

HOVED- STADS- METRO- POLENS SOCIALE BOLIG- BYGGERI

Af Henning Bro

På grundlag af sit arbejde med både boligpolitikken og hovedstadsmetropolens historie trækker Henning Bro de lange linjer i metropolens sociale boligbyggeri i de sidste 150 år.

Med genoprettelsen af et boligministerium og med kapitlet “Gode boliger og bedre byer” i regeringsgrundlaget “Et Danmark, der står sammen” satte S-R-SF-regeringen ved sin tiltrædelse i oktober 2011 på ny fokus på boligpolitikken som et væsentligt indsatsområde. Det skete efter et årti, hvor der blev taget skridt til en afvikling af velfærdsstatens boligpolitik. I form af et stærkt fald i antal nyopførte almennyttige familieboliger, muligheder for frasalg af almennyttige boliger til ejerboliger og nedlæggelse af By- og boligministeriet, hvorved dets ressort blev spredt på flere ministerier, og initiativet i endnu højere grad gik fra staten til det kommunale selvstyre.

På trods heraf har Danmark i dag 550.000 almene boliger svarende til en femtedel af boligmassen eller tæt ved halvdelen af alle lejeboliger, og boligpolitikken bygger endnu på gammelkendte virkemidler over for lejeboligbyggeriet – byggestøtte til alment og andelsbaseret byggeri, huslejeregulering og boligstøtteordninger. Disse virkemidler indgik allerede for snart 90 år siden som hjørnesteinen i den boligpolitik, der op gennem resten af det 20. århundrede skulle blive en af de bærende søjler i velfærdsstaten.

Som landets suverænt største bysamfund blev de boligpolitiske dispositioner mest vidtgående først i selve hovedstaden, København og Frederiksberg, og siden i de forstæder der voksede op uden om. Denne oversigtsartikel tager afsæt i centrale træk i boligpolitikken udvikling fra midten af det 19. århundrede og frem til årtusindeskiftet, og sætter for samme periode særlig fokus på hovedstadsmetropolens offentligt støttede boligbyggeri, dets andel af boligproduktion- og masse samt hovedtræk ved dets fysiske udformning.

I natvægterstatens skygge – 1850-1890

Efter frigivelsen af byggeriet uden for det fæstningsindespærrede København i 1852

bebyggedes op gennem den sidste del af århundredet indre Nørre- og Vesterbro og dele af voldkvarteret med etagebyggeri og indre Østerbro fortrinsvis med villaer. I samme periode omdannedes landsbyen Frederiksberg til en villaby. Dog med tæt karébyggeri ved Sankt Jørgens Sø og i det nye bycentrum syd for banegården ved Falkoner Allé i vest. Samlet blev folketallet forøget fra 132.000 til 360.000 i 1890, samlet mere end en tredjedel eller 1 procent pr. år.

Bag boligbyggeriet stod et utal af småspekulanter, fortrinsvis bestående af mindre håndværksmestre inden for bygge- og anlæg, der bebyggede de enkelte grunde med udlejningsejendomme – ofte kun med et par opgange. Boligforsyningen og huslejedannelsen blev således overladt til markedet, som stat og kommune holdt sig helt ude fra. 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 de to brokvarterer og de tæt bebyggede dele af Frederiksberg opstod industri- og arbejderkvarterer med arealintensive lejekaserne og store fabriksanlæg.

En højnelse af arbejderklassens boligforhold blev 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 både i København og på Frederiksberg, men alligevel nåede det samlede foreningsbyggeri i 1890 kun op på fem procent af byens samlede boligmasse.

Boligpolitikken og boligspørgsmålets løsning lå således helt på linje med de liberalistiske og residuale træk, der kendetegnedes den herskende natvægterstat. Den kapitalistiske økonomi var endnu så svagt udviklet, at en række samfundsopgaver løstes af det private initiativ. Klassen af byarbejdere var ganske vist voksende, men var som følge af svag politisk og faglig organisering ikke i stand til at fremsætte krav om velfærdsreformer. Borgerskabet blev der-



med dagsordenssættende i sociale og boligpolitiske spørgsmål.¹

De første boligpolitiske initiativer – 1890-1914

Som følge af et yderligere industriopsving forøgedes hovedstadens befolkning i 1914 til 586.000 – samlet med 63 procent eller 4,1 procent pr. år. I København fortsatte etagebyggeriet ud på de ydre dele af Nørre- og Vesterbro, på indre Østerbro samt i Lygte-



