttelse af enkelte byggeforeningsinitiativer.

På den baggrund og i lyset af den boligmangel, der fulgte med arbejdskraftindvandringen under Hovedstadens og de øvrige byers industrielle opsving omkring århundredskiftet, fremsatte socialdemokraterne i 1898 et lovforslag, der pålagde kommunerne at opføre

beboelsesejendomme. Forslaget blev blankt afvist af både Højre og Venstre, og da man herfra på det tidspunkt, og siden under de sidende Venstre-regeringer efter systemskiftet i 1901, fortrinsvis ville fremhjelpe byggeforeninger, blev byggestøtteloven primært med dette sigte forlænget over et par omgange frem til 1. Verdenskrig. Selv om lovens lånesummer og dermed dens rækkevidde var begrænset, gav den, sammen med periodens stigende reallønninger, stødet til dannelse af en række nye små kooperative byggeforeninger, hvoraf kun en del fik glæde af lånene indtil udlånssummen var opbrugt. I Hovedstaden drejede det sig i København om 15 byggeforeninger, hvoraf halvdelen fik statslån, i nabo-byen Frederiksberg Arbejderes Byggeforening, der ligeledes fik statsstøtte, samt i den ene af de to andre udvalgte bysamfund Byggeforeningen Frem i stationsbyen Lyngby.

Med det fastlåste boligpolitiske borgerlige flertal afholdt socialdemokraterne sig i Rigsdagen fra at fremsætte yderligere lovforslag på området i tiden frem mod verdenskrigen. Havde Socialdemokratiet i Rigsdagen således vanskeligheder med at komme igennem med sit bolig- og velfærdspolitiske program, satse de partiet fra slutningen af 1890'erne under parolen "kommunesocialisme" på at få gennemført en større del af boligpolitikken og velfærdspakken i de større og industrialiserede byer, hvor man i byråd og kommunalbestyrelser hurtigere ville blive den største parti-gruppe, og hvor man på et tidspunkt kunne påregne at opnå flertallet eller i hvert tilfælde sammen med de radikale for en periode at kunne udgøre en flertalsblok.

I Socialdemokratiets kommunalpolitiske agitation og konkrete politiske arbejde i byråd og kommunalbestyrelser fik kravet om kom-

Arbejdernes Byggeforening Frem i Lyngby blev en af de små kooperative byggeforeninger, der i kraft af de første byggestøttelove dannedes i et større antal i Hovedstaden, men også opstod i en række købstadskommuner og større stationsbyer. (Foto 1950: Byhistorisk Samling for Lyngby-Taarbæk Kommune)



munale beboelsesejendomme derfor en særdeles central plads. Allerede i forbindelse med fremsættelse af boliglovsforslaget i Rigsdagen i 1898, og siden adskillige gange i årene frem til verdenskrigen, stillede partiet i Hovedstadens kommunalbestyrelser forskellige forslag om igangsættelse af kommunalt boligbyggeri. Selv om Socialdemokratiet på Frederiksberg allerede fra 1896, og i København fra 1903, havde flertallet med de radikale og på flere områder derved kunne drive en del af de lokale velfærdsreformer igennem, lykkedes det ikke i samme udstrækning i boligpolitikken. I spørgsmålet om kommunalt boligbyggeri stillede de radikale sig trods boligmanglen omkring århundredskiftet sig i første omgang på de to borgerlige partiers side. Der blev dog nedsat lokale udvalg til at se nærmere på sagen. På Frederiksberg førte det ved siden af statslånet til en ganske betydelig supplerende understøttelse ved vej- og kloakanlæg ved den nyetablerede Frederiksberg Arbejderes Byggeforening i 1899 og til, at kommunen 7 år senere gav støtte til de private mønsterboliger, der opførtes på Mariendalsvej. I København blev de arbejderboliger, der i 1907 blev opført ved kommunens nye gasværk i Vigerslev, det konkrete resultat.

Mens de radikale først ville skride til kommunalt boligbyggeri, når der eventuel skete en forværring af den boligkrise, der havde været under opsejling siden byggekrakket i 1908, var der tydeligvis en større bevægelighed med hensyn til kommunal understøttelse af bygge- og boligforeninger. Som følge af den tiltagende boligmangel havde den socialdemokratiske arbejderbevægelse således direkte medvirket til dannelse af de nye almennyttige boligselskaber AAB og AAK fra 1912 og indirekte til haveboligforeningerne Grøndalsvænge og Præstevang fra 1911 og 1912.

For første gange siden kommunens understøttelse af nogle af byens filantropiske byggeselskaber i 1870'erne kunne Socialdemokratiet og de radikale i årene 1913-1914 samle sig om at yde lån og sælge byggegrunde på særligt gunstige vilkår til nogle af disse boligforeningers byggeforetagender. På Frederiksberg,

hvor de konservative siden 1909 ganske vist havde fået ét mandats forspring i forhold til den socialdemokratisk-radikale blok, ydede kommunen i 1914 samtidig en tilsvarende understøttelse af kommunefunktionærernes nye haveboligforening ved Finsensvej. I de to udvalgte øvrige bysamfund, provinsbyen Nykøbing F. og stationsbyen Lyngby, sad Højre frem til 1913 til gengæld så tungt på flertallet i de stedlige by- og sogneråd, at de hastigt voksende socialdemokratiske partigrupper betragtede det som nytteløst at fremsætte indstillinger om kommunale beboelsesejendomme eller understøttelse til bygge- og boligforeninger.

Bebyggelsesregulering med konsensus

Selv om der ikke i Rigsdagen efter århundredskiftet kunne opnås enighed om en skærpelse af Hovedstadens toneangivende bygningslove og her at give Hovedstadskommunerne de ønskede betydelige byplanmæssige beføjelser, blev der i den praktiske politik i København og på Frederiksberg i årtierne op mod verdenskrigen etableret en betydelig konsensus omkring reguleringen af byggeriets fremtidige udformning. Dels gennem opkøb af store jordarealer og servitutstyring på private grundarealer, dels via vej- og bebyggelsesplaner for de kommunale jordbesiddelser på de ydre københavnske brokvarterer og i første omgang for den nordlige del af det vestlige Frederiksberg – Nordre Landdistrikt.

Med de nye bebyggelsesregulerende instrumenter fik Hovedstadskommunerne adskilt det nye boligbyggeri fra større fabriksanlæg, der blev henvist til særlige byggegrunde i boligkvarterne eller til mere isolerede industrikvarterer. I København i Haraldsgade-kvarteret på Nørrebro, ved Vermlandsgade på Amagerbro, i havnekvartererne og i Valby og Lygtekvarteret i de nordvestlige og sydvestlige distrikter, der 1901 indlemmedes i Københavns Kommune. På Frederiksberg nord for banegårdens sporterræn og længere mod vest langs Vestbanens og Frederikssundsbanens linjeføring mellem Nylandsvej og Peter Bangs Vej.

Ved at anlægge nye gader i fuld bredde og



Frederiksbergs Peter Bangs Vej med AAB's afdeling 11 fra 1918 i forgrunden. Arbejderbevægelsen to store boligselskaber AAB og AKB stiftedes umiddelbart før 1. Verdenskrig og stod i de følgende år bag et meget stort offentligt understøttet boligbyggeri i Hovedstaden (Frederiksberg Stadsarkiv)

så tæt som muligt blev de enkelte karrédannelser så smalle, at det, kombineret med Hovedstadens noget strammere bygningslove fra 1889 og 1890, lykkedes at friholde de nye boligkvarterer fra det tidligere intensive baggårdsbyggeri. Til gengæld blev gårdene opfyldt af skure og plankeværker, der adskilte de enkelte grunde. Disse redekamskarréer, opkaldt efter de trappetårne, der med køkken-trapper og en del af køkkenerne, skød sig ind i gårdarealet, blev særlig udbredte på ydre Nørre- og Vesterbro og Østerbro i København og i Sindshvilekvarteret og den vestlige del af Mariendalskvarteret på Frederiksberg.

I provinsbyen Nykøbing F. og stationsbyen Lyngby gik kommunerne før verdenskrigen til gengæld ikke ind i en større regulering af bebyggelsens udformning end den, bygningsloven og bygningsreglementet hjemlede. Resultat blev, at bydelene på Nykøbings Nørre- og Østerbro kom til at bestå af 1- til 2-etages sammenbyggede gadehuse og bag randbebyggelsen i mange tilfælde garager, skure og

værksteder, ligesom egentligt baghusbyggeri ikke kunne forhindres bag husrækkerne ud til Hovedgaden og Jernbanevej i stationsbyen Lyngby.

