

# *Oversigt*

## *Boligpolitikens historie* – *et upåagtet forskningsområde*

AF

HENNING BRO

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. Tidens forskellige bidrag beskæftigede sig dog mest med forholdene i privat og foreningsbaseret byggeri i den sidste halvdel af det 19. århundrede og årene efter århundredskiftet og berørte i mindre grad periodens og navnlig den efterfølgende tids boligpolitik. Denne artikel kaster lys over de resultater og vurderinger, den danske og navnlig vesteuropæiske historiske forskning er nået frem til på det boligpolitiske område. I forlængelse heraf fremlægges hovedkonklusionerne i forfatterens nyligt forsvarede ph.d.-afhandling om emnet.<sup>1</sup>

### **Fabrik og Bolig**

Beskrivelser af byarbejderens boligforhold udsprang af den urbanisering, der i de fleste vesteuropæiske lande fra midten af det 19. århundrede fulgte med det industrielle gennembrud. Interessen for området var i første omgang knyttet til samtidens sociale reformatorer og politikere, der var engageret i boligsagen, men blev op gennem det 20. århundrede i stigende grad gjort til genstand for mere objektiv undersøgelse af samtidens samfundsanalytikere.

### *Boligen og samfundsreformerne*

Som reaktion på de meget dårlige boligforhold, der omkring 1850 fulgte med den begyndende industrialisering, blev boligspørgsmålet stort

<sup>1</sup> Henning Bro: *Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat: Bygge- og boligpolitik i tre danske bysamfund, 1850-1930*, Københavns Universitet 2006.

set samtidig sat på dagsordenen i de fleste lande i Vesteuropa. Borgerlige sociale reformatorer, og navnlig læger fra tidens hygiejniske bevægelse, påviste i avisartikler og andre debatindlæg de sundhedsskadelige konsekvenser af den hensynsløse sammenstuvning i storbyernes overbebyggede og gamle, ofte middelalderlige, bykerner. Som problemløsning pegedes der på nødvendige opstramninger af lokale byggebestemmelser, ligesom det velmenende borgerskab skulle tage initiativ til dannelse af filantropiske byggeselskaber eller til byggeforeninger, hvor byarbejderen, ud fra det liberalistiske princip om hjælp til selvhjælp, med lidt opsparing kunne sikre sig anstændige boligforhold i rækkehuslignende lave bebyggelser.

De stort set lige så elendige boligforhold i de nye og vidtstrakte industri- og arbejderkvarterer, der op gennem århundredets sidste halvdel voksede op uden om de gamle bykerner i de europæiske storbyer, gav omkring år 1900 yderligere næring til boligspørgsmålets aktualitet. I denne omgang drevet frem af socialliberale og socialdemokratiske politikere, socialvidenskabsfolk og haveboligbevægelsens reformatorer. De øgede krav til boligens udformning skulle opfyldes gennem mere socialt orienterede byggeselskaber og et langt større offentligt engagement i boligsagen.

Med den udbredte boligmangel under og efter verdenskrigene og 1930'ernes økonomiske krise og de restriktioner og byggestøtteordninger, som de offentlige myndigheder samtidig greb til for at modvirke kriserne, blev der på ny sat fokus på de europæiske arbejderbefolknings aktuelle boligforhold og de vilkår, de havde levet under i det forrige århundrede. Boligsagen var blevet et centralt element i de socialdemokratiske arbejderpartiers velfærdsstrategi, og spørgsmålet blev nu nærmere undersøgt af tidens økonomer, arkitekter og historikere og af de store boligkommissioner og -udvalg, der nedsattes rundt om i Vesteuropa.

### *Efterkrigstiden*

Samfundsvidenskabernes udvikling i de første efterkrigsårtier og de strømninger og teoridannelser, der kom fra den kant, kunne ikke undgå at påvirke historiefaget. Oprettelsen af Københavns Universitets institutter for økonomisk historie og samtidshistorie omkring 1970 var et konkret udtryk for denne udvikling. Med det øgede fokus på den økonomiske og sociale historie og nyorienteringen i materialistisk retning blev det industrikapitalistiske samfunds historie – herunder urbanisering, arbejderklassens levevilkår og arbejdsforhold og arbejderbevægelse

sens historie – i 1970'erne og ind i 1980'erne et centralt historisk forskningsområde.

Det store forskningsprojekt »Industrialismens bygninger og boliger«, som Statens Humanistiske Forskningsråd med Københavns Universitets Institut for Økonomisk Historie som hjemsted gennemførte i årene 1974-78, var udtryk for denne udvikling. Projektet inspirerede en større gruppe yngre historikere og ældre specialestuderende, og i den forbindelse blev bolighistorie et anerkendt social- og økonomisk historisk forskningsfelt. Men mens industrialismens historie op gennem resten af 1980'erne og i 1990'erne fortsat havde et godt tag i en del historikere, og nu i et kulturmiljøperspektiv har fået en renæssance, visnede interessen for boligens historie.<sup>2</sup>

Alligevel lykkedes det, mens bolighistorien var på sit højeste, med særligt udgangspunkt i forholdene i København og de største provinsbyer at tilvejebringe en række væsentlige bidrag på området. I modsætning til mellemkrigstidens undersøgelser, der i særlig grad var optaget af den nære fortids og samtidens boligpolitik, blev 1970'ernes og 1980'ernes bolighistoriske forskning i særlig grad koncentreret om tiden fra industrialismens gennembrud omkring 1850 og frem til 1. Verdenskrig.

Centralt i dansk, men også vesteuropæisk forskning, stod dels de såkaldte fabriksboliger; desuden boligforholdene i storbyernes gamle bykerner og i de store industri- og arbejderkvarterer, der voksede op uden om; samt endelig filantropisk boligbyggeri, herunder byggeforeninger og de strømninger, der udgik fra samtidens sociale reformatorer og læger.<sup>3</sup>

### **Forskningens status**

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 verdenskrigen betragtes som rimeligt velbeskrevne i både den hjemlige og navnlig i den vesteuropæiske forskning. Anderledes forholder det sig med offentlige myndigheders boligpolitiske dispositioner både i tiden før verdenskrigen og navnlig i

<sup>2</sup> Den industrihistoriske forskning er i 1980'erne og 1990'erne blevet stimuleret af forskningsrådets projekter: Dansk industri efter 1870 (1984-1988) og Teknologi, Innovation og Samfund i Kulturel belysning (1990-1994).

<sup>3</sup> Ole Hyltoft: Den industrielle kulturarv i Danmark i 30 år, Fabrik og Bolig 2004, nr. 2, s. 11-28. Kristof Glamann: Præsentation af et forskningsprojekt: Industrialismens bygninger og boliger, Fabrik og Bolig 1975, nr. 1, s. 3-9.

den efterfølgende periode, der især her i landet har været et upåagtet forskningsområde.

### *Danmark*

I betragtning af den rolle, boligpolitikken fik i efterkrigstidens velfærdsstat, og den forskning, der i den sidste del af det 20. århundrede er bedrevet inden for socialhistorie og arbejderbevægelsens historie, kan det undre, at historieforskningen i Danmark ikke nærmere har behandlet de gennemgribende ændringer af boligpolitikken, der på lands- og kommunalpolitisk plan blev gennemført under og efter 1. Verdenskrig, og som lagde fundamentet til de efterfølgende perioders velfærdspolitiske dispositioner på området.

Mellemligstidens danske embedsmænd, arkitekter, økonomer, kommissioner og udvalg havde allerede gjort noget af forarbejdet, og endeløse rækker af trykte forhandlinger fra Rigsdagen og kommunale råd, statistikker og betænkninger og mange hundrede meter af journalsager fra ministerielle eller kommunale forvaltningsarkiver har i årtier været til rådighed for en nærmere undersøgelse af området. Lå emnet for tæt på samtiden? Var kildematerialet for uoverskueligt og utilnærmeligt? Var der mere økonomi og statskundskab end traditionel faghistorie i emneområdet?

Hvorom alting er: De spredte bidrag og vurderinger, der er på området, bygger i hovedsagen på de samtidige arbejder fra mellemkrigstiden. Det gælder de brede oversigtsfremstillinger af den almindelige Danmarkshistorie, de værker, der er udkommet om landets økonomiske og sociale historie, og forskellige antologier. I egentlige faghistoriske specialfremstillinger behandles emnet kun i en nyere afhandling om velfærdsstatens historiske forudsætninger og i et begrænset antal studenterspecialer og tidsskriftsartikler om lejerbevægelsens historie samt om forholdene i et mindre antal danske byer.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Søren Kolstrup: Velfærdsstatens rødder: Fra kommunesocialisme til folkepension, Viborg 1997. Carsten Brønden Poulsen og Knud Knudsen: Lejerkamp – lejerorganisering, Årbog for arbejderbevægelsens historie 1984, s. 131-167. Vagn Dybdal, red.: Hus og hjem i Århus, Århus 1977, s. 71-84. Hans Chr. Johansen m. fl.: Fabrik og bolig: Det industrielle miljø i Odense 1840-1940, Odense 1983, s. 147-1993, 344-358. Lars Rasmussen og Poul Vestergård: Entreprenørforeninger i København 1917-1927, utrykt specialeafhandling i historie, Københavns Universitet 1990. H. Bro og H. Mohr: Boligkvalitet i 75 år, Frederiksberg Boligfond 1930-2005, Frederiksberg, 2005, s. 7-72. H. Bro: Bygge- og boligpolitik i Nykøbing F, Fabrik og Bolig 1994, nr. 2. Samme: Kommunal bygge- og boligpolitik i Lyngby-Taarbæk Kommune, Lyngbybogen 1990. Samme: Socialdemokratiet og arbejderens boligforhold i København 1870-1914, specialeafhandling i historie, Københavns Universitet 1980.