Kulissebyggeri med kommunale og offentlig støttede storgårdskarreeer langs Peter Bangs Vej på Frederiksberg i 1930. I forgrunden Arbejdernes Andelsboligforenings afdeling 11 fra 1919. Storgårdskarreeen blev under første verdenskrig og gennem den første del af mellemkrigstiden nærmest et symbol på gennembruddet af velfærdsstatens boligpolitik. I slutningen af 20'erne introduceredes den åbne storgårdskaree. En åbning af bygningskroppen på karreeens ene side sikrede her lys og luft til stuerne og værelserne, der lå ud mod den grønne gårdside. (Frederiksberg Stadsarkiv).

kvarter, Valby og Sundbyerne i de i 1901 indlemmede distrikter. Frederiksberg forvandlede i perioden fra en villaby til en egentlig storby, hvor etagehuse med store

lejligheder voksede frem i de sidste ubebyggede dele af den østlige del af byen, og nogle fortrængte det ældre villabyggeri. Lejekaserne og industri blev derimod helt frem-

herskende i de nye bydele – Svømmehals- og Mariendalskvarterne.

Mens en del af udlejningsbyggeriet fortsat blev tilvejebragt af en stor gruppe af små ejendomsbesiddere og bygherrer, gled det fra århundredeskiftet i stigende grad over på mere økonomisk magtfulde aktører – banker, byggekonsortier, aktieselskaber og byggeadvokater. De opførte og besad flere og langt større ejendomme, og ofte bebyggedes hele eller halve karréer af samme bygherre. Selv om boligforsyning og lejedannelse således stadig skete via markedet, repræsenterede perioden på boligområdet 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. Bygestøtteordninger blev opretholdt frem til første verdenskrig, og gav omkring århundredeskiftet stødet til, at mere velbjergete arbejdere nu selv kunne danne et større antal små kooperative byggeforeninger. Samlet nåede hovedstadens foreningsbyggeri i 1914 op på 7,6 procent af boligmassen.

Andelen af byarbejdere var blevet kraftigt forøget, og den socialdemokratiske arbejderbevægelse voksede dermed frem på politisk, fagligt og kooperativt niveau, og blev for alvor dagsordenssættende i velfærds- og boligpolitiske spørgsmål. Navnlig efter århundredeskiftet var den på landspolitisk niveau indirekte med til at drive yderligere sociale reformer frem. I hovedstadens to kommunalbestyrelser forsøgte Socialdemokratiet fra slutningen af 90'erne i samarbejde med Det radikale Venstre, under parolen "kommune-socialisme", at føre en mere vidtgående velfærdsstrategi igennem. Her spillede reformkravet om kommunalt boligbyggeri en central 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 ho-

vedstadskommuner efter århundredeskiftet med kommunale boliger for gasværksarbejdere i København og særlige mønsterhuse for mindrebemidlede på Frederiksberg. Da arbejderbevægelsens første almennyttige boligselskaber, Arbejdernes Andelsboligforening og Arbejdernes Kooperative Byggeforening, og de første haveboligforeninger opstod under den begyndende boligmangel lige før verdenskrigen, indledte de to kommuner 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 endvidere 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. Resultatet blev lejekarser i forholdsvis lange og smalle karreer, men friholdt for baggårdsbyggeri, og nye fabriksanlæg opført på selvstændige grunde eller i særligt udlagte industrikvarterer.²

Fundamentet for velfærdsstatens boligpolitik – 1914-1945

Under den første verdenskrig, og gennem mellemkrigstiden og i besættelsesårene udbyggedes først de ydre københavnske brokvarterer og siden størstedelen af bydelene i de i 1901 i København indlemmede distrikter. På Frederiksberg gjaldt det hele byen vest for Fasanvej-linjen. Samlet kunne hovedstadens to byer i 1945 mønstre en befolkning på 850.000. Væksten blev genereret af den fortsatte vækst inden for industri og øvrige byerhverv, der fandt sted til trods for periodens tilbagevendende kriser. I årene 1914-1930 og 1940-45 af de kriser i markedsøkonomien der fulgte af verdenskrigene og deres eftervirkninger, og i 30'erne af årtiets recession.