Baggrundsfaktorer og sammenhænge

På trods af, at bygge- og boligpolitikken i årene 1890-1914 rykkede noget i forhold til de yderst liberale traditioner, der havde kendetegnet det meste af den sidste halvdel af det 19. århundrede, skete der i perioden ikke et afgørende brud med de liberalistiske positioner. Tidens liberalistiske socialhjælpsstat brød ganske vist med natvægterstatens residuale velfærdssystem og minimalstatslige reguleringer og begyndte helt parallelt med de nye sociale reformer, såsom statsstøtte til sygekasser, ulykkesforsikring og a-kasser, og gennem låneordningerne fra perioden 1887-1914 at yde understøttelse til kooperative byggeforeninger. Men ordningerne hvilede fortsat på det liberale selvhjælpsbaserede opsparings- og forsikringsprincip, og lånesummer var så be-

grænsede, at det byggeri, der kom ud af det, ikke i nævneværdig grad øvede indflydelse på markedet.

Stat og kommune holdt sig således i hovedsagen passive i forhold til boligmarkedet, hvor de frie og uregulerede markeds kræfter stadig var afgørende for huslejedannelse og boligforsyning. Selv om Socialdemokratiet blev dagsordenssættende i bolig- og velfærdspolitiske spørgsmål og indirekte ganske givet var medvirkende til at drive en del af tidens sociale reformer frem, var den socialdemokratiske arbejderbevægelse i takt med industriarbejderklassens tilvækst i det mest af perioden mellem 1890 og 1914 i den politiske og faglige organiseringsfase, der først lige før udbruddet af verdenskrigen resulterede i, at Socialdemokratiet i det politiske system havde opnået et styrkeforhold, der ville muliggøre en afgørende indflydelse på såvel rigsdagspolitisk plan som i byråd og kommunalbestyrelser i de større bysamfund.

Boligmanglen omkring århundredskiftet og byggekrakket i 1908 fik samtidig ikke en sådan dybde, at Socialdemokratiet var i en tilstrækkelig stærk styrkeposition til at drive sin mere vidtgående boligpolitik igennem. Tydeligst på rigsdagspolitisk plan, hvor Venstres og de konservatives styrkeforhold i form af flertal i Rigsdagens to kamre først for alvor svækkedes i 1913, da Det radikale Venstre og Socialdemokratiet opnåede flertallet i Folketinget. Men heller ikke i Hovedstaden, hvor de to partier i de to kommunalbestyrelser trods alt udgjorde flertallet i København fra 1903 og på Frederiksberg i årene 1896-1909 og efterfølgende her et meget stort mindretal, der kun stod ét mandat fra, igen at opnå flertallet.

Både i forhold til Venstre og Det konservative Folkeparti, men også Det radikale Venstre lykkedes det i Hovedstaden ikke foreløbigt at gennemføre de mere vidtgående socialdemokratiske velfærdreformer og kravet om en delvis kommunalisering af boligbyggeriet. Til gengæld var der blandt de konservative, og navnlig hos de radikale, en større bevægelighed med hensyn til kommunens forhold til

foreningsbyggeriet og regulering af bebyggelsesudviklingen. Både Københavns og Frederiksberg Kommunes understøttelse af nye typer af bygge- og boligforeninger i årene 1913-1914 og den langt mere konsekvente bebyggelsesregulering var udtryk for disse strømninger.

Den bolignød, der lurede lige om hjørnet, var givetvis afgørende for den større imødekommenhed over for foreningsbyggeriet, mens graden af industrialisering og urbanisering, der netop i det fælleseuropæiske forskningsprojekt Housing Strategies in Europe blev set som udslagsgivende for udviklingen af tidens forskellige boligstrategier, må have ligget bag den betydelige konsensus, der lå til grund for bebyggelsesreguleringen i de to hovedstadskommuner. I de to øvrige udvalgte bysamfund var der blandt det konservative Højreflertal i by- og sognerådene hverken i provinsbyen Nykøbing F. eller i stationsbyen Lyngby en forståelse for nødvendigheden af og en vilje til at anvende de samme bebyggelsesregulerende instrumenter som i Hovedstaden eller yde bolig- og byggeforeningsinitiativer nogen form for kommunal understøttelse. Til trods for, at en socialdemokratisk magtovertagelse lå lige om hjørnet, blev de liberale bannere her holdt højt.

Fundamentet for velfærdsstatens boligpolitik – 1914 til 1930

Trods tilbagevendende økonomiske og sociale kriser blev den industrielle tilvækst under 1. Verdenskrig og op gennem mellemkrigstiden så stærk, at urbaniseringsprocessen fortsatte i Hovedstaden og rundt om i landets provins- og stationsbyer. I København blev de ydre brokvarterer udbygget og bredte sig herfra over en stadig større del af de distrikter, der var blevet indlemmet i 1901. På Frederiksberg blev store dele af de vestlige bydele udbygget og på provinsbyen Nykøbing F's Nørre- og Østerbro fortsatte byvæksten yderligere nogle kilometer i nordlig og østlig retning. En tilsvarende vækst kendetegnede de kvarterer, der i stationsbyen Lyngby var opstået vest for

banelinjen, og hen mod periodens slutning var byen så småt ved at udvikle sig til en af Hovedstadens fjernere forstæder.

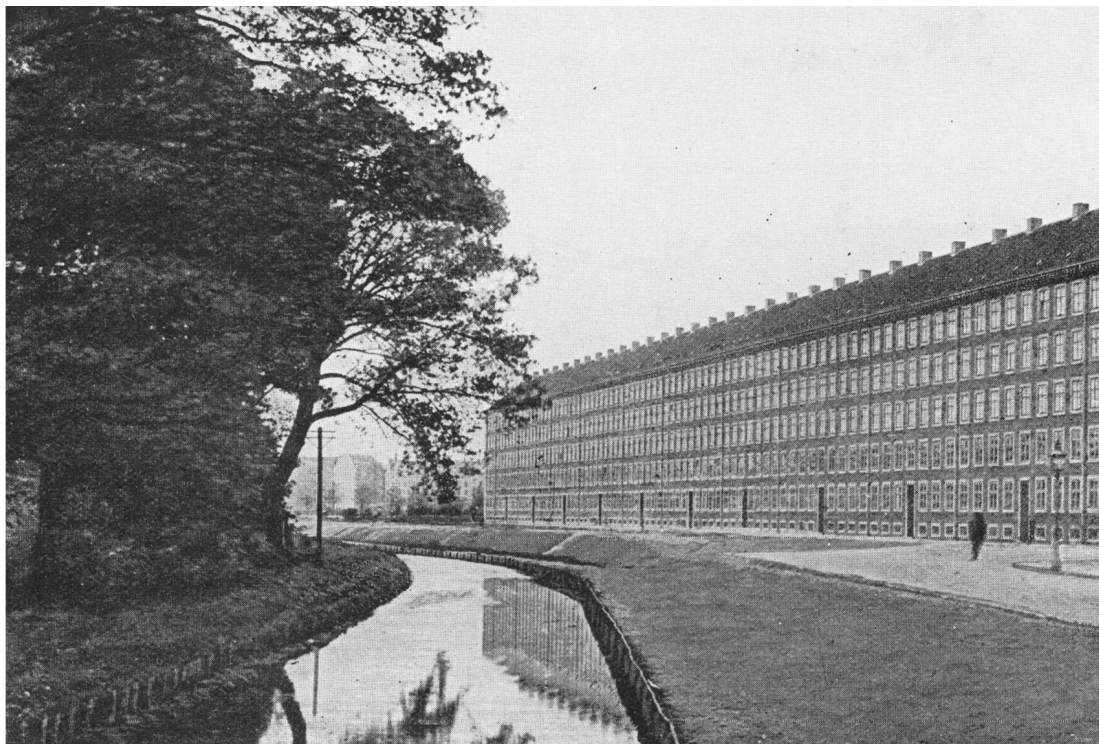
Men perioden blev nok så meget det helt afgørende brud med den liberale tradition og den liberalistiske socialhjælpsstats beskedne socialreformer og begyndende statslige understøttelse af sociale forsikrings- og opsparingsordninger. Stat og kommune fik en langt mere samfundsregulerende rolle, og med de velfærdsinitiativer, der gennemførtes under og efter 1. Verdenskrig, spirede nogle af hovedtrækkene ved den senere universalistiske vel-

færdsstat langsomt frem. Disse udviklings-træk blev særligt tydelige i de ændringer, boligpolitikken gennemgik i årene 1914-1930. De helt afgørende drivkræfter blev den socialdemokratiske arbejderbevægelses styrkeforhold og aktuelle styrkeposition.