Herudover er sider af boligpolitikken før og efter 1. Verdenskrig blevet berørt i de forskellige boligselskabers jubilæumsskrifter og i købstadshistorierne, som for hovedpartens vedkommende er udarbejdet af faghistorikere. Men der har i ingen af tilfældene været tale om en nærmere behandling af de bygge- og boligpolitiske dispositioner, der lå bag de behandlede boligselskabers og byers udvikling. Uden for denne faghistoriske kreds er emneområdet endelig berørt i mere populærvidenskabelige eller politisk betonedede fremstillinger af boligforholdene.<sup>5</sup>

De arkitekturhistoriske hovedværker indtager en særlig rolle. Da boligbyggeri i det 20. århundrede blev en af arkitektstandens vigtigste arbejdsområder, har det da også her fået en fremtrædende plads, men det er disse fremstillings store svaghed, at der kun i et yderst begrænset omfang gøres overvejelser over de økonomiske og ikke mindst politiske faktorer, der lå bag boligbyggeriets skiftende karakter – i sin mest ekstreme form ses byggeriet alene som udtryk for de herskende arkitekturstrømninger.<sup>6</sup>

### *Vesteuropa*

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

<sup>5</sup> Rækken af boligselskabshistorier er ganske lang – af nyere fremstillinger kan bl.a. nævnes skriftet om Foreningen Socialt Boligbyggeri: Kenn Schoop: At bygge boliger. FSB's historie, Kbh. 1994. Herudover har hver købstad med respekt for sig selv sin egen byhistorie. Her spiller de pågældende kommuners boligpolitik i perioden dog en meget begrænset rolle. Det kan således undre, at Sigurd Jensen i det 5. bind om tiden 1900-1945 i Københavns historie fra 1981 kun levner 3 sider til et område, hvorpå København markerede sig stærkt, både her til lands og internationalt, jf. Sigurd Jensen: Under fælles ansvar, Københavns historie bd. 5, 1900-1945, København 1981.

<sup>6</sup> Tobias Faber: Dansk Arkitektur, København 1977, s. 132-188. Hakon Lund og Knud Millech: Danmarks Bygningskunst, København 1953, s. 373-418. Harald Langberg: Danmarks bygningskultur, København 1955, s. 177-207.

gennem det 20. århundrede. I disse fremstillinger peges der på, at boligpolitikken frem til 1. Verdenskrig i udstrakt grad blev styret af liberale grundsætninger, men at boligspørgsmålet fik en stadig større politisk rolle fra slutningen af det 19. århundrede, og at statsinterventionen på området under og efter verdenskrigen for en periode suspendede markedskræfterne på boligmarkedet.<sup>7</sup>

Ud fra en byplanhistorisk analyse af den karréform, der udvikledes og kom til at dominere det meste af boligbyggeriet i Vest- og Centraleuropa fra 1. Verdenskrig og frem til omkring 1930, berørte den svenske forsker Björn Linn i værket *Storgårdskvarteret fra 1974 dog periodens boligpolitik i en større fælleseuropæisk sammenhæng*. Efter en gennemgang af den europæiske boligkarrés udvikling og de vigtigste byplanteoretiske strømninger og strategier fra midten af det 19. århundrede og frem til 1. Verdenskrig analyserede Linn de politiske og økonomiske faktorer bag den nye karréform. Linn påviste, at alle vest- og centraleuropæiske lande under 1. Verdenskrig stod over for en massiv boligkrise, og at det socialt truende husvildeproblem og de ekstremt stigende huslejer tvang regeringerne til at gennemføre huslejeregulering og til, med lavt forrentede lån og tilskud, at understøtte kommunalt boligbyggeri og de kooperative og almennyttige boligselskaber, som netop opstod i lyset af boligmanglen og støtteordningerne.

For alle europæiske myndigheder var det efter Linns vurdering afgørende, at der så hurtigt som muligt blev etableret et stort antal lejligheder til en pris, der kunne betales af lavindkomstgrupper, og at boligstandarden her blev bedre end i førkrigstidens spekulationsbyggeri. Da den humanistiske byplanteori samtidig gjorde sig stærkt gældende, blev løsningen storgårdskarréen – en etage-randbebyggelse på karréens sider og store, sammenhængende og beplantede gårdarealer i midten af karréen. Boligproduktion i stor skala blev dermed opnået via den offentlige subsidiering og gennem et fortsat etagebyggeri, mens støtteordninger samtidig bevirkede, at huslejerne kunne holdes lave og grundudnyttelsen nedsættes til fordel for større friarealer og åbenhed samlet i større enheder i gårdenes indre.

For at sikre byggeriets høje kvalitet anvendtes velkvalificerede arkitekter, og der eksperimenteredes med nye lejlighedsplaner, hvor

<sup>7</sup> Carlo M. Cipolla: *The Twentieth Century*, bd. 2. Glasgow 1981 (Fontana Economic History of Europe). Gerold Ambrosius og William H. Hubbard: *A Social and Economic History of Twentieth-Century Europe*, London 1986. Poul M. Hohenberg og Lynn Hollen Lees: *The Making of Urban Europe*, London 1985, s. 291-325. Bruce M. Stave: *Modern Industrial Cities*, London 1981. Christian Engeli og Horst Matzerath: *Modern Urban History*, Oxford 1989. Richard Rodger (red.): *European Urban History. Prospect and Retrospect*, London 1993.

der sigtedes mod flere mindre værelser i samme lejlighed mod færre større, som i byggeriet før krigen. Linn konkluderede, at storgårdskarréen og den boligpolitik, der lå bag, blev den første fase i »public housing« og så dermed en kontinuitet mellem boligpolitikken i den første del af mellemkrigstiden og i resten af perioden og i efterkrigstiden.<sup>8</sup>

*Housing Strategies in Europe, 1880-1930*

Selv om Linns komparative undersøgelse blev gjort tilgængelig for en bredere offentlighed uden for Skandinavien via et tysk resumé, manglede der fortsat nærmere faghistoriske undersøgelser af de økonomiske, sociale og politiske faktorer, der i Vest- og Centraleuropa lå bag boligpolitikken forandringer og af politikområdets indhold, herunder vurderinger af de konkrete resultater. Manglende muligheder for at sammenligne navnlig britiske forskningsresultater med tilsvarende forhold i det øvrige Europa foranledigede European Science Foundation, der tidligere havde støttet konferencer og workshops til fremme af international dialog og sammenlignende forskning, til at understøtte tre workshops, der fra 1989 til 1991 afholdtes i Wassenaar (Holland), Berlin og Strasbourg med henblik på sammenligning af boligstrategier i Europa i perioden 1880-1930.

Målet for forskningsprojektet var, at forskere, der i en række udvalgte hjemlande blev anset for førende inden for bolighistorie, gennem bidrag om forholdene i de enkelte lande og ved efterfølgende diskussioner af fælles temaer under de enkelte workshops, nåede frem til samlede konklusioner gældende for hele Vesteuropa, hvad angår baggrunden for samt indhold og resultater af de boligstrategier, primært for arbejderklassen og tilsvarende lavindkomstgrupper, der udvikledes i årene mellem 1880 og 1930. Boligstrategierne var på forhånd fastlagt til at omfatte ideerne hos boligforeninger og -selskaber samt filantropiske og kooperative organisationer, foruden fremgangsmåder udviklet på forretningsmæssigt grundlag af individuelle aktører og organisationer, der havde indflydelse på boligudbuddet: bygherrer, ejendomsbesiddere, investorer. Strategier blev set som drevet frem af dagligdags reaktioner fra enkeltpersoner og familier, der efterspurgte boliger, og ikke mindst af lokale og nationale myndigheders boligpolitiske dispositioner som reaktion på boligmæssige, sociale og økonomiske problemer: akut

<sup>8</sup> Björn Linn: Storgårdskvarteret, Et bebyggelsesmönsters bakgrund och karaktär, Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm 1974.

boligmangel og dårlige boligforhold, eller boligpolitik som en del af økonomiske strategier med henblik på øget vækst, eller som en del af velfærdspolitiske mål og handlingsområder.

Selv om den vigtigste og fælles drivkraft bag periodens boligstrategier af forskerne var fastlagt til graden af industrialisering og urbanisering i de enkelte lande og i Vesteuropa som helhed, skulle de enkelte nationale bidrag og diskussionerne på workshopperne forklare boligstrategierne nærmere og forbinde dem med underliggende politiske, sociale og økonomiske faktorer. Uden at man lagde sig fast på en bestemt model eller opnåede enighed herom, pegedes der blandt mange muligheder på de fem faser i Rostows udviklingsøkonomiske teori og på en mere materialistisk historisk-empirisk tilgang, der har påvist, at den liberale kapitalisme omkring århundredskiftet i de fleste europæiske lande udviklede sig til en mere organiseret kapitalisme. Denne var karakteriseret ved en større koncentration og centralisering af økonomiske aktiviteter, bureaukratisering af produktionsprocessen, imperialisme, arbejdskraftens og arbejdernes organisering samt en fremspirende klassecifik velfærdsstat.

Repræsentanter fra Vesttyskland, Sverige, Danmark, Holland, Belgien, Portugal, Grækenland og Irland, samt fra Storbritannien både England, Wales og Skotland, deltog i forskningsprojektet. Slutproduktet blev en større antologi fra 1992 med de enkelte landes bidrag og indledende og afsluttende kapitler, der rummede henholdsvis metodiske overvejelser og et sammendrag af de sammenlignende hovedkonklusioner, man var nået frem til på de enkelte workshops.<sup>9</sup>

### Den europæiske dimension

Såvel i antologien, der kom ud af forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe*, som i den øvrige bolighistoriske forskning i de enkelte lande, tegner der sig en række centrale fælleseuropæiske træk i den udvikling, boligpolitikken og -strategierne i det meste af Vesteuropa gennemløb i årene 1880-1930.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Pooley, C. (red.): *Housing Strategies in Europe 1880-1930*, Lancaster 1992.