Tabel 1. Procentandel af boligproduktion- og masse, hovedstaden (København-Frederiksberg) 1916-1945

	Kommunalt Byggeri	Bygge- og boligforeninger	Støttet Byggeri	Kommunalt og støttet byggeri
<i>Procentandel af boligproduktionen</i>				
1916-1930	23	39	51	74
1931-1940	3	13	20	23
1941-1945	17	64	69	86
1916-1945	12	25	37	49
<i>Procentandel af boligmassen</i>				
1930	6	9	14	20
1945	6	12	18	24

Anm: Støttet byggeri omfatter såvel bygge- og boligforeninger som privat udlejnings- og parcelbyggeri

Kilde: Statistisk årbog for København, Frederiksberg og Gentofte, 1946-47, s. 71 og 83

Velfærdspolitisk boligpolitik

I kraft af det stigende antal af byarbejdere, men nu også af lavere funktionærer, befæstede Socialdemokratiet yderligere sin styrkeposition. I årene 1913-1920 var partiet støtteparti for og senere regeringsparti i den siddende radikale regering, og selvstændigt regeringsbærende i årene 1924-1926 og igen fra 1929 til samarbejdspolitikens sammenbrud i 1943. I København opnåede Socialdemokratiet flertallet allerede i 1917, og på Frederiksberg anlagde det spinkle konservative flertal en velfærdspolitisk linje, ofte i et konsensusøgende samarbejde med det store socialdemokratiske mindretal. Sammen med den dybe og tilbagevendende økonomiske krise var det afgørende for, at der på statsplan og i hovedstaden skete de fundamentale brud med de liberale traditioner i velfærds- og boligpolitikken, der i perioden banede vejen for den universalistiske velfærdsstat.

Som følge af den samfundstruende bolig-mangel og de kraftigt stigende huslejer under og efter første verdenskrig og op gennem 20'erne gennemførtes forskellige og meget vidtgående statslige byggestøtteord-

ninger. De to kommuner fulgte op med et omfattende kommunalt boligbyggeri og yderligere understøttelse af bestemte typer af privat udlejningsbyggeri og navnlig eksisterende bygge- og boligforeninger og de nye boligorganisationer, der opstod i perioden: mere end 100 solo-andelsboligforeninger, flere haveboligforeninger og de to store almennyttige boligselskaber Københavns Andels Byggeforening (1918) og Københavns almindelige Boligselskab (1920). Herudover gennemførtes offentlig huslejeregulering og andre direkte indgreb på boligmarkedet, der sikrede 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.

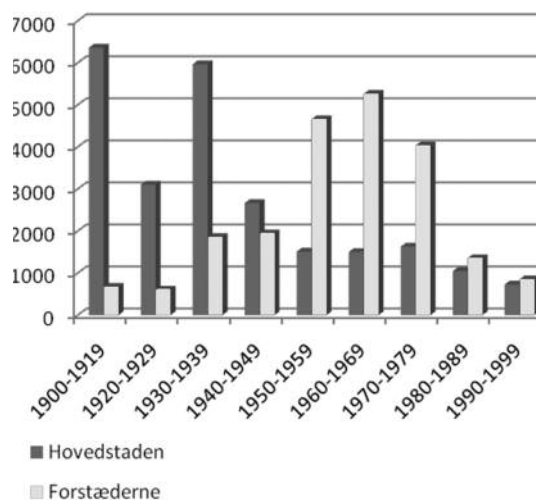
Den kollektive løsning, med offentlige lån til socialt boligbyggeri, blev fastholdt af begge hovedstadskommuner, efter at Statsboligfonden lukkede ned ved udgangen af 1927, for at dukke op igen med fornyet kraft med en ny byggestøttelov i 1933 og fortsatte kommunale byggesubsidier. Stadig med klare boligsociale formål, men nu også motiveret af beskæftigelsespolitikken. Byg-

gestøttelovgivningen blev udbygget med bl.a. også huslejetilskud i 1938, for under besættelsesårenes accellerende bolig-mangel at bliver yderligere udvidet af flere omgange, med en massiv opskrivning af udlånsrammerne, højere lånegrænser og renter helt ned til 2 procent. Fortsat med kommunalt og visse former for privat udlejningsbyggeri som aftager af de billige offentlige lån, men med et stadig større fokus på de almene boligselskaber. Dels dem der allerede var opstået, dels tidens nyskabelser – Frederiksberg Boligselskab (1930), Foreningen Socialt Boligbyggeri (1933), Frederiksberg forenede Boligselskaber (1940), Arbejderbo (1941), Dansk almennyttigt Boligselskab (1942) og Lejerbo (1944). Endelig blev huslejereguleringen, der alene i hovedstaden var opretholdt frem til 1931 og med overgangsbestemmelser til 1934, på ny her genoplivet i 1937 med en særlig boligret, og førte to år efter til et generelt landsdækkede huslejestop.³