Det politiske styrkeforhold

Det styrkeforhold, Socialdemokratiet og de faglige organisationer opnåede, var udtryk for de klassestrukturelle forskydninger, som transformationen af det industrikapitalistiske samfund førte med sig. Med den industrielle

Under og efter 1. Verdenskrig stiftedes et stort antal selvgroede soloandelsboligforeninger i Hovedstaden, der med statslig og kommunal støtte opførte et stort antal lejligheder. Hornbækhus' storgårdsskarré er i den sparsomme litteratur om tidens boligpolitik blevet fremhævet som et eksempel på periodens vellykkede boligbyggeri. Og dette ikke uden grund. Façaderne er holdt i den mest stilrene neoklassicisme og det store gårdsrum har mere karakter af en mindre park. De 228 2- og 3-værelses med kammer er rummelige og helt karakteristiske for tidens lejlighedsplaner. Det var da også en anden af tidens store boligbyggere, der stod bag komplekset – Kay Fisker. Her ejendommen set fra den åbne Ladegårdså, der endnu dannede et naturgivent vandskel mellem Frederiksberg og København. (Arkitekten 1923. s. 395-396).



tilvækst op til, under og efter verdenskrigen var byarbejderbefolkningen blevet den dominerende samfundsklasse, og med den sociale ulighed, lønarbejderklassen stod overfor, genereredes en stadig større politisk bevidsthed og en politisk, faglig og kooperativ organisering.

Fagbevægelsen var inden verdenskrigen blevet fuldt udbygget med fagforbund og en samvirkende landsorganisation for samtlige fagforbund, der var blevet indgået landsdækkende hovedaftaler og overenskomster og opbygget et fagretsligt system. Den kooperative bevægelse var samtidig blevet opbygget med produktionsvirksomheder og brugsforeninger. På det politiske plan havde Socialdemokratiet taget det lange seje træk, gennem en ihærdig politisk agitation og opbygget en landsdækkende partiorganisation og mobiliseret lønarbejderbefolkningens vælgermasser, så meget at partiet kunne besætte et stadigt stigende antal pladser i Rigsdagen og ude i byernes kommunalbestyrelser og byråd.

Fra 1913 og frem til 1920, i årene 1924-1926 og igen fra 1929 opnåede Socialdemokratiet sammen med Det radikale Venstre således flertallet i Folketinget. Under og efter verdenskrigen indgik arbejderpartiet i et stadigt mere formaliseret samarbejde med den siddende radikale regering, først som støtteparti og siden som regeringsparti. I midten af 1920'erne var Socialdemokratiet regeringsbærende med radikal støtte, mens de to partier fra 1929 indgik i en koalitionsregering under socialdemokratisk ledelse. Selv om Venstre og de konservative fortsat havde flertallet i Landstinget, og Venstre kunne sidde på regeringsmagten i den første del af 1920'erne, var der parlamentarisk og i kraft af den klassealliance, der blev indgået med Det radikale Venstre, sket en markant ændring af Socialdemokratiets landspolitiske styrkeforhold.

Endnu mere udtalt blev billedet på kommunalpolitisk niveau i Hovedstaden og i de fleste af landets større og industrialiserede byer. I Københavns Kommune opnåede Socialdemokratiet i 1917 flertallet i kommunalbestyrelsen og styrkede op gennem perioden denne posi-

on. På Frederiksberg sad de konservative på det ene meget spinkle mandat, der skilte den store socialdemokratisk-radikale mindretalsblok fra at opnå flertallet i byens kommunalbestyrelse. I de to øvrige udvalgte bysamfund opnåede Socialdemokratiet flertallet i Lyngby-Taarbæk sogneråd allerede i 1913, mens partiet i byrådet i Nykøbing F. frem til 1929 dannede flertallet med det ene radikale mandat. Flertallet blev udnyttet til et tæt samarbejde mellem de to partier og til, at socialdemokraterne i 1924 kunne overtage borgmesterstolen.

Boligkrise og politiske styrkepositioner

Selv om Socialdemokratiet opnåede et langt stærkere styrkeforhold i det politiske system, var det dermed ikke givet, at partiet kunne komme igennem med større dele af sin velfærds- og boligpolitik. Det gjaldt i forhold til modstående samfundsinteresser og -organisationer, Det radikale Venstre, og ikke mindst på landspolitisk plan. Her havde Venstre og konservative flertallet i Landstinget igennem hele perioden og i Folketinget også flertallet i de år, Venstre havde regeringsmagten i 1920'erne. At det alligevel lykkedes, hang sammen med den aktuelle styrkeposition, Socialdemokratiet fik som følge af den boligkrise, der under verdenskrigen og i adskillige år efter lammede de fleste bysamfund i Danmark.

Forskningsprojektet Housing Strategies in Europe påviste sammenhængen mellem graden af industrialisering og urbanisering og karakteren af byernes boligsociale problemer. Dette forhold har ganske givet været afgørende for, at boligkrisen i den danske hovedstad, som i Vesteuropas øvrige storbyer, her blev dybest og mere langvarig end i landets øvrige byer og f.eks. i de to øvrige udvalgte bysamfund – provinsbyen Nykøbing F. og stationsbyen Lyngby. I de små og mellemstore danske byer blev de fleste boliger tilvejebragt i parcelbyggeriet eller i mindre udlejningsejendomme. De enkelte ejendomme opførtes primært for at dække byherrens eget boligbehov eller for at opnå en ekstra fortjeneste ved udlejning af husets eventuelle førstesalslejligh-

hed, eller lejligheder i mindre beboelsesejendomme, der opførtes med tilknytning til en butik eller en håndværksvirksomhed. Af den grund var provinsens bygherrer langt mindre følsomme over for den kapitalistiske markedsøkonomis vanskeligheder end de stærkere kapitalkræfter og investorer, der med henblik på størst mulig profit stod bag Hovedstadens private udlejningsejendomme.

Hvis konjunkturerne og byggeriets finansieringsvanskeligheder her pressede det afkast, man kunne få af investeringer i boligbyggeri, trak kapitalen automatisk over mod mere profitgivende sektorer og reducerede dermed det private udlejningsbyggeri. Dette gjorde sig særligt gældende i det meste af boligbyggeriet i Vesteuropas storbyer fra omkring århundredskiftet, og efter byggekrakket i 1908 i den danske hovedstad, og blev særligt her og i mange danske byer forstærket af verdenskrigens og efterkrigsårenes økonomiske vanskeligheder. Det private nybyggeri standsede og sammen med en øget indvandring til byerne, en højere ægteskabshyppighed og andre faktorer, der stimulerede boligefterspørgslen, kom Danmark, som de fleste andre vesteuropæiske lande, til at stå over for den værste boligkrise nogensinde. Følgen blev meget voldsomme huslejestigninger, udbredt boligknapphed og overbefolkning af de enkelte boliger.

Selv om boligkrisen fik en forskelligartet fremtrædelsesform rundt om i landets byer, fik den alligevel en så samfundstruende karakter, at Socialdemokratiet i årene 1916-1920 kunne drive en vidtrækkende og klart velfærdspolitisk boliglovgivning igennem i Rigsdagen. En politik, som den siddende Venstre-regering opretholdt i de først år af 1920'erne og først langsomt begyndte at afvikle, indtil den socialdemokratiske regering i midten af 1920'erne fik fastholdt de eksisterende støtteordninger og markedsindgreb, således at de kom til at række helt hen til slutningen af 1920'erne, hvor landets sidste rendyrkede liberalistiske Venstre-regering var ved magten, og for Hovedstadens vedkommende endda til begyndelsen af det næste årti.

I en lang række af landets større og indu-



Københavns Kommunes beboelsesejendomme på Gyldenrisvej i Valby bestod af en storgårdskarré og fritliggende boligblokke (Arkitekten 1922, 162)

strialiserede byer fik Socialdemokratiet herudover gennemført en boligpolitik, der var endnu mere vidtgående og havde klare universalistiske træk. I København, den udvalgte stationsby Lyngby og i de fleste store provinsbyer og mellemstore og industrialiserede byer, hvor Socialdemokratiet havde flertallet, gav det nærmest sig selv, og det samme var tilfældet i Nykøbing F. og byer, hvor socialdemokraterne udgjorde den største partigruppe og sammen med Det radikale Venstre dannede en funktionsduelig flertalsblok. Selv om Frederiksberg var konservativt styret, hang flertallet i en så tynd vælgermæssig tråd i forhold til den store socialdemokratisk-radikale mindretalsblok, at kommunen som følge af Hovedstadens dybe og langvarige boligkrise førte en boligpolitik, der ikke adskilte sig væsentligt fra det socialdemokratisk styrede København. I Odense, hvor de konservative sad tungere på magten og boligkrisen ikke fik samme dybde som i Hovedstaden, blev kommunens velfærdslinje langt mindre tydelig end i Hovedstaden.

Som påvist i nyere international bolighistorisk forskning havde en væsentlig del af Vesteuropas socialdemokratiske arbejderbevægelser op mod verdenskrigen opnået en tilsvarende styrke, som kendetegnede den danske. Det blev således både i Danmark som i en række andre lande kombinationen af boligkrise og ændrede politiske styrkeforhold og -positioner, der blev udslagsgivende for den langt mere interventionistiske og velfærdspolitiske boligpolitik, der gennemførtes i årene 1914-1930. De fleste, og navnlig de krigsførende lande i Vesteuropa, stod ved verdenskrigen over for en tilsvarende og samfundstruende boligmangel. I Tyskland og Østrig blev det de socialdemokratiske partier, der drev den nye boligpolitik igennem i Weimar-republikken og i de større preussiske byer samt i Wien. Labours voksende styrke, navnlig i Skotland, arbejderklassens radikaliserings og ikke mindst den sovjetkommunistiske revolution i Rusland, blev i Storbritannien udslagsgivende for en næsten tilsvarende boligpolitik. I Danmark henvistes der under de boligpolitiske debatter i Rigsdagen og ude i kommunerne ikke direkte til de revolutionære begivenheder i udlandet, men socialdemokraterne kunne ikke, når bølgerne gik særligt højt, undlade at bemærke, at den boligpolitik, som man fremlagde, var den pris, borgerskabet måtte betale for at sikre den politiske stabilitet i samfundet.