<sup>10</sup> *England/Wales*: P. Baines: *Building Societies*, London 1984. M. Bowley: *Housing and the State 1919-1944*, London 1945. J. Burnett: *A Social History of Housing 1815-1970*, Newton Abbot 1978. S.D. Chapman: *The History of Working-class Housing*, Newton Abbot 1971. D.A. Coleman: *The New Housing Policy*, *Housing Studies* 4, London 1989. A. Holmans: *Housing Policy in Britain*, London 1987. J. Humphries: *Inter-war House Building*, *Business History*, bd. 24, London 1987. S. Merrett: *State Housing in Britain*, London 1979. Samme: *Owner Occupation in Britain*, London 1982. C. Pooley: *Housing for the Poorest Poor*, *Journal of Historical Geography*, 11, 1989. Samme: *The Develop-*



*Udgangspunktet*

I den sidste del af den anden halvdel af det 19. århundrede hvilede de statslige og lokale myndigheders boligpolitiske strategier på stærkt liberale anskuelser. Forsyningen af boliger for arbejdere og dermed ligestillede var bestemt af kræfterne på et frit og ureguleret boligmarked og skete i helt overvejende grad gennem et privat, profitorienteret udlejningsbyggeri og kun i mindre grad via fabriksboliger og filantropiske eller kooperative selskaber – i gennemsnit 5 procent af boligmassen. Boligproblemerne blev ikke set som en så stor trussel for den politiske stabilitet, at det offentlige burde intervenere på boligmarkedet.

Understøttelse af byggeriet, og navnlig direkte markedsindgreb og kommunalt boligbyggeri af større omfang, blev anset for uacceptabelt og konkurrenceforvridende over for det private initiativ. Myndighederne indskrænkede sig derfor i hovedsagen til i større eller mindre grad at regulere det urbane miljø gennem utilstrækkelige bygnings- og sundhedsbestemmelser, der ikke rummede byplanmæssige beføjelser og førte til en planløs overbebyggelse. I kontinentets storbyer blev resultatet først store og dybe karréer med 5-7 etages randbebyggelser til gaderne og på baghusarealerne et sammensurium af fabriksbygninger og side-, mellem- og baghuse af tilsvarende højde til beboelse. Senere fremkom smallere karréer, hvor baghusbyggeriet blev mindre omfattende, men

ment of Corporation Housing in Liverpool 1869-1945, Lancaster 1985. Samme: Property Ownership in Britain 1850-1965, Bingley 1992. A. Sutcliffe: The Growth of Public Interventions in the Britain Urban Environment during the Nineteenth Century, i Johnson m.fl. (red.): The Structure of Nineteenth-Century Cities, London 1982. M. Swenarton: Homes fit for Heroes – The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain, London 1989. M.J. Daunton: A Property-owning Democracy?, London 1989. *Skotland*: T. Begg: 50 Special Years: A Study in Scottish Housing, Edinburgh 1987. R. Cramond: Housing Policy in Scotland 1919-1964, Edinburgh 1966. S. Damer: State, Class and Housing: Glasgow 1885-1919, i J. Melling (red.): Housing, Social Policy and the State, London 1980. Samme: From Moorepark to Wine Alley – The Rise and Fall of a Glasgow Housing Scheme, Edinburgh 1989. J. Melling: Rent Strikes. People's Struggle for Housing in West Scotland 1890-1916, Edinburgh 1983. R. Rodger: Scottish Housing in the Twentieth Century, Leicester 1989. Samme: Scottish Housing. Policy and Politics 1885-1985, Edinburgh 1989. Samme: Housing the Workers. A Comparative History, Edinburgh 1988. I.H. Adams: The Making of Urban Scotland, London 1978. *Tyskland*: D. Berger-Thimme: Wohnungsfrage und Sozialstaat – Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland, Frankfurt a. M. 1976. U. Blumenroth: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung, Münster 1975. N. Bullock og J. Read: The Movement for Housing Reform in Germany and France 1840-1914, Cambridge 1985. J. Fischer-Dieskau: Wohnungspolitik, i Wandersleb (red.): Handwörterbuch des Städtebaues, Stuttgart 1959. E. Gransche: Die Entwicklung der Wohnungspolitik bis zum Ersten Weltkrieg, Historische Sozialforschung, nr. 40, 1986. W.R. Krabbe: Die Anfänge des »sozialen Wohnungsbaus« vor dem Ersten Weltkrieg, Vierteljahrschrift für Sozial

hvor gårdene til gengæld nærmest blev skaktagtige eller opfyldt af småskure og plankeværker mellem de enkelte parceller.

### *Boligsørgsmålets politisering*

Med en så åbenbar udnyttelse af byarbejdernes boligbehov politiseredes boligsørgsmålet. I første omgang var det læger fra den hygiejniske bevægelse og borgerskabets sociale reformatorer, der i skrift og tale agiterede for byggeforeningsinitiativer og filantropiske byggeprojekter, men fra omkring århundredskiftet sluttede haveboligbevægelsen og navnlig den hastigt fremvoksende socialdemokratiske arbejderbevægelse sig til.<sup>11</sup> Her fik boligsagen en central plads på velfærdsprogrammet, og gennem en større politisk repræsentation i kommunale råd i de fleste europæiske storbyer søgte socialdemokraterne at få programpunkterne igennem.

To forskelligartede og stærkt ideologiserede boligpolitiske strategier stod dermed op mod verdenskrigen over for hinanden: Arbejderbevægelsens krav om en kommunalisering af boligbyggeriet, og social-

und Wirtschaftsgeschichte nr. 71, 1984. A. Schildt og A. Sywottek: Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt a. M. 1988. G. Schultz: Kontinuität und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zum Bundesrepublik, Berlin 1986. H.J. Teuteberg: Homo habitans – Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtlichen Wohnens in der Neuzeit, Münster 1985. L. Niethammer: Wohnen im Wandel, Wuppertal 1979. Maria Berning m.fl.: Berliner Wohnquartiere, Berlin, 2003. E. Dösseler: Die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus, Tradition: Zeitschrift für Firmengeschichte und Unternehmerbiografie 1968. I større historisk perspektiv tillægger den tyske bolighistoriske forskning den boligpolitik, der gennemførtes i den første del af mellemkrigstiden, afgørende betydning. Man ser således en kontinuerlig boligpolitik fra 1. Verdenskrig og frem til 1960'erne, og politikken dannede grundlaget for den boligpolitik, Forbundsrepublikken gennemførte fra 1949 og frem til 1960'erne, og blev et centralt element i den tyske velfærdsstat. *Sverige*: Lars Gustafson: HSB under femtio år, Stockholm 1974. A. Johansson: Bostadspolitikken, i R. Aderberg m.fl. (red.): Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962, Stockholm 1962. R. Liedgren: Så bodde vi, Stockholm 1961. Lennart Holm: Från bostadsnöd til önskehem, Stockholm 1991. Lars Pettersson: Svenskt bostadsbyggande 1862-2005, Lund 1990. Göran Sidenbladh: Planering för Stockholm 1923-1958, Stockholm 1981. T. Strömberg: Historien om bostadsmarknadens politisering, i Klaus Milsgeld m.fl. (red.): Socialdemokratins samhälle 1889-1989, Kristianstad 1992. *Norge*: Erling Annaniassen: Hvor Nr. 13 ikke er... Boligsamvirkets historie i Norge, Oslo 1991. Ketil Moe: Arbeiderboliger i Oslo, 1850-1972, Oslo 1972. Odd Brochmann: Bygget i Norge, Oslo 1981.

<sup>11</sup> Grundlaget for haveboligbevægelsen blev stort set formuleret samtidig i Tyskland og England i slutningen af 1890'erne – i Tyskland af Theodor Fritsche i skriftet *Die Stadt der Zukunft* (1896) og i England af Ebenezer Howard i *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform* (1898) og i 1902 i *Garden Cities of To-Morrow*. Som reaktion mod de europæiske storbyers overbebyggelse var den oprindelige idé at udvikle en ny bytype, havebyen, der kunne for-

reformatorernes og borgerskabets socialkonservative selvhjælpsprincip og behov for gennem byggeinitiativer at udøve social kontrol over for en ustabil og potentielt radikaliseret arbejderklasse.

Med politiseringen blev boligspørgsmålet for alvor bragt frem som et væsentligt socialt problem og resulterede i årene frem mod verdenskrigen i de første brud med den hidtidige liberale linje. I flere lande gennemførtes skærpede bygningsbestemmelser indeholdende egentlige byplanbeføjelser med en zoneopdeling efter bebyggelsesarter, og lokalmyndigheder fulgte tilsvarende mål ved udlægning af nye gader og veje.<sup>12</sup> Hertil kom, om end begrænsede, statslåneordninger til en del af byggeriet – f.eks. i Frankrig i 1894 til byggeforeninger og i Sverige til parcelbyggeri i 1904.

Mest vidtgående blev den hollandske boliglov fra 1901, hvor der kunne ydes statslån og statstilskud til lokale myndigheders boligbyggeri og til statsgodkendte boligselskaber, der byggede på et non-profit grundlag. Med kravet om offentlig repræsentation i de enkelte selskabers bestyrelser introduceredes her det almennyttige princip i foreningsbyggeriet. Trods boligpolitikens nyorientering blev rækkevidden af støtteordningerne overalt i Europa begrænsede, og fra politisk hold var bygge- og boligforeninger alene en vitaminindsprøjtning til et fortsat frit og ureguleret boligmarked.