Kvantiteter

Mellem 1916 og 1945 tilvejebragtes i København og på Frederiksberg mere end 67.000 lejligheder i kommunalt samt offentligt støttet foreningsbaseret og privat boligbyggeri.⁴ Det svarede til næsten halvdelen af periodens boligproduktion eller tæt ved en fjerdedel af den samlede boligmasse i befrielsesåret – tabel 1. 12 og 37 procent af boligproduktionen var blevet tilvejebragt ved henholdsvis kommunalt og støttet byggeri, hvor bygge- og boligforeninger tegnede sig for ikke mindre end en fjerdedel af produktionen.

Som følge af ændringer i byggestøtteordningernes rækkevidde og størrelsen af det kommunale boligbyggeri blev der dog betydelige forskelle i statens og kommunernes engagement i boligforsyningen op gennem perioden. Med en samlet udgift på over en halv milliard eller 17 millioner kr/år blev indsatsen målt i løbende priser størst under og efter første verdenskrig og igennem det



Figur 1. Gennemsnitligt årligt antal nye lejligheder, hovedstaden (København-Frederiksberg) og forstæderne, 1900-1999

Kilde: www.statistikbanken.dk (statbank5a)

meste af 20'erne, hvor det private ustøttede byggeri lå underdrejet- figur 1. Det støttede og kommunale boligbyggeri nåede her 74 procent af den samlede boligforsyning, og ud over det støttede private byggeri blev periodens boligforsyning for næsten to tredjedels vedkommende sikret gennem kommunernes og bygge- og boligforeningernes nybyggeri. Samlet kunne det sociale byggeris andel af boligmassen således på kun 15 år hæves fra førkrigsniveauet på godt syv procent til en femtedel af boligmassen i 1930.

Trods den økonomiske recession normaliseredes de vanskelig pris- og finansieringsforhold i 30'erne så meget, at det private byggeri kunne forøges i et sådan omfang, at den samlede boligproduktion fordobledes i forhold til den foregående periode. Statens og kommunernes rolle som garant for boligforsyningen kunne dermed for en tid drosles ned til fordel for understøttelse af nybyggeri, der kunne højne standarden i hovedstadens samlede boligmasse. Dette tilvejebragtes nu gennem offentligt støttede bygge- og boligforeninger, mens det kommunale nybyggeri, der frem til 1930 overvejende

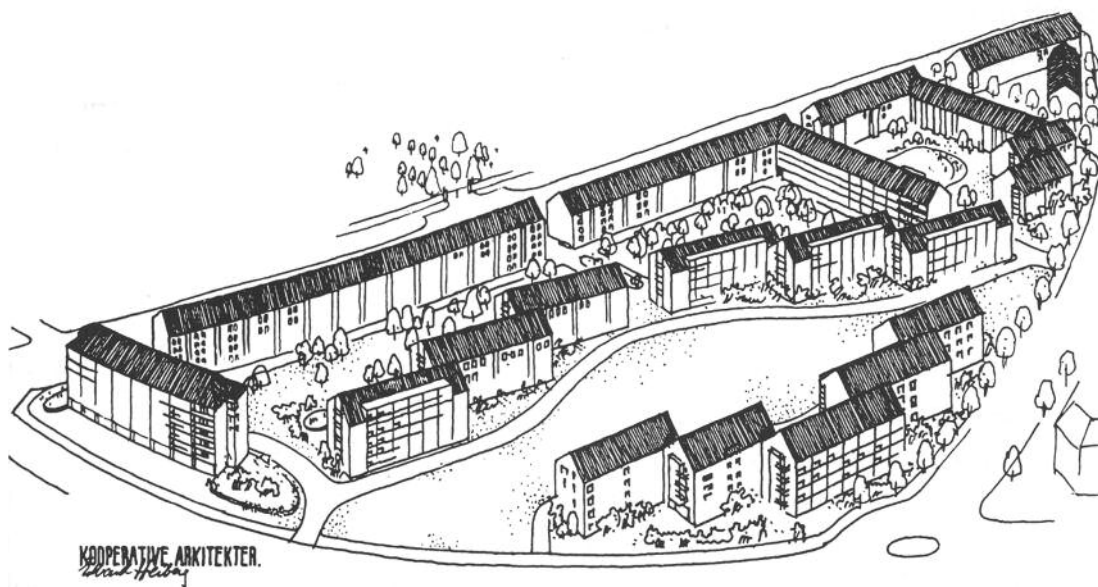
bestod af familieboliger, reduceredes og kun kom til at omfatte boliger for særligt socialt udsatte grupper i form af pensionistboliger og bebyggelser for børnerige familier. Med denne omlægning af boligpolitikken kunne Københavns og Frederiksberg kommunes samlede omkostninger til eget og støttet byggeri i 30'erne reduceres til 51 millioner kr. eller godt en halv million årligt, hvorved det kommunale og støttede byggeris samlede andel af årtiets boligproduktion faldt til knap en fjerdel.⁵