Boligbyggeriet

Som i andre europæiske lande blev forskellige former for statslige byggestøtteordninger i Danmark et af de vigtigste elementer i boliglovgivningen fra årene 1914-1930. I perioden fra 1914 til 1922 stilledes en lånesum på 47 millioner kr. til rådighed for kommunalt og foreningsbaseret boligbyggeri. Parallelt hermed ydedes der mellem 1918 og frem til 1922 direkte statslige og kommunale tilskud på op til 20 procent af anskaffelsessummen til henholdsvis kommunernes og bygge- og boligforeningers nyopførte beboelsesejendomme og fra 1919 tilsvarende tilskud på op til 15 procent til privat byggeri. Samlet ydede staten og kommunerne tilskud på 70 millioner kr., hvor-

ved det statslige bidrag til boligbyggeriet fra 1916 til 1922 kom op på 82 millioner kr.

I 1922 afløstes de statslige låne- og tilskudsordninger af lån fra Statsboligfonden. Frem til 1926 kunne lånene dække op til 40 procent af anskaffelsessummen i kommunalt, foreningsbaseret og privat boligbyggeri, men fra 1926 kun 30 procent. Gennem Statsboligfonden udlåntes der frem til udgangen af 1927 112 millioner kr., der blev anbragt i omkring 70 procent af periodens boligbyggeri.

Som i de fleste andre vesteuropæiske lande dannede de statslige byggestøtteordninger og boliglovgivningens øvrige instrumenter fra årene 1916-1930 i Danmark rammen om de lokale myndigheders konkrete boligpolitiske dispositioner, der i sidste ende blev udslagsgivende for, hvor vidtgående boligpolitikken blev. Både på landspolitisk og lokalpolitisk plan blev de boligpolitiske beslutninger i de første år præget af betydelig konsensus, men de underliggende ideologisk-politiske modsætninger mellem en socialdemokratisk kollektiv velfærdsmodel og liberal markedstænkning og individorientering forblev dog stadig. Den gjorde sig navnlig gældende længere fremme i perioden og med hensyn til politiske valg i forhold til de typer af boligbyggeri, som offentlige myndigheder skulle understøtte. Ligesom Vesteuropas øvrige socialdemokratiske partier ønskede det danske kommunalt boligbyggeri og statslig og kommunal understøttelse af bygge- og boligforeninger og privat udlejningsbyggeri, mens man fra borgerlig side var tilbøjelig til at kanalisere offentlige midler til det private og individuelle parcelbyggeri.

Af alle danske kommuner blev Københavns Kommune en boligpolitisk foregangskommune. I årene 1916-1930 tilvejebragte kommunen selv i egne beboelsesejendomme over 10.000 lejligheder og understøttede alene eller sammen med staten yderligere 27.000 nye lejligheder i bygge- og boligforeninger samt i privat udlejningsbyggeri og i parcelbyggeriet. Det svarede til henholdsvis 77,2 procent af periodens boligproduktion eller 21,2 procent af byens boligmasse. Indsnævredes feltet til gruppen af småboliger på mellem

Tabel 1. Den samlede boligproduktion, fordelt på bygherrer, Danmark, 1916-1930

	Kommunen	Bygge- og boligforeninger	Private
Københavns Kommune	20 procent	41 procent	39 procent
Frederiksberg Kommune	36 procent	15 procent	49 procent
Nykøbing F købstad	12 procent	16 procent	72 procent
Lyngby stationsby	27 procent	9 procent	64 procent
Samtlige provinsbyer	10 procent	15 procent	75 procent
Provinsbyer o. 20.000 indb.	12 procent	22 procent	66 procent
Provinsbyer med 10-20.000 indb.	9 procent	11 procent	80 procent
Provinsbyer u. 10.000 ind.	7 procent	6 procent	87 procent

Anm. På nær meget få tilfælde blev alt foreningsbyggeri offentligt støttet. Kategorien "Private" indeholder også støtte til privat byggeri. Kilde: "Statistiske Meddelelser", 4.88.7

1-3 værelser, svarede det til 84,9 procent af det antal lejligheder, der i perioden blev tilvejebragt af denne størrelse, eller 25,9 procent af byens samlede bestand af denne type lejligheder i 1930.

I kølvandet på Købehavn fulgte Frederiksberg, hvor de næsten 2.000 kommunale lejligheder kom til at udgøre den største andel af periodens boligproduktion – 36 procent mod 20 procent i København (tabel 1). Til gengæld kom bygge- og boligforeningerne, som følge af kommunens mere forsigtige garantistillelse for statslån og private lån, på Frederiksberg kun til at udgøre 15 procent af den mængde lejligheder, der tilvejebragtes i perioden. Alligevel kom det både støttede og ustøttede private byggeri i forhold til det øvrige land, efter København, til på Frederiksberg at udgøre den mindste del af boligproduktionen.

I provinsbyerne opførte kommunerne 5.000 lejligheder, og med offentlig støtte etablerede bygge- og boligforeningerne 17.000 lejligheder – med det samtidige private støttede byggeri tæt ved en tredjedel af periodens samlede boligproduktion. Der var dog store forskelle mellem de enkelte provinsbyer. Som hovedregel blev det offentliges engagement størst i de større byer, hvor boligkrisen var værst. Men

de politiske magtforhold var også afgørende. Tilsyneladende blev det offentlige bidrag til boligbyggeriet større i de socialdemokratiske ledede kommuner, hvor man i højere grad satte sig på kommunalt og boligforeningernes byggeri. I de to udvalgte byer kom det kommunale og foreningsbaserede byggeri i Nykøbing F. således til at udgøre henholdsvis 12 og 16 procent af den samlede boligproduktion mod 9 og 11 procent i byer af en tilsvarende størrelse. For stationsbyen Lyngby hele 27 procent til kommunalt byggeri og 9 procent til bygge- og boligforeninger mod 7 og 6 procent i provinsbyer under 10.000 indbyggere. Heroverfor stod den borgerligt styrede men langt større Odense, hvor kommunen stort set undgik kommunalt boligbyggeri, og i stedet gav støtte til byggeforeninger og private parcelbyggeføretagender. Endelig fik, som følge af byggemønsteret, en relativt større del af parcelbyggeriet offentlig støtte i mindre byer end i største byer. F.eks. var det nærmest forsvindende, hvad der i København kanaliseredes af offentlige midler til denne type byggeri, mens ikke mindre end en tredjedel af byggeriet i Nykøbing F. bestod af støttede enkelt- og dobbelthuse.

I forhold til det private udlejningsbyggeri,



Arbejdernes Byggeforenings afdeling F, Neergårdsvej på Nykøbing F's Nørrebro, opført 1921. Som følge af de lavere grundpriser blev en større del af det kommunale og foreningsbaserede boligbyggeri i provinsen opført som kolonier af dobbelt- eller rækkehuse. (Foto: Henning Bro, 1994)

der var opført før verdenskrigen, kom både kommunernes egne beboelsesejendomme og det byggeri, bygge- og boligforeninger og private opførte med statslig og kommunal understøttelse, til at repræsentere et kvalitativt løft. Som følge af de højere byggeomkostninger blev byggeri med 3-5 etager i Hovedstaden fortsat mest fremherskende. Men med den meget udbredte lukkede og siden åbne storgårdskarré skabtes en bebyggelsesform med langt større åbenhed og flere rekreative udfoldelsesmuligheder navnlig for børn – de var ikke længere henvist til gader og skumle baggårde, og kunne nu tumle sig i de ofte store grønnegårde. En del af kommunens og de almennyttige boligselskabers ejendomme blev udformet som blokbyggeri. I starten traditionelt udlagt som karrélignende randbebyggelser ud til gaderne, men senere som parallelt liggende blokke adskilt af små forbindel-

sesveje og af mindre, beplantede anlæg – en form, der navnlig videreudvikledes op i 1930'erne.

Havebolig- og byggeforeningerne opførte større eller mindre kolonier med enkelt- og dobbelthuse, og det blev et af Hovedstadens store boligselskaber, som introducerede rækkehuset i det almindelige byggeri. Disse bebyggelsesformer kom navnlig til at præge periodens boligbyggeri i provinsens små og mellemstore byer og de to udvalgte byer. Alligevel forekom både i provinsbyen Nykøbing F. og stationsbyen Lyngby byggeri, der var under indflydelse af Hovedstadens storgårdskarréer, men i de fleste tilfælde kom bygningshøjden her ikke over 3 etager.