### *Det store gennembrud*

I årene omkring 1930 var der blandt lokale og nationale politiske beslutningstagere overalt i Vesteuropa opstået en klar erkendelse af, at det frie boligmarked ikke længere var i stand til at skabe en tilstrække-

ene fordelene ved livet i storbyen med fordelene ved landlivet. Havebyen skulle være begrænset arealmæssigt og være omgivet af et bredt landbrugsbælte og samtidig være selvforsynende med arbejdspladser og arbejdere. Befolkningstallet måtte ikke overstige 30.000, og i stedet for en yderligere tilvækst i den enkelte haveby skulle der anlægges en ny. Til udbredelse af havebytanken opstod først i England og Tyskland og siden i Holland og Sverige landsdækkende haveboligforeninger. I praksis blev resultaterne ingen steder så vidtrækkende. I reglen var der tale om større eller mindre koncentrerede kolonier af rækkehuse eller småhuse med tilhørende haveanlæg. Kolonierne blev enten anlagt i forbindelse med en større industrivirksomhed eller organiseret som et aktieselskab, en stiftelse eller et kooperativ. I Danmark lanceredes haveby-tankens i 1912 af F.C. Boldsen i bogen *Haveboliger i Danmark*. Samme år stiftedes Dansk Havebolig-Forening med Boldsen som formand.

<sup>12</sup> Zoneprincipper indgik f.eks. i bygningslovene i de fleste tyske delstater og Holland. I Wien omdannede kommunen den gamle fæstning til parkring, og efterhånden som byen voksede op uden om den indre by, udlagdes yderligere ringgader med parkringe – byens »lunger«, som de betegnedes.

lig boligforsyning for lavindkomstgrupperne. Under og efter 1. Verdenskrig og op gennem 1920'erne var der således blevet udviklet en massiv statsintervention, hvor boligpolitikken blev hævet fra det lokalpolitiske plan til regeringsplan og indgik som et selvstændigt politikområde i de velfærdsreformer, der samtidig gennemførtes.

Trods forskelle mellem de enkelte lande har den bolighistoriske forskning kunnet dokumentere et sæt af lands- og kommunalpolitiske indgreb, som gik igen i det meste af Vesteuropa. Det drejede sig om direkte markedsindgreb som f.eks. huslejeregulering, kommunalt boligbyggeri, låne- og tilskudsordninger til kommunalt, foreningsbaseret og privat byggeri samt særlige boligbanker og -fonde, der formidlede statslige lån til nybyggeriet. Hertil kom ny bygningslovgivning med byplanmæssige beføjelser og forbedrede muligheder for at gribe ind over for særligt sundhedsskadelige og kondemneringsmodne bebyggelser.

Selv om periodens boligpolitiske beslutninger blev præget af konsensus, var der stadig betydelige ideologisk-politiske divergenser med hensyn til linjen i boligpolitikken. De europæiske socialdemokratier ønskede kommunalt boligbyggeri og offentlig understøttelse til boligselskaber og privat udlejningsbyggeri, mens man fra borgerligt hold i højere grad ville kanalisere de offentlige midler over til privat parcelbyggeri – kollektivitet og individualitet stod igen over for hinanden.

Skønt boligkrisen og statsinterventionen var tydelig for enhver, bevarede navnlig den borgerlige fløj i europæisk politik en klippefast tro på, at et frit og ureguleret boligmarkedet på et tidspunkt igen ville kunne sikre en tilstrækkelig boligforsyning til rimelige priser. Den bolighistoriske forskning har påvist, at interventionen i mange lande blev betragtet som et midlertidigt tiltag over for markedets akutte problemer, og at politikerne af den grund kun gav de enkelte indgreb en gyldighedsperiode på nogle ganske få år.

### *Drivkræfterne*

At graden af industrialisering og urbanisering, og dermed karakteren og omfanget af det boligbyggeri og de boligsociale problemer, der opstod, var udslagsgivende for udviklingen af boligstrategierne og den forskelligartede udførelsesmåde, disse fik i de enkelte europæiske lande, hørte til de mere banale resultater af forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe*. Boligstrategierne måtte selvsagt blive mere udviklede og gennemgribende og få en større gennemslagskraft i takt med fremvæksten af stadig mere komplekse industrielle økonomier og

bysamfund. Inden for samme tidsramme var der forskelle mellem de geografiske områder, f.eks. mellem det gennemindustrialiserede og urbaniserede England og det mere agrare Sverige.

Den største landvinding blev derfor den kobling mellem underliggende økonomiske, sociale og politiske faktorer og ændringerne i boligpolitikken og -strategierne, som forskningsprojektet og den øvrige bolighistoriske forskning har forsøgt at etablere. Det er således påvist, at det private udlejningsbyggeri i større eller mindre omfang kollapsede i slutningen af det 19. århundrede og begyndelsen af det nye århundrede, da boligbyggeri blev et mindre lukrativt investeringsobjekt, og kapitalen i stedet søgte over til mere attraktive sektorer i samfundsøkonomien: investeringer i industri, handel og transport. Det fald i det private udlejningsbyggeri, der blev følgevirkningen, forstærkedes voldsomt med verdenskrigens økonomiske vanskeligheder og i de krigsførende lande også af det samfundsøkonomiske dræn og de ødelæggelser, krigshandlingerne førte med sig. Sammen med øget indvandring til byerne, større ægteskabshyppighed og andre faktorer, der forøgede den samlede bolig efterspørgsel, kom alle europæiske lande under krigen og i efterkrigsårene til at stå over for den hidtil værste boligkrise med voldsomt stigende huslejer, massive husvildeproblemer og overbefolkning af lejligheder til følge.

For samme periode har den europæiske forskning peget på de ændrede magtrelationer mellem borgerskab og arbejderklasse, der blev resultatet af den konkurrence om samfundsressourcerne, der siden slutningen af det 19. århundrede havde udspillet sig mellem grupper og sociale klasser. Vesteuropas socialdemokratiske arbejderbevægelser kom efter århundredskiftet, og navnlig frem mod og under verdenskrigen, til at fremstå som en velorganiseret bevægelse og udgjorde en mere magtfuld politisk kraft. Socialdemokraterne erobrede flertallet i mange storbyer og blev i flere vesteuropæiske lande i større eller mindre grad regeringsbærende i de første efterkrigsår og op gennem 1920'erne. På den baggrund og som reaktion på den samfundstruende boligsociale krise og de kommunistiske revolutioner i Rusland i 1917 og Tyskland i 1918 havde statsmagten i de enkelte lande behov for at sikre den kapitalistiske produktionsmåde og den politiske stabilitet og blev i boligpolitikken og på andre velfærdsområder tvunget til at give de lokale socialdemokratiske arbejderbevægelser betydelige indrømmelser. Klarest udtrykte den liberale britiske premierminister Lloyd George det i 1919 i forbindelse med fremlæggelsen af den store boliglov med ordene: »even if it costs a hundred million pounds, what was that compared to the stability of the state«, og han fortsatte i anden anledning: »the

money we are going to spend on housing is an insurance against bolshevism and revolution«. <sup>13</sup>

### *Resultat*

Den bolighistoriske forskning har påvist, at de lokale og nationale myndigheders massive boligpolitiske indsats resulterede i, at huslejerne i det ældre lejeregulerede byggeri under og efter verdenskrigen og et stykke ind i 1920'erne blev holdt under den øvrige prisudvikling, og at periodens kommunale og understøttede sociale eller private boligbyggeri i de fleste lande kom til at tegne sig for over halvdelen af den samlede boligproduktion. Alligevel måtte forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe* konstatere, at den offentligt understøttede byggeaktivitet var utilstrækkelig i forhold til det reelle boligbehov, og at det nye byggeri ofte var for dyrt for den dårligst stillede del af landenes arbejderbefolkninger. I 1930 udgjorde dette byggeri kun 15 procent af den samlede boligmasse, hvorfor hovedparten af arbejderne fortsat var afhængige af privat byggeri og markedskræfternes virke på boligområdet.

Forskningsprojektet kunne også påvise en større udbredelse af haveboligbyggeri, men måtte konstatere, at hovedparten af det støttede byggeri blev udformet som etagebyggeri og henvist til mindre attraktive bydele, hvorved den sociale segregering, der havde kendetegnet urbaniseringen op gennem det 19. århundrede, fastholdtes. Noget byggeri havde ganske vist karakter af mønsterbyggeri, mens andet for at holde omkostningerne nede ikke adskilte sig fra private beboelsesejendomme og var spartansk udstyret. Dog blev den åbne storgårdskarré set som et kvalitativt løft af boligstandarden, som også forbedredes gennem de nye faciliteter, der fulgte med den tekniske udvikling: bad, centralvarme og centralvaskerier.

Selv om mange af de boligpolitiske initiativer havde en kort tidshorison, 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 vende tilbage til de frie markedskræfter. På den baggrund kom forskningsprojektet i den udsendte antologis konkluderende kapitel frem til den meget vigtige pointe, at boligpolitikken i årene 1914-1930: »did form the basis for much large-scale intervention and welfare strategies in all countries after the second world war.« <sup>14</sup>

<sup>13</sup> *Housing Strategies*, s. 98.

<sup>14</sup> *Housing Strategies*, s. 1-10, 325-348.

### **De lange danske linjer**

Da der ikke foreligger en samlet og nøjere analyse af dansk boligpolitik før, under og efter 1. Verdenskrig, og da de arbejder, der udgik fra mellemkrigstidens og besættelsesårenes samfundsforskere, historikere og boligkommissioner og -udvalg stadig udgør de vigtigste bidrag på området, ligger det meget småt med, hvad nyere danske historiske fremstillinger, der har berørt emnet, har kunnet bringe af nyt stof. Selv om den specialiserede historieforskning på området således ikke for alvor har rykket sig, så har de mere bredt anlagte fremstillinger og antologier, der har været inde på emnet, dog rummet forsøg på at placere den boligpolitiske udvikling i en større historisk sammenhæng og at vurdere dens betydning, ligesom der hist og her også er fremkommet nye iagttagelser.