Besættelsesårenes vanskelige konjunkturer og øvrige restriktioner førte til et kollaps i det ustøttede private byggeri, og da både København og Frederiksberg samtidig nærmede sig en total udbygning, blev boligproduktionen mere end halveret i forhold til 30'erne og lagde sig på et endnu lavere niveau end under de meget vanskelige bygge-

forhold under første verdenskrig og i 20'erne. I nærheden af 90 procent af det boligbyggeri, der alligevel rejste sig, blev dermed opført af kommunerne selv eller med statslig eller kommunal støtte. Det kommunale boligbyggeri forøgedes, tegnede sig for tæt ved en femtedel af boligproduktionen, og kom for en periode til igen at omfatte almindelige familieboliger. Tæt ved 70 procent af de nye boliger blev dog tilvejebragt gennem støttet byggeri, hvor bygge- og boligforeninger stod bag næsten to tredjedel af samtlige nye lejligheder.⁶

Kvaliteter

I kraft af det kommunale og det øvrige offentligt støttede boligbyggeri og de to kommuners store jordbesiddelser, servitutstyring på private grundarealer og særlige sek-



Plantegning af Foreningen Socialt Boligbyggeris (FSB) afdeling Bispeparken, der opførtes på det københavnske Bispebjerg i årene 1938-1941. Hovedparten af lejlighederne var på 2 værelser med kammer og havde badeværelse, altan, centralvarme, nedstyrningsskakt samt adgang til centralvaskeri i kælderen. De fritliggende blokke, udlagt i et parklignende terræn i de ydre bydele i Københavns og på Frederiksberg, var en videreudvikling af 20'ernes blokbyggeri og pegede som en af 30'ernes store landvindinger videre mod de følgende årtiers boligbyggeri. Sådanne parkbebyggelser, ofte med mindre butikstovr, blev særlig udbredt i forstæderne i 40'erne og den første del af 50'eren. (Foreningen Socialt Boligbyggeri, 1933-1941, 1941).

torbyplaner for kommunale jorder skabtes der allerede fra omkring første verdenskrig en så betydelig kommunal kontrol over bebyggelsesudviklingen, at det op gennem mellemkrigstiden lykkedes, at skabe nye, åbne og mindre tæt bebyggede bydele med betydelige rekreative friarealer og en klar adskillelse af bebyggelsesarterne.⁷ Det blev tilfældet på Københavns yderste brokvarterer, og i særlig grad i de københavnske bydele i de indlemmede distrikter samt bydelene i hele den vestlige del af Frederiksberg. Her opstod ud over betydelige grønne områder samlede kvarterer med etagebyggeri, særlige industrikvarterer og vidtstrakte villakvarterer, der ud til de gennemgående hovedgader afsluttedes med kulisseyggeri, i form af etagehuse på begge sider af gaderne og i reglen med småbutikker i stueetagerne.

Som følge af det offentliges engagement blev der i hovedstaden tilvejebragt et boligbyggeri, som betegnede et markant kvalitativt løft i forhold til førkrigsniveauet, og endda til huslejer på et niveau der lå under det samtidige private men ustøttede nybyggeri. Under første verdenskrig og i 20'erne i form af den først lukkede og siden åbne storgårdskarré med stadig større og mere parkligende indre gårdrum, men også nydannelser som blokbyggeri og rækkehusbebyggelser og i bygge- og haveboligforeninger og i det understøttede parcelbyggeri enkelt- og dobbelthuse med små nette haver. I 30'erne og besættelsesårene blev blokbyggeri stadig mere udbredt og fik mange steder karakter af parkbebyggelser, hvor blokkene, ofte forskudt og solorienteret, anbragtes i et større terræn med grønne plæner og legepladser.