Selv om den 2-værelses lejlighed stadig var meget udbredt og lejlighederne som helhed var mindre og mere spartanske i provinsen, vandt den 2-værelses med kammer og 3-

værelses stadig mere indpas navnlig i bygge- og boligforeningernes ejendomme. Lejlighederne blev arealmæssigt større og på nær ganske få undtagelser var alle forsynet med selvstændigt wc, ofte med håndvask, og efterhånden også både bruse- og karbad med gasbadeovn og centralvarme. Med hensyn til lejlighedernes planløsning blev tidens boligbyggeri knapt så banebrydende. Opholdstuer og hovedtrapper blev almindeligvis helt traditionelt lagt til ejendommens gadeside, og køkkener, kamre og soveværelser til gården. Dog slap byggeriet næsten helt af med trappetårnene fra redekamskarréernes tid og der blev eksperimenteret med byggeri uden køkkentrapper og med solorientering af opholdsstuer ofte mod ejendommenes gårdside.

Markedsindgreb

Ud over de forskellige statslige byggestøtteordninger kom den danske boliglovgivning, som i de fleste vesteuropæiske lande, fra årene 1916-1930 til at omfatte huslejeregulering og andre direkte markedsindgreb. Fra 1916 fik kommunerne via nedsatte lokale huslejenævn mulighed for at regulere huslejerne og fra foråret også at godkende opsigelse af lejere. Lejereguleringsloven blev strammet yderligere op frem til 1920, hvorefter der i første omgang uden nævnsgodkendelse blev åbnet for huslejestigninger på 10 procent i forhold til lejeniveauet i 1914. I 1921 blev rammen udvidet til 30 procent og herefter påbegyndtes afviklingen af lovgivningen, der i provinsen ophørte i 1925, men for Hovedstadens vedkommende blev forlænget helt frem til 1931. Ved siden af huslejelovgivningen reguleredes boligmarkedet bl.a. gennem forbud mod nedrivning af beboelsesejendomme og sammenlægning af lejligheder og tilladelse til lejere om optagelse af logerende og at fremleje lejligheder uden husværternes forhåndsgodkendelse.

Det politiske magtforhold syntes også afgørende for, i hvor høj grad kommunerne benyttede sig af huslejelovgivningens særlige reguleringsmuligheder. I de to Hovedstads-kommuner blev huslejeloven således benyttet

helt frem til lovgivningens ophør i 1931 og det samme gjaldt i såvel Nykøbing F. som Lyngby. I Odense afskaffede det konservative byråd til gengæld som den første af de større provinsbyer allerede i 1922 huslejerestriktionerne. Året efter steg huslejen i Odense næsten dobbelt så meget som gennemsnittet for de 10 største provinsbyer, hvor man holdt fast ved lejereguleringen så længe og i det omfang, der var mulighed for det. I København, hvor virkningerne af huslejereguleringen bedst har kunnet dokumenteres, blev huslejerne i de ældre og lejeregulerede ejendomme derimod holdt væsentligt under den almindelige prisudvikling, ligesom lejerne blev sikret mod urimelige og vilkårlige opsigelser.

Bebyggelsesplanlægning

Ud over statslige byggestøtteordninger og direkte markedsindgreb rummede boliglovgivningen i flere vesteuropæiske lande, bl.a. i Storbritannien, bygningsbestemmelser, der i højere grad gav de lokale myndigheder byplanmæssige beføjelser og åbnede for, effektivt at gribe ind over for sundhedsskadelige boligbebyggelser og for at gennemføre saneringer. Sådanne beføjelser indgik også i den boliglovpakke, som Boligkommissionen af 1918 fremkom med i Danmark, men nåede ikke foreløbig gennem det politiske system.

Blev der fra statens side under 1. Verdenskrig og i det meste af 1920'erne i Danmark gennemført en nyskabende og velfærdspolitisk boliglovgivning, kneb det således mere med at få gennemført tidssvarende regelsæt for de kommunale myndigheders bebyggelsesregulering. Helt op til slutningen af 1930'erne gjaldt bygningslovene fra henholdsvis 1889, 1890 og 1858 stadig med modifikationer i Hovedstaden og købstæderne. Et forslag til en ny københavnsk bygningslov strandede i 1919 i Landstinget, og den i princippet vidtgående byplanlov fra 1925 var i mange tilfælde uanvendelig, da dens erstatningsregler var uklare og forretningsgangene uhensigtsmæssige.

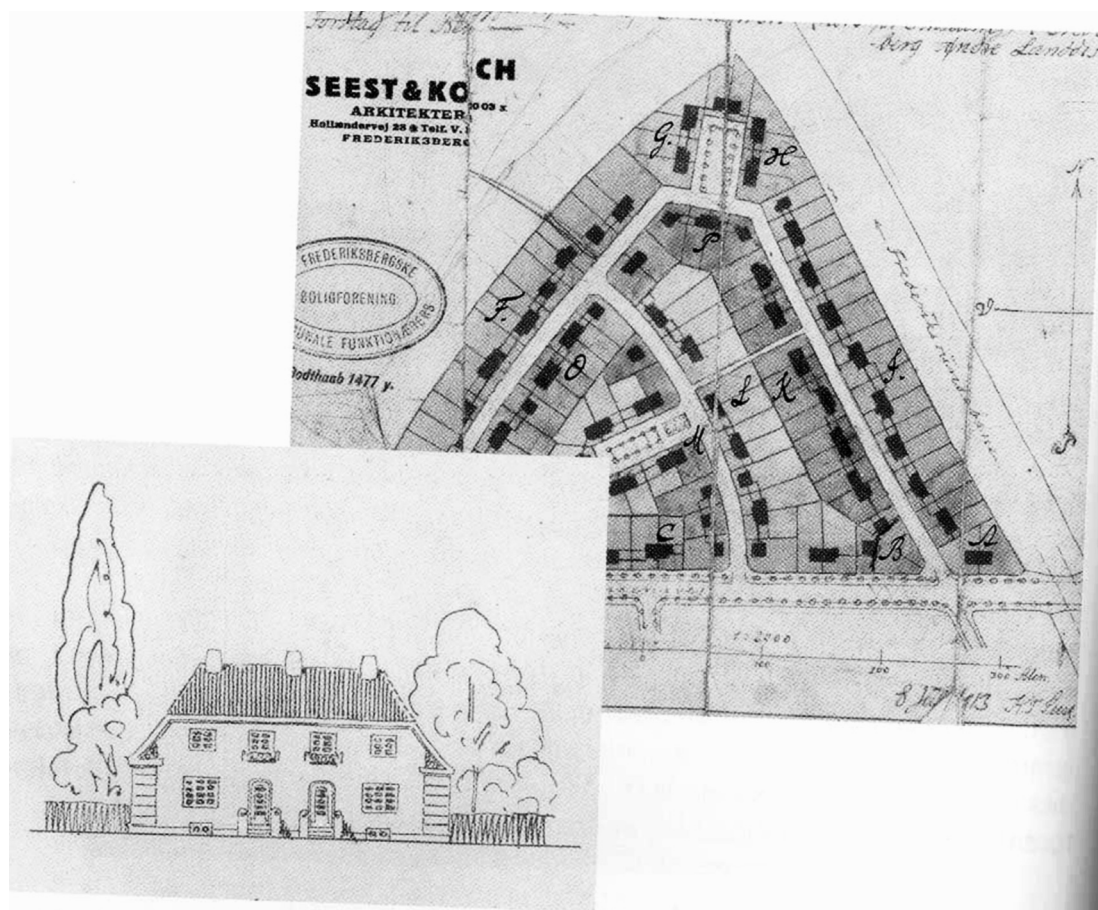
Som følge af tidligere tiders planløse overbebyggelse og nye strømninger inden for by-

planlægningen fortsatte Hovedstadskommunerne og nu også de to øvrige udvalgte bysamfund, provinsbyen Nykøbing F. og stationsbyen Lyngby, og en lang række andre byer, i årene 1914-1930 med nye reguleringsinstrumenter, den bebyggelsesplanlægning, der med betydelig konsensus var blevet indledt i Hovedstaden allerede inden verdenskrigen. Gennem det kommunale og understøttede øvrige nybyggeri havde kommunerne i sig selv et udmærket instrument. Herudover fortsattes den jordpolitik, der var påbegyndt før krigen, og for de kommunale jordarealer udar-

bejdedes særlige byplaner. På de private jordarealer, hvor reguleringsmulighederne var langt mindre, opnåede man ved godkendelse af vejplaner og dispensation for vejbredde via deklarationer og servitutpålæg at indpasse bebyggelsen i en større og samlet byplanlægning.