#### *Bruddet med den liberale tradition*

I bindet fra 1984 i serien om dansk socialhistorie, hvor Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen behandler årene 1914-1939, er det grundopfattelsen, at ændringerne i boligpolitikken under og efter verdenskrigen, ligesom periodens øvrige velfærdspolitiske reformer, udgjorde en nyskabelse.<sup>15</sup> Om periodens reguleringspolitik skriver Svend Aage Hansen således i sit værk om den økonomiske vækst mellem 1720-1983, at den primært skulle »sikre befolkningen de nødvendige varer. Målsætningen var nærliggende for datidens politiske konstellation med en regering Zahle udgået af Det radikale Venstre og støttet af Socialdemokratiet«. Og Hansen vurderer, at der var tale om »afgørende ændringer i det helt overvejende liberalistiske mønster. Et stadigt mere indgående reguleringssystem var blevet opbygget«. Den nye byggestøttelov i 1930'erne lå direkte i forlængelse heraf, og der var dermed tale om en kontinuerlig udvikling i boligpolitikken.<sup>16</sup>

En af arbejderbevægelsens historikere, Niels Finn Christiansen, iagttaget samme udvikling i sit bind om perioden 1900-1925 i Gyldendal-Politikkens Danmarkshistorie fra starten af 1990'erne. Christiansen inddrager imidlertid også det politiske niveau og betoner særligt det kommunale boligbyggeris rolle, og at arbejderbevægelsen gik i spidsen med kooperative og almennyttige boligforeninger. Da man anvendte landets bedste arkitekter til byggeopgaverne, blev der tale om byggeri af høj

<sup>15</sup> Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen: Dansk Socialhistorie, 1914-1939, Sociale brydninger, København 1984, s. 78-80.

<sup>16</sup> Svend Aage Hansen: Økonomisk vækst i Danmark, bd. II, 1914-1975, København 1977, s. 15 og 42.

kvalitet eksemplificeret med storgårdskarréen »Hornbækhus« og bolig-selskabet KAB's Bakkehusene i København. Christiansen konkluderer: »Denne almennyttige og offentlige indsats kom på afgørende måde til at præge boligbyggeriet«. <sup>17</sup>

### *En ekstraordinær periode*

Andre historikere har nok erkendt, at der under og efter 1. Verdenskrig gennemførtes en boligpolitik, der havde en helt anden gennemgribende karakter, men indgrebene ses her som midlertidige og som en ekstraordinær reaktion på periodens ekstreme boligmangel. Velfærdsstatens mere kontinuerlige boligpolitik blev fastlagt senere – i 1930'erne og særlig efter sidste verdenskrig. Erik Nygaard vurderer således i sine analyser af de lange bølger i boligbyggeriet fra 1981, at husvildheden og boligkrisen under og efter verdenskrigen blev det »spark udefra«, der dannede grundlaget for lejeregulering og offentlig byggestøtte, men betragtede indgrebene som kortsigtede. Det afgørende brud i dansk boligpolitik skete først i 1933 som en del af Kanslergadeforliget, der »skabte en egentlig boligpolitik med omfattende kontrol og støtte i form af statslån primært til at bekæmpe arbejdsløsheden«. Boligkrisen under og efter 2. Verdenskrig cementerede denne politik: »I 1945 vedtog en enig Rigsdag et sæt boliglove, der udbyggede statslåneordningen og i det hele taget indførte en slags planøkonomi for boligbyggeriet«. <sup>18</sup>

Ole Hyldtofts danske bidrag til den antologi, der kom ud af forskningsprojektet *Housing Strategies in Europe*, er et af de hidtil bedste bud på en, om end kortfattet, så dog samlet og synteseskabende fremstilling af udviklingen af boligpolitikken og boligstrategierne fra slutningen af det 19. århundrede og frem til den første del af mellemkrigstiden. Hyldtoft går videre end mellemkrigstidens bidrag på området og inddrager som en af de eneste de forskningsresultater, der er kommet i mindre artikler og studenterspecialer. I sine konklusioner vurderer Hyldtoft boligpolitikken under og efter 1. Verdenskrig som: »a massive government activity in the housing sector and unprecedented regulation of the housing market«, men lægger sig dog i sin vurdering af perspektiverne i politikken på linje med Nygaard med kommentaren

<sup>17</sup> Niels Finn Christiansen; *Klassesamfundet organiseres 1900-1925*, Gyldendal-Politikens Danmarkshistorie, bd. 12, 1990, s. 319-320.

<sup>18</sup> Erik Nygaard: *De lange bølger i boligbyggeriet*, i *Byens rum – byens liv*, Den jyske historiker nr. 56, 1991, s. 107-113. Citater s. 109.



om, at: »it should be remembered that most of these measures were only temporary, evoked by particular circumstances«. <sup>19</sup>

### *Velfærdsstaten*

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 tiden under og efter 1. Verdenskrig. I sine grundige historiske analyser af velfærdsstatens bærende områder giver historikeren Søren Kolstrup i sin afhandling »Velfærdsstatens rødder« periodens boligpolitik en væsentlig plads. I sine konkrete undersøgelser af tidens boliglovgivning, og navnlig af, hvordan politikområdet indgik i en samlet velfærdsstrategi i nogle af de bykommuner, hvor Socialdemokratiet under parolen kommunesocialisme fik en større del af sin politik igennem, når Kolstrup frem til, at boligpolitikken i krigs- og efterkrigsårene fik klare universalistiske træk og blev grundlæggende i de velfærdsreformer, der indgik i den – indtil da socialliberale – velfærdsstat, som Kolstrup ser vokse frem på dette tidspunkt. »Kommunale boliger kom til at udgøre en integreret del af den danske boligsektor«, men periodens landvindinger stod ikke alene. De var det grundlag, de efterfølgende perioders boligpolitik byggede videre på. Kolstrup skriver i denne forbindelse: »Den kollektive løsning med statslån til socialt boligbyggeri dukkede op med fornyet kraft i løbet af 30'erne for at blive helt dominerende efter den anden verdenskrig«. <sup>20</sup>

Allerede i midten af 1960'erne havde Erik Rasmussen i det 13. bind i Politikens Danmarkshistorie, »Velfærdsstaten på vej«, dog været inde på samme tankegang. Om borgerskabets reaktion på tidens bolig- og velfærdsreformer skriver Rasmussen bl.a. : »Det var den hævdvundne liberalisme, som rejste sig i protest mod den tanke, at de ekstraordinære forhold kunne berettigede ekstraordinære indgreb og deri så udslag af en socialistisk tankegang«, og fortsatte om reformerne, »at disse opgaver ikke var noget blot midlertidigt, men at de veje, der under hans ledelse [den radikale indenrigsminister Ove Rode] nu blev betrådt, førte frem til noget nyt, en tilstand, hvor statsmagten på en helt anden måde end i hvert fald andre end socialister hidtil havde kunnet forestille sig, blev benyttet til at omforme dagligdagens kår for hele befolkningen. Det var med en senere tids udtryk velfærdsstatens gennembrud, der begyndte

<sup>19</sup> Housing Strategies, s. 40-71. Citat s. 58.

<sup>20</sup> Kolstrup: Velfærdsstatens rødder, s. 94-98, 127-132, 207-218, 265-269. Citater s. 269, 289.

under krigens mørke og fremskyndet af dens pres«. Om de politiske drivkræfter bag den unge velfærdsstat konkluderer Erik Rasmussen: »Ove Rodes politik nød fuld tilslutning fra regeringens socialdemokratiske støtteparti. Sjældent har vel et parti ydet en så helhjertet støtte til et ministerium udgået fra et andet parti, som i disse år Socialdemokratiet til Zahles regering«, og fortsætter: »det er allerede omtalt, hvorledes krigstidens erfaringer havde gjort Madsen-Mygdal til renlivet liberalist, hvorledes han og Ove Rode havde stået som personliggørelsen af hvert sit idésystem, den uhæmmede fri konkurrence over for den regulerende velfærdsstat«. <sup>21</sup>

*»Vi har sejret ad helvede til«*

Sådan sammenfattede LO's tidligere formand Thomas Niensens en gang i slutningen af 1970'erne resultatet af den socialdemokratiske arbejderbevægelses landvindinger. Udtalelsen kunne også dække de vurderinger, der – nært beslægtede med den socialdemokratiske velfærdsstatsskole<sup>22</sup> – betragter boligpolitikken under og efter 1. Verdenskrig som udtryk for arbejderbevægelsens styrke. I de talrige partiskrifter, boligselskabshistorier og populærvidenskabelige fremstillinger i mellemkrigstiden og op i efterkrigstiden markeres standpunktet, der tager udgangspunkt i en marxistisk analyse af boligmarkedet før og under verdenskrigen. På den tid var boligmarkedet domineret af kapitalistisk planløshed og en profitstyret boligforsyning, der bølgede frem og tilbage – fra boligoverflod til boligmangel med kraftige lejestigninger og overfyldte lejligheder. Helt galt gik det efter byggekrakket i 1908, og da krigskonjunkturerne slog igennem og skabte en dyb boligsocial krise.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på vej, Politikens Danmarkshistorie, bd. 13, København 1965, s. 83, 88, 269.

<sup>22</sup> Den socialdemokratiske velfærdsstatsskole ser kravet om en velfærdsstat vokse parallelt med væksten i arbejderklassen og denne gruppes bevidsthed om og ønsker til samfundets udvikling. Velfærdsstaten, og navnlig den universalistiske model, bliver dermed et produkt af den socialdemokratiske arbejderbevægelses reformer i kommuner og på landspolitisk plan. I Klaus Petersen (red.): 13 historier om den danske velfærdsstat, Odense 2003, s. 147, fastslår bl.a. Niels Finn Christiansen og Klaus Petersen i artiklen: Socialdemokratiet og den danske velfærdsstat: »Man kan ikke forestille sig og forklare den danske velfærdsstats historiske udvikling uden Socialdemokratiet og den socialdemokratiske arbejderbevægelse«. Se også note 25.

<sup>23</sup> Blandt de mange gode og solide socialdemokratiske fremstillinger, der berører emnet, tælles Nis Nissens populært anlagte Den kroniske bolignød, Kbh. 1984, s. 143-153. Jubilæumsnummer af Boligen 1969, s. 7-9, 16-17, i anledning af Fællesorganisationen af almennyttige danske Boligselskabers 50-årsdag. Thor Pedersen: Der er huse der skal bygges, udgivet af Det kooperative Fællesforbund 1951, s. 4-5, 9-10, 43-44.

Med de efterfølgende års boligpolitik blev præget af planløshed på boligområdet imidlertid brudt. Gennem den offentlige huslejeregulering, kommunalt boligbyggeri og understøttelse af almennyttigt byggeri fik man afdæmpet markedskonomiens problemer, sikret boligforsyningen og omfordelt de samfundsmæssige værdier til boligsociale formål i form af bedre boliger, bl.a. i storgårdskarréer med grønne plæner og lys og luft og i rækkehuse, til en rimelig leje. Det kooperative byggeri skabte, sammen med det offentliges moralske og økonomiske støtte, en så betydelig højnelse af arbejderklassens boligstandard og velfærd, at det var et væsentligt bidrag til »fuldkommengørelsen af det økonomiske demokrati« og gjorde Danmark til et foregangsland.

Den drivende kraft var Socialdemokratiets virke i Rigsdagen og ude i kommunerne, i forening med arbejderbevægelsen egne almennyttige boligselskaber og disses organisationer. I socialdemokraternes eget hovedværk om arbejderbevægelsens historie, »En bygning vi rejser« fra 1955, udlægges det almennyttige byggeris rolle således: »Boligkooperationen var stærkt udviklet og havde under hensyn til omstændighederne bygget mange nye boliger og var blevet samlet i en landsorganisation«, og videre: »... i disse vanskelige år havde arbejderne egne virksomheder formået at spille en ikke ubetydelig rolle med hensyn til at sikre befolkningen brød, brændsel og boliger«. Det kooperative byggeri var dermed blevet »et væsentligt led i bestræbelserne for at bekæmpe bolignøden«.

Om Socialdemokratiets betydning for boligpolitikken og de øvrige krigs- og efterkrigsårs velfærdsreformer skriver forfatterne til en »En bygning vi rejser«: »Væsentligt var det som nævnt, at det under krigen [1. Verdenskrig] i betydeligt omfang var lykkedes det danske Socialdemokrati ved sin indflydelse på regeringen at afbøde de værste af krigens økonomiske virkninger«, og der fortsættes: »Forud for udsendelsen af dette manifest havde Socialdemokratiet sikret sig den radikale regerings tilslutning til kravenes indførelse [bl.a. de boligpolitiske] og samtidig var der med regeringen truffet aftale om, at Stauning, der var forblevet i regeringen efter at de to andre kontrolministre var udtrådt, skulle have overdraget forskellige områder inden for Indenrigsministeriets ressort i forbindelse med de af Socialdemokratiet krævede reformer. Dermed oprettedes i realiteten et socialministerium med Stauning som Danmarks første socialminister fra 18. november [1916]«. Slutresultatet blev, at: »Socialdemokratiet havde opnået den fordel, at det administrative arbejde med de krævede reformer lå i socialdemokratiske hænder«, idet »det var arbejderbefolkningen, som havde båret krigens tungeste byrder, og den havde derfor krav på, at der i den for-

andrede politiske og sociale situation hurtigst muligt gennemførtes reformer tilsigtende en vidtgående politisk og økonomisk demokratisering af samfundet«. <sup>24</sup>

### *Reproduktion og byggeprofit*

Med nær tilknytning til en anden velfærdsstatsanalyse, den marxistiske, og dele af den materialistiske historieforskning, er boligpolitikken under og efter 1. Verdenskrig blevet set som udtryk for den kapitalistiske stats helt nødvendige sikring af enten arbejdskraftens reproduktion – af interesse for den samlede kapital – garantistillelse for en optimal profitdannelse for byggekapitalen eller opretholdelse af samfundsstabiliteten og produktionsformen under en kapitalistisk økonomisk krise.

I en af light-udgaverne, en analyse fra Kunstakademiets Afdeling B fra 1977, bliver formålet med boligpolitikken at sikre byggebranchens profit. Den offentlige byggestøtte gives i realiteten ikke til almenyttigt boligbyggeri, »men er i første række støtte til en branche, der kræver store kapitalinvesteringer med lang opsamlingsstid« og ligger dermed helt på linje med en senere tids statsstøtte til skibsværfter. En anden let tilgængelig, men mere historisk-materialistisk, fortolkning kommer i Peter Lyngses specialeafhandling fra RUC fra 1979 om lejerforeningerne i Danmark i årene 1917-1978. Ifølge Lyngse er byggekrisen under 1. Verdenskrig med til at true »den sociale orden nu, hvor borgerskab og statsmagt er økonomisk og politisk svækket i forbindelse med krigen«, og han fortsætter: »... men nu, hvor arbejderklassen såvel internationalt som i Danmark er i offensiven generelt og også stiller krav på boligområdet, og hvor borgerskabet og dets statsapparat er svagt økonomisk og politisk, rejser boligspørgsmålet sig som et socialt problem«. For at opretholde den sociale orden, og dermed den kapitalistiske produktionsmåde, griber staten ind med lejeregulering og byggestøttelove, mens arbejderklassen ved inddragelse i politikens udformning samtidig bindes fast i et forpligtende classesamarbejde. <sup>25</sup>

I Anne-Dorte Navnes analyse af boligen som reproduktionsfaktor i hendes sociologiske konferensafhandling fra 1981, og i Bjørn Jakob Andersens undersøgelse af det københavnske boligbyggeri mellem

<sup>24</sup> Oluf Bertolt, Ernst Christiansen og Poul Hansen, »En bygning vi rejser« bd. 1-4, Kbh. 1955. Citater fra bd. 2, s. 9, 16, 17-19 og 80-81.

<sup>25</sup> Om Boligproblemet, En analyse af Afdeling B, København 1977, s. 146-151, 176-178. Peter Lyngse: Lejerforeninger i Danmark, 1917-1978, utrykt specialeafhandling, RUC 1979. Citater s. 33-35.

1870 og 1970 er det tunge teoretiske skyts til gengæld kørt i stilling. På nærmest rituel vis indledes der med dybsindige overvejelser om statens interessevaretagelse for hele kapitalklassen i det monopolkapitalistiske samfund og dermed den manglende mulighed for ad den vej at ophæve klassemodsatningen, som det i parentes bemærkes, »socialstatsillusionen ellers kunne antyde«.

Med hensyn til periodens boligpolitik slås det som udgangspunkt fast, at »boligen er den fysiske ramme om arbejdskraftens reproduktion«, at »byggeri af boliger er en vareproduktion parallelt med enhver anden vareproduktion« og at »omfanget af byggeriet er afhængigt af, hvor profitabelt det er for private kapitalister at investere i boliger«. Stat og kommunes opgave bliver i den sammenhæng, af hensyn til kapitalforholdets opretholdelse, via boligpolitikken at sikre reproduktion gennem tilstrækkeligt med boliger, der garanterer et eksistensminimum og dermed forhindrer, at arbejdskraften som vare forringes eller fordyres.

Op gennem det 19. hundrede og ind i det nye århundrede var udbuddet af arbejdskraft som følge af tilstrømning til byerne så stort, at stat og kommune ikke behøvede at foretage sig noget for at sikre reproduktionen, og »det blev overladt til den private filantropi og småborgerlige selvhjælpsforeninger at skabe nogle boligmæssige alternativer til den nød og elendighed, som i høj grad prægede de tætpakkede boligområder, og som sundhedsmæssigt, politisk og moralsk følte som en trussel for borgerskabet«.

Situationen ændres radikalt omkring 1. Verdenskrig, »hvor boligproduktionen er uprofitabel« og »den private kapital betakker sig«. Da »boligen er en forbrugsvare, som er nødvendig for at arbejderne kan reproducere deres egen arbejdskraft«, fremkalder byggekrisen »mange reproduktionsproblemer i arbejderklassen og derved krav om statslig indsats«. Indsatsen blev huslejeregulering, kommunalt boligbyggeri og offentlig understøttelse til almennyttige boligselskaber, der fra at »være startet som initiativ fra arbejderkredse med henblik på at afhjælpe bolignød ved hjælp af Kooperation og andelsprincipper, i stigende grad bliver underordnet statens kontrol som redskab i boligpolitikken«. Men indsatsen fører ikke til forbedringer i boligstandarden. Anne-Dorte Navne konkluderer: »Tværtimod har disse støtteordninger gennem den kontrol af byggeriet, de krævede, været medvirkende til den stereotypi [storgårdskarréerne] og til den sociale segregation af byen, som så småt var begyndt allerede før 1. Verdenskrig«.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Anne-Dorte Navne: Boligen som reproduktionsfaktor – empirisk belyst gennem arbejderklassens boligforhold i de sidste 100 år, magisterkonferens, Sociologisk Institut, København 1981. Citater s. 14, 31, 40-41, 127, 131, 134-134 og 142. Bjørn Jakob Ander-

## Velfærdsstaten og boligen

Under indtryk af den stærkt begrænsede interesse, boligpolitikens tidlige historie har haft i den danske forskning, har forfatteren til denne artikel i ph.d.-afhandlingen »Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat« (Københavns Universitet 2006) nærmere behandlet statens og navnlig kommunernes boligpolitiske dispositioner i årene 1850-1930 i såvel den danske hovedstad som i to udvalgte bysamfund: købstaden Nykøbing på Falster og stationsbyen Lyngby nord for København.

I 1930 rummede hovedstadskommunerne København og Frederiksberg med et samlet befolkningstal på 725.000 en femtedel af landets indbyggere og over halvdelen af bybefolkningen. Nykøbing F havde på samme tidspunkt 14.000 indbyggere og hørte dermed til gruppen af landets mellemstore, og i øvrigt industrialiserede, provinsbyer. Med en befolkning på 7.000 i 1930 lå Lyngby blandt de største stationsbyer og var med det stigende antal tilflyttede pendlere op gennem 1920'erne ved at udvikle sig til en forstad i Hovedstadens ydre periferi.