For bebyggelsesmåden i de kvarterer, der i mellemkrigstiden voksede op uden om de bydele, der var dannet før verdenskrigen, fik de kommunale initiativer stor betydning. I Hovedstaden og i de større byer udlagdes efterhånden betydelige arealer til parker og anlæg,

Frederiksberg kommunale funktionærers Boligforenings første udkast til hustyper og bebyggelse fra 1915. I Hovedstaden blev det fortrinsvis de almenyttige haveboligselskaber, der opførte boligbebyggelser med enkelt-, dobbelt eller rækkehuse. (Arkivet efter Frederiksberg kommunale funktionærers Boligforening, Frederiksberg Stadsarkiv)



og nye fabriksanlæg henvistes til særlige og mere isolerede industriområder, mens etagebyggeri blev samlet i bestemte zoner for denne type byggeri eller som kulissebebyggelser ud til de gennemgående hovedgader. Resten af mellemkrigstidens nye bydele blev domineret af store villakvarterer med enkelt- og dobbelthuse.

Mod en velfærdspolitisk boligpolitik

At sikre den boligforsyning, som markedet ikke var i stand til at tilvejebringe, og modvirke virkningerne af markedssvigt blev hovedmål-sætningen i den boligpolitik, som Socialdemokratiet alene eller sammen med nogle af de borgerlige partier satte igennem på landspolitisk plan, og navnligt ude i mange af bykommunerne. For de grupper, der levede under dårlige boligforhold og i overbefolkede lejligheder, som var socialt udsatte, og for børnerige familier skulle boligpolitikken desuden sikre bedre boliger til en rimelig leje. De forbedrede boligforhold blev, sammen med de øvrige velfærdsinitiativer, set som en af forudsætningerne for at hæve levevilkårene, modvirke social ulighed og forebygge de sociale og sundhedsmæssige følger af forholdene i de dårligste og mest forslummede boligmiljøer i de indre bykerner og i de ældre industri- og arbejderkvarterer fra den sidste halvdel af det 19. århundrede. Hermed skulle boligpolitikken bidrage til en omfordeling af samfundets ressourcer, og sammen med den boligsociale opgave at sikre boligforsyningen blev der tillagt politikområdet et socialt sikrende og fordelingspolitisk sigte. Dette sigte blev det helt grundlæggende træk ved de forskellige velfærdsreformer, der gennemførtes i løbet af 1930'erne og i efterkrigstidens velfærdsstat.

Målgruppen blev i boliglovgivningen og kommunernes boligpolitiske dispositioner entydigt og gentagne gange fastlagt til arbejdere og dermed ligestillede og kom dermed til, ud over arbejderklassen, at omfatte hele lønarbejderlaget af lavere privat og offentligt ansatte funktionærer, kontorassistenter, bude, sporvejs- og jernbanefunktionærer, butiksekspedienter og de lavere rangerede lag af etatsud-

dannet kontorphersonale. Det var rundt regnet halvdelen af landets befolkning og i byerne endnu mere. I Hovedstaden ikke mindre end to tredjedel af bysamfundets indbyggere, og lagdes hertil lavindkomstgrupper af selvstændige indehavere af småbutikker og enkeltmandsejede vognmandsforretninger og håndværksvirksomheder, var det mere end trefjerdedel.

Altså det befolkningslag, der netop blev tilgodeset af kommunernes og det understøttede boligbyggeri og næsten udelukkende boede i byernes ældre 1- til 3-værelses lejligheder, som netop også i særlig grad var underkastet huslejenævnenes reguleringer. Med den brede sociale målgruppe fik boligpolitikken klare universalistiske træk. Disse træk blev yderligere understreget af, at de boligpolitiske foranstaltninger og de øvrige velfærdsreformer blev finansieret af en stadig stigende progressiv beskatning, der sammen med andre beskatningsformer resulterede i, at det samlede skattetryk forøgedes fra et førkrigsniveau på omkring 8 procent til op til 15 procent under og efter verdenskrigen og i det meste af 1920'erne.

Perspektiver

Hvis det således kan påvises, at boligpolitikken i Danmark under og efter 1. Verdenskrig betegnede et afgørende brud med det forudgående århundredes liberalisme og minimalstats- og markedstænkning og rummede klare universalistiske velfærdstræk, så rejser spørgsmålet sig om politikområdets resultater set i en bredere europæisk dimension og dets betydning i et mere snævert dansk udviklingsperspektiv.

Den europæiske dimension

Som det er blevet påvist, blev den danske boligpolitik i årene 1914-1930 styret af stort set de samme økonomiske og politiske bagvedliggende faktorer og fik i det væsentligste samme indhold som i de øvrige vesteuropæiske lande, hvor boligpolitikken blev mest vidtgående – Storbritannien, Tyskland og i

Østrigs hovedstad Wien. Spørgsmålet er imidlertid, hvilke konkrete resultater, der i forhold til en europæisk dimension kom ud af statens og kommunernes bestræbelser i Danmark. Besvarelsen af spørgsmålet vanskeliggøres af relativt store lokale forskelle i Danmark og af, at de boligstatistiske opgørelser i den samtidige offentlige statistik i de enkelte lande og i den antologi, der kom ud af forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe*, som i den øvrige europæiske bolighistoriske litteratur, er vanskelige at sammenligne.

For så vidt angår offentlige myndigheds understøttelse af boligbyggeriet i form af kommunalt boligbyggeri og låne- og tilskuds-ydelser til det øvrige byggeri kan det fastslås, at henholdsvis 67,8 og 77,1 procent af nybyggeriet i årene 1916-1930 i Danmark og i København, eller henholdsvis 15,7 og 21,2 procent af den samlede danske og københavnske boligmasse, i 1930 var af denne karakter. Da det tilsvarende byggeri i hele Vesteuropa er anslået til at udgøre 15 procent af bolig-massen i 1930, kan det i første omgang konstateres, at Danmark som helhed lå en smule over det europæiske gennemsnit og Hovedstaden væsentligt over. Ud fra denne betragtning, og ved en sammenligning af de kendte procenttal for det kommunale og understøttede byggeris andel af periodens samlede boligproduktion i forskellige vesteuropæiske lande, fremstår den danske og særligt den københavnske boligpolitik på dette område rent kvantitativt mere vidtgående end i vore nordiske nabolande, Holland og Frankrig, men også i forhold til Storbritannien som helhed.

I Storbritannien er dette byggeris gennemsnitlige andel af boligproduktionen, på tværs af meget betydelige geografiske forskelle, ansat til 40 procent, mens de fire andre central- og nordeuropæiske lande på intet tidspunkt fik et kommunalt eller understøttet byggeri af samme omfang som i Danmark og i Hovedstaden i særdeleshed. Forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe* har således påvist, at der i Holland og Frankrig var særlige politiske omstændigheder og hensyn til statsbudgettet, der her gjorde sig gældende,



Under og efter 1. Verdenskrig stiftedes yderligere to store almennyttige boligselskaber: Københavns Andels Byggeforening (1918) og Københavns Almindelige Boligselskab (1920). Her KAB's åbne storgårdskarré Solgården fra 1930. Alene navnet antydede, hvad arkitekten, Henning Hansen, her havde lagt vægt på. Som i KAB's øvrige åbne storgårdskarréer blev karréen i Østerbros Kildevældskvarter da også orienteret således, at der via åbningen i bygningskroppen kom mest muligt lys og luft til værelserne, der lå ud mod gårdsiden. Stilistisk er Solgården en tidstypisk blanding mellem neoklassicismen og den gryende danske håndværksfunktionalisme. (KAB koncernens bygge- & boligvirksomhed 1920-1945, 1945, s. 45)

mens Sverige og Norges lavere urbaniseringsgrad bevirkede, at boligkrisen uden for de største byer ikke her fik samme dybde og varighed. Hertil kom, at den norske arbejderbevægelse endnu ikke havde opnået samme styrke som den danske, og at det svenske Socialdemokrati først i 1930'erne gav boligspørgsmålet samme centrale politiske placering som det danske broderparti havde gjort siden slutningen af det 19. århundrede.

I forhold til Tyskland, og her navnlig de preussiske storbyer, Wien og de største byer

på de britiske øer synes det kommunale og understøttede boligbyggeri i Danmark som helhed knapt så omfattende, selv om København trak i den retning. Som tidligere krigsførende lande, og i kraft af den højere urbaniseringsgrad, blev boligkrisen her dybere end i Danmark og i den danske hovedstad. Myndighederne måtte således intervenere mere i boligproduktionen end det blev nødvendigt under danske forhold. I store dele af Tyskland og i Wien gennemført af de socialdemokratiske partier, der som helhed ganske givet var noget mere yderliggående end i Danmark, og i Storbritannien realiseret under indtryk af en radikaliseret arbejderklasse og revolutionerne på kontinentet.

For så vidt angår kvaliteterne af det kommunale og øvrige understøttede boligbyggeri fra årene 1916-1930 synes det danske og navnlig det københavnske at have fulgt den europæiske mainstream. Haveboligbyggeri fik således udbredelse i den danske provins' støttede private parcelbyggeri og i Hovedstadens havebolig- og byggeforeninger. Etagebyggeriet blev dog som andre steder på kontinentet den mest udbredte bebyggelsesform, men med anvendelse af den først lukkede og siden åbne neoklassicismeske storgårdskarré fulgte man på dansk grund og særligt i Hovedstaden tidens strømninger inden for europæisk boligarkitektur og -planlægning. En del af det vesteuropæiske boligbyggeri havde karakter af mønsterbyggeri, og som andre steder eksperimenterede man da også i den danske hovedstad med tilsvarende former for blokbebyggelser og rækkehusbyggeri. Som helhed synes periodens danske kommunale og understøttede boligbyggeri at ligge i den bedre europæiske ende, men fik ikke samme høje standard som i f.eks. Wiens og Berlins mægtige og moderne storgårdskarréer eller som de meget udbredte dobbelthuse i England og Wales. Lejlighederne i det danske nybyggeri blev desuden mere spartanske og traditionelle i deres planløsning og fik i forhold til mønsterbyggerierne i Wien, Berlin og i de engelske storbyer først senere bade faciliteter, centralvarme og fællesvaskerier i større omfang.

Det er et af de øvrige resultater af forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe*, at tidens kommunale og understøttede boligbyggeri blev lokaliseret til byernes mindre attraktive bydele og dermed var med til at forstærke den sociale segregation, der havde kendetegnet urbaniseringen op gennem den sidste halvdel af det 19. århundrede. På grundlag af forholdene i de to udvalgte bysamfund, provinsbyen Nykøbing F. og stationsbyen Lyngby, synes dette forhold ikke i samme omfang at have gjort sig gældende i de mindre og mellemstore danske byer, hvor den sociale blanding i de enkelte kvarterer var større. I den danske hovedstad blev en del af byggeriet ganske vist opført i de ydre dele af de københavnske brokvarterer, eller i det frederiksborgske Sindshvilekvarter, der lå i forlængelse af de to byers ældre industri- og arbejderkvarterer. Til gengæld forsøgte kommunerne i de indlemmede københavnske distrikter og i de ydre frederiksborgske bydele at undgå en for stor koncentration af etagebyggeriet. Der dannedes i modsætning til mange vesteuropæiske storbyer relativt flere mindre zoner og kulisseyggeri med etagebyggeri, der her blev afbrudt af vidtstrakte villakvarterer.

Forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe* har desuden påvist, at huslejerne i en væsentlig del af det kommunale og understøttede boligbyggeri fra tiden 1916-1930 i det meste af Vesteuropa var så høje, at den dårligt stillede del af arbejderklassen blev udelukket fra byggeriet og måtte tage til takke med byernes ældre og dårlige privatudlejede boligmasse. I forhold til denne iagttagelse synes den socialt afpassede boligpolitik at have ført til, at forholdene i Danmark her kom til at adskille sig fra en del af det øvrige Vesteuropa. De faglærte arbejdere og det lavere funktionærlag var ganske vist stærkere repræsenteret i den danske hovedstads bygge- og boligforeninger, hvor der som følge af den højere boligstandard både skulle præsteres højere huslejer og beboerindskud eller beboerandele, der svarede til mellem 1 til 2 års husleje. For at sikre boligforsyningen for boligmarkedets restgruppe

ydede kommunerne til gengæld en yderligere økonomisk understøttelse af deres egne beboelsesejendomme, således at disse og de understøttede private udlejningsejendomme, hvor der ikke skulle præsteres større beboerindskud, i højere grad blev beboet af ufaglærte arbejdere, børnerige familier eller andre socialt udsatte grupper.

For så vidt angår de øvrige elementer i boligpolitikken fra årene 1916-1930 fik Danmark stort set samtidig med det meste af det øvrige Vesteuropa offentlig huslejeregulering, hvor huslejestigninger i det ældre boligbyggeri skulle fastsættes af lokale myndigheder i forhold til det lejeniveau, der var gældende før boligkrisen for alvor slog igennem i 1914. I Sverige blev der allerede i 1920 uden myndighedsgodkendelse åbnet for lejestigninger på op til 50 procent i forhold til 1914-niveauet. Tre år efter var reguleringen ophævet i Sverige og to år efter fulgte England og Wales efter. Selv om indgrebene fik en længere løbetid i Skotland, Wien og nogle af Tysklands storbyer, blev Danmark et af de lande i Europa, hvor huslejereguleringen blev opretholdt længst, ligesom de fleste kommuner herhjemme gennemførte nogle af de øvrige markedsindgreb, man i samtiden kendte fra Tyskland – nedrivningsforbud og foranstaltninger over for tomme eller uudlejede lejligheder. Forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe* og den øvrige bolighistoriske litteratur har påvist, at lejereguleringen i bl.a. Tyskland og Storbritannien bragte huslejestigningerne under stigningstakten i forbrugerpriser. Det samme blev resultatet i Danmark, hvor man dog ikke gik så langt som i Wien – her nulkstillede det socialdemokratiske bystyre stort set lejeudviklingen gennem hele perioden.

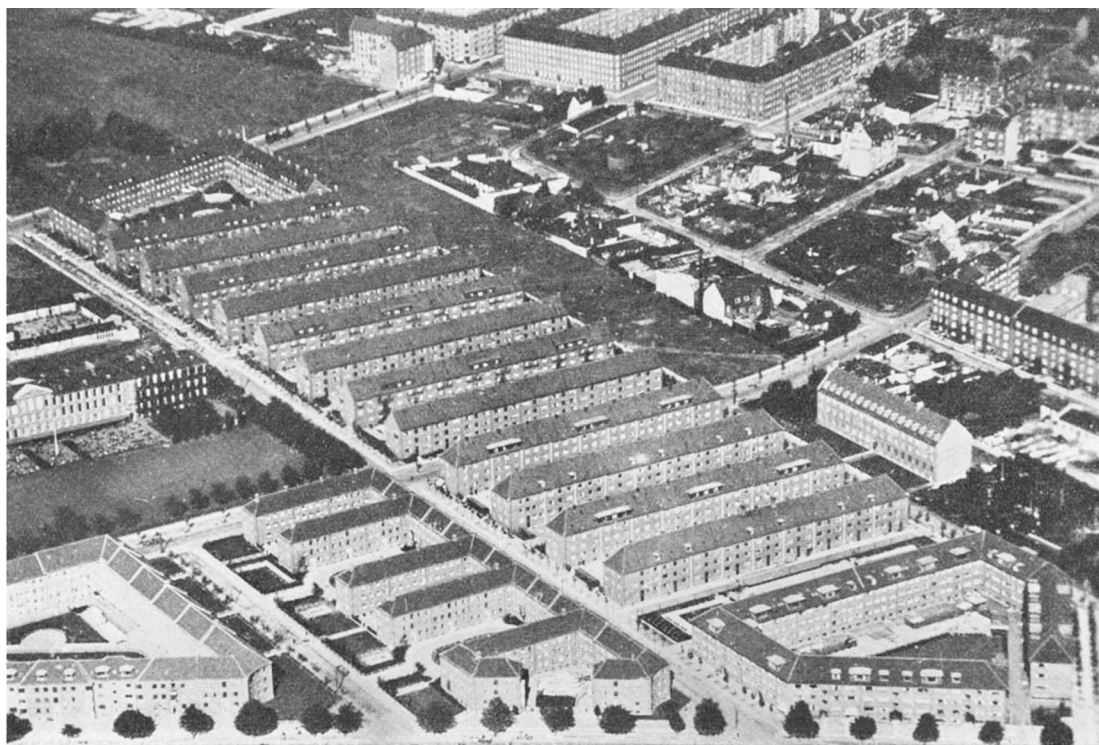
Boligpolitikken lange danske linjer

Selv om mange af de boligpolitiske initiativer i Danmark og i resten af Vesteuropa havde en kort tidshorisont, blev det i mange tilfælde nødvendigt at forlænge eller genoplive de midlertidige tiltag så meget, at de nogle steder fik en mere permanent karakter. Efter gennemførelsen af den offentlige intervention på

boligmarkedet blev det således stadig vanskeligere at afvikle den og at vende tilbage til de frie markeds kræfter. På den baggrund kommer forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe* i den udsendte antologiske konkluderende kapitel frem til den meget vigtige pointe, at boligpolitikken i årene 1914-1930: "did form the basis for much larger-scale intervention and Welfare strategies in all countries after the second world war."

En del af den danske forskning i velfærdsstatens historie ligger helt i forlængelse af denne vurdering og har lokaliseret velfærdsstatens tidligste kimform og dens første velfærds- og boligpolitiske initiativer til årene under og efter 1. Verdenskrig. Afhandlingen "Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat" har på grundlag af mere detaljerede undersøgelser af den boligpolitiske udvikling i Hovedstaden og i to andre udvalgte danske bysamfund dokumenteret, hvordan boligpolitikken i årene 1914-1930 blev et meget centralt og gennemgribende velfærdsområde i den fremvoksende unge velfærdsstats komplekse af reformer, og at politikområdet havde klare universalistiske træk.