### *Metode og kilder*

Afhandlingen belyser indholdet og virkningerne af statens og særlig de pågældende kommuners dispositioner i forhold til markedets boligforsyning, huslejedannelse og lejervilkår samt byernes bebyggelse. Som forklaringsmodel tages udgangspunkt i den svenske politolog Gösta Esping-Andersens velfærdsstatsanalyse og i det sidste årtis forskning i velfærdsstatens historiske forudsætninger.<sup>27</sup>

Boligpolitikken ses således som et væsentligt velfærdspolitisk område, hvis historiske fremtrædelsesform i særlig grad bestemmes af arbejderklassens politiske styrkeforhold og aktuelle styrkeposition. Styrkeforhold forstået som den politiske repræsentation og indflydelse, som Socialdemokratiet opnåede i Rigsdagen og i byråd og kommunalbestyrelser som følge af de ændringer i klassestruktur og levevilkår, der skabtes af

sen: En analyse af boligbyggeriet i København 1870-1970, s. 52-76, FF, Fagligt Forum, Kulturgeografiske hæfter, nr. 1, 1973. Citater s. 52 og 55.

<sup>27</sup> Gösta Esping Andersen: *Politics and Markets. The Social Democratic Road to Power*, New Jersey 1985.

Samme: *Jæmlikhet, effektivitet og makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik, Socialdemokratins samhälle 1889-1989*, Stockholm 1989. Samme: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey 1990. Samme, m. Walter Korpi: *Social Policy and Class Politics in Post-War Capitalism, Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford 1984. Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder: Fra kommunesocialisme til folkepension*, Viborg 1997. Klaus Petersen (red.): *13 historier om den danske velfærdsstat*, Odense 2003.

den industrikapitalistiske markedsökonomis udvikling. Styrkeposition forstået som de muligheder eller begrænsninger, de aktuelle konjunkturelle forhold gav den socialdemokratiske arbejderbevægelse for at gennemdrive mere vidtgående velfærdsreformer.

Til belysning af indholdet af og de politiske positioner bag de forskellige boligpolitiske indgreb er i afhandlingen inddraget trykt forhandlingsmateriale fra Rigsdagen og kommunalbestyrelserne i København og Nykøbing F og på Frederiksberg samt forhandlingsprotokollerne fra Lyngby-Taarbæk Sogneråd. Den trykte statslige og kommunale statistik anvendes til undersøgelser af boligmarkedet, der sammen med den politisk-historiske litteratur danner grundlaget for analyser af de faktorer, der initierede ændringerne i boligpolitikken.

Et omfattende arkivalsk materiale af journalsager, forhandlingsprotokoller og bebyggelsesplaner fra arkiver efter kontorer og afdelinger under Indenrigsministeriet og Finansministeriet samt fra forvaltningsarkiver og arkiver efter huslejenævn i de undersøgte kommuner er inddraget til afhandlingens undersøgelser af virkningerne af boligpolitikken. Vægten er her lagt på det kommunale og offentligt understøttede boligbyggeris omfang, kvaliteter, huslejer og sociale sammensætning, huslejereguleringens indflydelse på prisdannelse og lejervilkår samt de boligforhold, der blev resultatet af myndighedernes regulering af det urbane miljø.

#### *Natvægterstatens boligpolitik – 1850-1890*

For perioden mellem 1850 og ca. 1890 viser afhandlingen, at boligpolitikken i Danmark på såvel nationalt plan som ude i de enkelte bysamfund blev styret af entydigt liberale anskuelser. Boligforsyningen og huslejedannelsen blev som andre steder i Vesteuropa overladt til markedet, som stat og kommune holdt sig helt ude af. De offentlige myndigheder indskrænkede sig af hensyn til den private ejendoms- og dispositionsret til minimale reguleringer af byggeriets fysiske udformning med det resultat, at der i Hovedstadens industri- og arbejderkvarterer opstod arealintensive lejekaserner af helt samme karakter, som var kendt fra kontinentets storbyer. I provinsens byer blev lavere karrédannelser fremherskende i de nye og mere centralt beliggende bydele, mens yderkvartererne for det meste var kendetegnet af lave sammenbyggede gadehuse.

Helt på linje med det øvrige Vesteuropa var spørgsmålet om en højnelse af arbejderklassens boligforhold overladt til borgerskabets filantropi og byggeforeningsinitiativer baseret på tanken om privat

hjælp til selvhjælp. Tidlige former for kooperative byggeforeninger og filantropiske byggeselskaber gjorde sig gældende i de fleste byer, men mest i Hovedstaden, hvor Københavns Kommune som landets eneste i årene 1853-1878 understøttede en del af byggeprojekterne. Alligevel nåede det samlede foreningsbyggeri i 1890 kun op på 5 procent af byens samlede boligmasse.

Boligpolitikken og boligspørgsmålets løsning lå således helt på linje med de liberalistiske og residuale træk, der kendetegnede den herskende natvægterstat. Den kapitalistiske økonomi var endnu så svagt udviklet, at en række samfundsopgaver løstes ved det private initiativ. Klassen af byarbejdere udgjorde desuden et relativt lille befolkningssegment og var som følge af manglende politisk og faglig organisering ikke i stand til at fremsætte krav om velfærdsreformer. Borgerskabet satte således dagsordenen i sociale og boligpolitiske spørgsmål.

#### *De første boligpolitiske initiativer – 1890-1914*

Boligforsyning og lejedannelse skete i årene 1890-1914 fortsat via markedet, men afhandlingen påviser, at perioden på boligområdet repræsenterer det første brud med de liberale traditioner. Helt parallelt med de samtidige sociale reformer, der gennemførtes under den liberalistiske socialhjælpsstat, begyndte staten på socialdemokratisk initiativ fra 1887 at yde lån til selvhjælpsbaserede byggeforeninger. Det var første gang i Vesteuropa, og de danske byggestøtteordninger, der blev opretholdt helt frem til 1. Verdenskrig, gav da også omkring århundredskiftet stødet til, at mere velbjergede arbejdere nu selv kunne danne et større antal små kooperative byggeforeninger. Fænomenet blev kendt i mange provinsbyer, men aktiviteten var stadig størst i Hovedstaden, hvor foreningsbyggeriet i 1914 var nået op på 7,6 procent af boligmassen.

Andelen af byarbejdere var blevet kraftigt forøget som følge af periodens industrialiseringsbølge. Den socialdemokratiske arbejderbevægelse voksede dermed frem på politisk, fagligt og kooperativt niveau og blev som i andre vesteuropæiske lande for alvor dagordensættende i velfærds- og boligpolitiske spørgsmål. Navnlig efter århundredskiftet var den på landspolitisk niveau indirekte med til at drive yderligere sociale reformer frem. I de større, industrialiserede bykommuner, hvor Socialdemokratiet stod stærkest, forsøgte partiet i et mere eller mindre formaliseret samarbejde med Det radikale Venstre, under parolen »kommunesocialisme», at føre en mere vidtgående velfærdsstrategi igennem. Her spillede reformkravet om kommunalt boligbyggeri en meget cen-



tral rolle, men da det var meget gennemgribende i forhold til det fortsat urørlige private boligmarked, kom partiet end ikke med radikal støtte igennem med sine krav.

Til gengæld eksperimenterede de to hovedstadskommuner efter århundredskiftet med kommunale boliger for gasværksarbejdere i København og særlige mønsterhuse for mindrebemidlede på Frederiksberg. Da arbejderbevægelsens første almennyttige boligselskaber, AAB og AKB, og de første haveboligforeninger opstod under den begyndende boligmangel lige før verdenskrigen, indledte Københavns Kommune en mere vidtgående understøttelse af foreningsbyggeriet.

Med en bred politisk erkendelse af, at den planløse overbebyggelse, der tidligere havde kendetegnet Hovedstadens udvikling, skulle imødegås, gennemførte de to hovedstadskommuner en mere vidtgående bebyggelsesregulering med klare byplanmæssige målsætninger. Virkemidlerne blev servitutstyring af byggeriet på private grundarealer, særlige vej- og bebyggelsesplaner for kvarterer på kommunale grunde og yderlige jordopkøb for at fremtidssikre den kommende bebyggelse.

Det større bygge- og boligpolitiske engagement blev dog, som andre steder i Vesteuropa, også i Danmark et storbyfænomen. Kommunerne i de to andre bysamfund, der er inddraget i afhandlingens undersøgelser, fastholdt således helt frem til verdenskrigen den liberale linje og afholdt sig helt fra at understøtte byggeforeningsinitiativer eller at regulere bebyggelsen mere, end hvad bygningslovgivningen foreskrev som et minimum.

#### *Fundamentet for velfærdsstatens boligpolitik – 1914-1930*

Afhandlingen dokumenterer, at det danske boligmarked, ligesom andre sider af markedsøkonomien, i årene 1914-1930 lammedes af den krise, der fulgte af verdenskrigen og dens eftervirkninger. Som følge af den yderligere vækst i antallet af byarbejdere, og nu også af lavere funktionærer, befæstede Socialdemokratiet yderligere sin styrke. I årene 1913-1920 var partiet støtte- og senere medregeringsparti for den siddende radikale regering og i årene 1914-1926 og igen fra 1929 selvstændigt regeringsbærende. I langt de fleste større bykommuner opnåede partiet desuden flertallet eller blev den største og dominerende mindretalsgruppe. Med den dybe samfundsøkonomiske krise var Socialdemokratiet i en så gunstig styrkeposition, at partiet på statsplan, og særligt ude i storbykommunerne, fik gennemtvunget det afgørende brud med de liberale traditioner i velfærds- og boligpolitikken og dermed fik banet vejen for den universalistiske velfærdsstat.

I årene 1916-1930 gennemførtes forskellige og nu langt mere vidtgående statslige byggestøtteordninger, og mange bykommuner fulgte op med kommunalt boligbyggeri og yderligere understøttelse af bygge- og boligforeninger og bestemte typer af privat udlejningsbyggeri. Der gennemførtes offentlig huslejeregulering og andre direkte indgreb på boligmarkedet, ligesom de fleste bykommuner indledte en målrettet og effektiv bebyggelsesplanlægning efter samme mønster, som Hovedstaden allerede var slået ind på før verdenskrigen. Hermed bragte boligpolitikken sig i Danmark helt på linje med de lande i Vesteuropa, hvor den blev mest vidtgående – Storbritannien, Tyskland og Østrigs hovedstad Wien.