Den boligpolitik, der gennemførtes i årene 1916-1930, blev det grundlag, de efterfølgende perioders boligpolitik byggede videre på og dannede dermed fundamentet for den universalistiske velfærdsstats boligpolitik. Afhandlingen har således påvist, hvordan den kollektive løsning med offentlige lån til socialt boligbyggeri blev fastholdt af bl.a. Hovedstadskommunerne efter at Statsboligfonden lukkede ned ved udgangen af 1927 og dukkede op igen med fornyet kraft i 1933 og blev udbygget med bl.a. huslejetilskud senere i årtiet, for at blive helt dominerende med de kolossale byggestøtteordninger, der gennemførtes under besættelsen og navnlig efter 2. Verdenskrig. Afhandlingen har også påvist, hvordan det meget gennemgribende markedsindgreb, som huslejeregulering var og stadig er, blev opretholdt i fuldt omfang i Hovedstaden frem til 1931 og med overgangsbestemmelser frem til 1934, for på ny at blive genoplivet i 1937.



KAB's datterselskaber Vibehusene, Vibevænget og Fuglevænget I-II i Københavns nordvestkvarter set fra luften i den første besættelsessommer 1940. Bebyggelsen, der stod fuldt færdig i 1930 med Bau-mann og Hygom som arkitekter, havde i enderne 2 solorienterede storgårdskarréer og mellem disse 12 parallelle ligeledes solorienterede boligblokke, der var adskilt af mindre, beplantede anlæg med forbindelsesveje. Den danske udgave af funktionalismen var nu slået igennem i boligbyggeriet og der var taget hul på 1930'ernes og efterkrigstidens udbredte stokbebyggelser (KAB koncernens bygge- & boligvirksomhed 1920-1945, 1945, s. 35)

Med byplanloven, den københavnske bygningslov og lovgivningen om boligsyn og såringer fra slutningen af 1930'erne fik kommunerne efter den næste verdenskrig nye og bedre beføjelser til at regulere bebyggelsen. Men også her skal forudsætningerne søges tilbage til årene under og efter 1. Verdenskrig. Boligkommission af 1918 havde allerede gjort det lovforberedende arbejde i den lovpakke, den forelagde i 1920, men aldrig fik gennemført. Det forslag til en revideret københavnsk bygningslov, der blev landspolitisk behandlet på samme tid, men heller ikke i denne omgang nød fremme, rummede mange af de samme beføjelser. Endelig havde Hovedstadskommu-

nerne og mange kommuner i provinsbyerne vist, hvordan man selv uden lovhjemlede beføjelser var i stand til gennem jordpolitik, servitutstyring og vej- og bebyggelsesplaner at sikre en mere åben og velordnet bebyggelse.

Enhver snak fra visse iagttager af udviklingsforløbet om, at boligpolitikken i årene 1914-1930 var en midlertidig reaktion på ekstraordinære forhold, reducerer således periodens politikområde til en parentes i historien og ser den ikke som en helt naturlig del af en kontinuerlig udvikling, hvor politiske, og navnlig socialdemokratiske, beslutningstagere i resten af mellemkrigstiden og i efterkrigstiden byggede videre på de erfaringer, der få år

inden var opnået. Beslutningstagere, der ganske vist, som den socialdemokratiske velfærdsskole fremhæver, var begyndt at sejre "ad helvede til", men som hverken kunne gennemføre arbejderklassens interesser helt ubundet af andre samfundsmæssige omstændigheder, eller blot var marionetter indspundet i et classesamarbejde under en kapitalistisk statsform, der som fremhævet af mere marxistisk inspirerede velfærdstatsskoler, blot var et enøjet objekt for kapitalejerklassens interesse i at sikre arbejdskraftens reproduktion og byggeprofitten. Men beslutningstagere, der var begyndt at sejre på grundlag af et klassebaseret styrkeforhold, og som netop gennem "de ekstraordinære" forhold opnåede en styrkeposition, der på det boligpolitiske område resulterede i mere vidtgående velfærdsreformer.

Ny forskning

Det skal være et udtrykt håb, at afhandlingen "Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat" og det arbejder, der har ligget bag, vil inspirere til ny forskning i et af de helt grundlæggende elementer i velfærdsstatens historie som boligpolitikken er. Afhandlingen har for den firsårige periode mellem 1850 og 1930 forsøgt at belyse centrale træk ved den statslige boligpolitik og de boligpolitiske dispositioner, kommunerne tog for den halvdel af den danske bybefolkning, der levede i Hovedstaden og i den særligt udvalgte provinsby Nykøbing på Falster og i stations- og forstadsbyen Lyngby nord for København. Men kan for så vidt angår årene 1890-1930 suppleres med yderligere lokale studier, og bør navnlig følges op med nærmere undersøgelser af boligpolitikens lokale fremtrædelsesform i den sidste del af mellemkrigstiden, under besættelsen og i den først efterkrigstid. Hvordan var forholdene i de helt store provinsbyer – Århus, Odense eller Ålborg? Adskilte de sig fra Hovedstaden og den øvrige gruppe af større og mellemstore provinsbyer i Østjylland og på den sjællandske øgruppe? Der ligger her emner til mange nye studentspeciale og afhandlinger!

Den centrale statsadministrations arkiver er

stadig yderst relevante, men det er ved anvendelse af de kommunale forvaltningers arkiver, at billedet nuanceres, og de særlige lokale variationer springer i øjnene. Det er disse lokale nuancer og variationer, der også har betydning, når den samlede og store historie skal skrives. Det er her de enkelte kommunale forvaltningsarkivers lange rækker af forhandlingsprotokoller og journalsager rundt om på landets nuværende og forhåbentlig kommende stadsarkiver står og venter på at blive benyttet til at trække den lokale historie op i den store historie. Det er her stads- og lokalarkiver og den lokale historie har deres høje forskningsmæssige værdi.

Noter

1. Henning Bro: *Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat*. Bygge- og boligpolitik i tre danske bysamfund 1850-1930, Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, 2006.
2. Björn Linn: *Storgårdskvarteret. Et bebyggelsesmönsters bakgrund och karaktär*. Statens Institut för byggnadsforskning, Stockholm 1974.
3. *Housing Strategies in Europe 1880-1930* (Red: Pooley, C.) Lancaster, 1992.
4. Artiklen bygger på den nævnte afhandlings hovedresultater. Afhandlingen, der i sin oprindelige form udlånes ved henvendelse til Det kgl. Bibliotek, forsynes i starten af 2007 af Det humanistiske Fakultet, Københavns Universitet, med ISBN-nr. således, at den kan købes via boghandlerne. Det forventes også, at afhandlingens del om København i redigeret form senere udgives af andet forlag.
5. Ved den anvendte analysemodel bygger afhandlingen særlig på den svenske forsker Gösta Esping-Andersens undersøgelser af velfærdsstatens udvikling, jf. dennes værker: *Social Class, Social Democracy and State Policy*, København. 1980. *Politics and markets. The Social Democratic Road to Power*, New Jersey 1985. *Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik, Socialdemokratins samhälle 1889-1989*, Stockholm 1989. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey 1990. *Social Policy and Class Politics in post-war Capitalism, Order and Conflict in cotemporary Capitalism*, Oxford 1984. Herudover inddrages nyere dansk forskning i velfærdsstatens historie: Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder*, København, 1997. 13 historier om den danske velfærdsstat, København, 2003.

Abstract

Henning Bro: Housing Policy between the Watchman State and the Welfare State. *Arbejderhistorie* 4/2006, p. 33-58.

The article discusses the main points of the author's PhD-dissertation "Housing Policy between the Watchman State and the Welfare State" (University of Copenhagen, 2006) and throws light upon the State's and especially the municipalities' housing strategies in the years between 1850 and 1930 with regard to the working and equally positioned classes both in the Danish capital's two municipalities, Copenhagen and Frederiksberg, and in two selected townships – the market town Nykøbing on the island of Falster and the village Lyngby north of Copenhagen. It is demonstrated that the housing policy in the last half of the 19th century was governed by Liberal principles. From the 1890's and up to World War I the first breaks of the Liberal tradition were accomplished in the form of a more severe development regulation and of national, and later also of municipal subsidies to the building societies. It was, however, not

until during and after World War I that the foundations of the welfare state's housing policy in the 1930s and especially after World War II were laid out. Official rent regulations and national and municipal house-building subsidies were introduced into municipal, society based and private rental housing, which became most extensive in the capital. The significant break was a result both of the housing crisis which paralysed the cities in those years and of the increased political power of the Social Democratic Party on national as well as on municipal level. In the years 1913-1920 the party was at first supporting party then government party together with the Social Liberal Government in office and from 1924 to 1926 and again from 1929 on the party was sole Government Party. Within this same period the Social Democratic Party also gained majority in the municipal councils in most of the big Danish industrial cities.

Henning Bro, ph.d. & cand.mag.
Stadsarkivar ved Frederiksberg Stadsarkiv
HebrO2@frederiksberg.dk