Lejereguleringen bevirkede, at huslejedannelsen i det ældre byggeri kom til at ligge væsentligt under den almindelige prisudvikling, og at lejerne her blev sikret mod urimelige og vilkårlige opsigelser fra husværternes side. I Hovedstaden kom det kommunale og offentligt understøttede boligbyggeri til at udgøre 77,2 procent af periodens boligproduktion og 21,2 procent af den samlede boligmasse – i de to andre behandlede bysamfund dog noget mindre. Selv om lejlighedernes planløsning stadig var traditionel, betegnede bebyggelsesmåden i det kommunale og understøttede byggeri et betydeligt kvalitativt løft. Den lukkede og åbne storgårdskarré blev fremherskende i Hovedstaden, der også kunne opvise talrige eksempler på andre af tidens nydannelser – blokbyggeri og rækkehusbebyggelser. I bygge- og haveboligforeninger og i det understøttede parcelbyggeri i Hovedstaden og navnlig i provinsen fik enkelt- og dobbelthuse med små nette haver størst udbredelse.

Som følge af det offentliges understøttelse skabtes der således et boligbyggeri, som kvalitativt lå langt over førkrigsniveauet til huslejer på et niveau, der lå under det samtidige private, men understøttede nybyggeri. De højere huslejer, og særlig de beboer- og andelsindskud, der skulle præsteres i bygge- og boligforeninger, bevirkede ganske vist, at dette byggeri fortrinsvis blev forbeholdt den bedrestillede del af arbejderbefolkningen og det lavere funktionærlag. Til gengæld blev hele arbejderklassen, og særligt de mindrebemidlede og ufaglærte arbejdere, det helt dominerende lag i både kommunernes beboelsesejendomme, som fik yderligere kommunale subsidier, og i det offentligt understøttede private udlejningsbyggeri, hvor lejerne ikke skulle stille med de samme beboerindskud som i foreningsbyggeriet. Med den sociale sammensætning kom kommunernes og det understøttede boligbyggeri i Danmark til at adskille sig fra en lang række vesteuropæiske lande.

Afhandlingen viser, at boligpolitikens målgruppe helt entydigt var

fastlagt til dette befolkningslag af arbejdere samt gruppen af, som det hed i samtidens terminologi, »dermed ligestillede«, dvs. lavt rangerede funktionærer og små selvstændige næringsdrivende. For denne store del af befolkningen var det boligpolitikens udtrykkelige mål at sikre den boligforsyning, som markedet ikke var i stand til at levere. Via gode og billige boliger ville man forebygge de sociale konsekvenser, der fulgte af levevilkårene i byernes ældre og forslummede bydele, og ydermere forhindre, at udviklingen på markedet førte til opskruede huslejer og urimelige opsigelser. Med denne brede befolkningsmæssige målgruppe og de socialt sikrende og fordelingspolitiske målsætninger fik boligpolitikken klare velfærdspolitiske og universalistiske træk.

### *Perspektivet*

Med disse indholdstræk og med de forskellige nye styringsinstrumenter skabtes i årene 1916-1930 fundamentet for den universalistiske velfærdsstats boligpolitik. Afhandlingen argumenter for, at det nye kompleks af velfærdsreformer, der i 1930'erne gennemførtes også på det boligpolitiske område, byggede på de erfaringer, der var opnået under og efter 1. Verdenskrig, og at de universalistiske træk blev stadigt tydeligere op gennem årtiet.

De statslige byggestøtteordninger blev således genoplivet med Kanslergadeforliget i 1933 og blev udbygget og suppleret med huslejetilskud i 1938. Huslejereguleringen blev genoptaget for nogle bykommuner i 1937 og resulterede i huslejestoppet i 1939. Med byplanloven fra 1938 lovfæstedes den byplanmæssige praksis, de store bykommuner allerede var slået ind på i den forudgående periode. I lyset af bolig mangelen i besættelsesårene udbyggedes byggestøtteordningerne, og boligpolitikken kulminerede i de sidste år af 1940'erne og de første år af 1950'erne med en massiv offentlig understøttelse af bygge- og boligforeninger og alle former for privat byggeri.

### *Ny forskning*

Selv med afhandlingens forsøg på en grundig belysning af boligpolitikken i årene 1850-1930 på statsligt niveau, og navnlig i Hovedstaden og i de to særligt udvalgte byer, står meget stadig tilbage at undersøge. Det store gennembrud under og efter 1. Verdenskrig bør stadig nyde opmærksomhed, og der mangler fortsat tilbunds gående bidrag om forholdene i landets større byer, Århus, Odense og Ålborg, samt i »arbejderbyer« som f.eks. Helsingør, Næstved, Nakskov, Esbjerg, Kolding,

Fredericia, Vejle og Horsens. Måske vil sådanne lokale undersøgelser understøtte min afhandlings iagttagelser, men en nuancering af billedet kan meget vel tænkes. Hertil kommer så 1930'erne, besættelsestiden og den første efterkrigstid. Der er skrevet mangt og meget om de store linjer i disse årtiers boligpolitik, men mere detaljerede undersøgelser af, hvordan boligpolitikken lokalt blev implementeret i Hovedstaden og landets større byer, savnes fortsat.

Sådanne undersøgelser vil kunne bidrage til en endnu større forståelse af den danske velfærdsstats historiske forudsætninger og grundlag. Bl.a. her kan det enorme arkivalske materiale, der fra de kommunale forvaltninger findes på landets stadsarkiver, vise sin store værdi. De centrale statslige arkivfonde er i større eller mindre grad blevet udnyttet; nu kan det lokalt skabte kommunale og private arkivmateriale udbygge og nuancere billedet, gennem studentspecialer og andre fremstillinger, lærde såvel som populære.

## SUMMARY

### *The History of Housing Policy: A Neglected Field of Research*

The present article surveys historical studies in Denmark and internationally on housing and housing policy after 1850. Research on the housing initiatives of public authorities before and especially after World War I has until recently been sparse in Denmark compared to other countries in Central and Northwest Europe.

Likewise, there are but few analyses of housing policy in a broader European perspective. Björn Linn, a Swedish scholar, elucidated the subject in his 1974 architectural and historical study *Storgårdskvarteret (Housing Estates)*. There are also reports from three international workshops published in *Housing Strategies in Europe 1880-1930* (1992).

Before World War I housing policy in western European countries was guided largely by liberalist principles. It was only after 1914 that state and municipal authorities curtailed the total dominance of free market forces in the housing sector by launching their own housing projects, subsidizing private and non-profit construction, and the regulation of rent. Some specialists see this break only as a temporary effect of entirely extraordinary conditions during and after World War I and find the real early roots of post-World War II housing regulation in the 1930s. However, the most recent Danish research on the welfare state traces the origins of present-day housing policy back to the period during and after the First World War.

The housing policy initiatives of state and some municipal authorities in Denmark from 1850 to 1930 are closely examined by the author of the present article in a recent doctoral thesis: *Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat* (Hous-

ing: From Night Watchman to Welfare State), University of Copenhagen, 2006. The dissertation studies policy and practice both at the state level, and especially in the two core communes of the capital, Copenhagen and Frederiksberg, as well as in two smaller, selected communes: Nykøbing on the island of Falster and Lyngby, a town north of Copenhagen.

During the period from around 1850 to 1890 state as well as municipal authorities limited themselves to minimal regulations dealing with the material aspects of construction. The matter of improving housing conditions among the working class was left to middle class philanthropy or the initiatives of housing societies based on the idea of private help to self-help. From 1890 to 1914 the provision of housing and the level of rent continued to function on a market basis. The state, however, began to provide some assistance to building societies based on self-help in a development that ran quite parallel to contemporary social reforms. The Social Democratic labour movement was now setting the agenda for housing policy among other social reforms at both the local and national level. In the big city communes, where the Social Democrats were strongest, they attempted to directly implement a far-reaching welfare policy along with the Social Liberal Party (*Det Radikale Venstre*). Council housing construction played a central role in their strategy of “municipal socialism,” but its demands were too drastic in the context of a still sacred private housing market to gain the support of even the Social Liberals, and nothing came of it.

During the period from 1914 to 1930 the housing market was weakened by the war and the post-war crisis. As a result of a further increase in the number of urban workers, both blue and white collar, the Social Democrats grew stronger and consolidated their position, periodically either as a coalition partner in the government or as its parliamentary support party, or even as government party. In most of the larger urban municipalities it attained a majority of the council seats. At both the national level and particularly in the larger cities it forced through a striking break with liberalist housing policy. Between 1916 and 1928 various kinds of state subsidies to housing construction were enacted, while many large communes followed suit by implementing municipal housing projects and providing subsidies to construction and housing societies as well as to certain types of private tenement dwellings. Public housing regulations were established along with other direct forms of intervention in the housing market. Urban councils introduced purposeful and effective planning of housing development.

Housing policy carried out in the period from 1916 to 1930 formed the foundation for the housing policies of the later universalistic welfare state. State intervention and the complex of welfare reforms in the 1930s were developments based on the experience gained during and after World War I. State construction subsidizing was revitalized in 1933. It was expanded and supplemented with rent subsidies in 1938. Rent regulation was resumed in some city communes in 1937, resulting in a rent ceiling in 1939. The urban planning law of 1938 provided the legal framework for urban planning that had already been put into practice by the big cities in the previous period. The housing shortage during the German Occupation (1940-1945) spurred further schemes for construction subsidies. Housing policy culminated in the final years of the 1940s and throughout the 1950s with massive public subsidies to construction and housing societies as well as to private construction under various forms.

*Translated by Michael Wolfe*