Selv om lejlighedernes planløsning stadig var traditionel blev den to-treværelses på 60-75 m², den mest udbredte lejlighedstype. Allerede fra årene omkring første verdenskrig forsynet med WC, og fra slutningen af 20'erne i stigende grad også med bruse- og karbad, centralvarme og altaner. I 30'erne blev det standardudstyr i de fleste lejligheder i både det kommunale og det of-

fentligt støttede byggeri, ligesom nedstyrtningsskakt på etagerne og maskinvaskerier i kældrene.⁸

De første forstæder

Samtidig med København og Frederiksbergs udbygning op gennem den først halvdel af det 20. århundrede opstod forstæder udenom.⁹ Gentofte Kommune udbyggedes stort set med forstadsbydelene Hellerup, Charlottenlund, Ordrup, Klampenborg, Gentofte, Jægersborg, Dyssegård og Vangede. Vest for dannedes i Gladsaxe Sognekommune i et bredt forstadsbælte langs Søborg Hovedgade, mens den gamle stationsby Lyngby med nye vestlige og sydlige bydele fik karakter af forstad, sammen med de første bebyggelser i Virum i den nordlige del af kommunen. Samtidig blev kimen til Vestegnens store forstæder lagt med forstadsbælter mellem Damhussøen og Rødovrevej og langs Roskildevej i Rødovre Sognekommune samt mellem Damhusåen og Hvidovrevej i Hvidovre Sognekommune.

Mens forstadskommunerne i starten anlagde liberale anskuelser ved styring af bebyggelsen, slog de op gennem mellemkrigstiden ind på en bebyggelsesregulering, der lå på linje med København og Frederiksbergs.¹⁰ Bebyggelsen blev dermed åben og adskilt efter art og funktion.

Omfattende villakvarterer, med i øvrigt meget forskelligartede villatyper, blev det helt dominerende element. Fabrikproduktion henvistes til området ved Tuborg Havn i Hellerup og det i 1934 udlagte Gladsaxe Industrikvarter, mens etagebyggeriet henlagdes som kulisseyggeri langs de gennemgående hoved- og forretningsgader i Gentofte bydelene, Søborg og Lyngby eller i særlige zoner – f.eks. blokbebyggelserne Bli-dahpark i Hellerup eller Damparken i Rødovre.

Mest gennemgribende blev bolig- og bebyggelsesreguleringspolitikken i Lyngby-Taarbæk Kommune, der i lighed med hovedstaden tidligt udviklede sig til en velfærds-

kommune. Ved udlæggelse af de nye bydele vest for Lyngby stationsby og omkring Virums nye S-banestation fulgtes således principper, som blev helt grundlæggende for bybyggelsen i efterkrigstidens forstæder – stationsnært butikstorv med højere etagebyggeri, derefter lavere etagehuse og længere ude villa- og rækkehusbebyggelser.

Herudover opførte kommunen selv, under og efter første verdenskrig og i 20'erne, et boligbyggeri, der svarede til 27 procent af boligproduktionen, og gav sammen med staten støtte til yderligere 44 procent gennem privates og boligforeningers byggeri. Det var mere, end der i gennemsnit blev ydet til periodens boligbyggeri i provinsbyerne, og i 30'erne fortsattes med kommunalt garanterede statslån til det private etagebyggeri i de nye bydele. Under og efter første verdenskrig blev både Gentofte og Gladsaxe kommune som følge af boligbøden tvunget til at opføre et vist boligbyggeri og understøtte enkelte boligforeninger. Men initiativet fik ikke den samme og permanente karakter som i Lyngby-Taarbæk, hvorfor hovedparten af boligbyggeriet i forstæderne frem til 1945 blev opført gennem det private initiativ uden offentlig understøttelse.¹¹

Boligen og velfærdsstaten – 1945-2000

I den boligpolitik, der udformedes op gennem den første halvdel af det 20. århundrede, var målgruppen helt entydigt blevet fastlagt til arbejdere, samt gruppen af, som det hed i samtidens terminologi, “dermed lige-stillede”: lavt rangerende funktionærer og små selvstændigt næringsdrivende. For denne store del af befolkningen var det boligpolitikens udtrykte mål at sikre den boligforsyning, som markedet ikke var i stand til at levere, og i næste led, via gode og billige boliger, at skabe bedre levevilkår og at forebygge de sociale konsekvenser, der fulgte af levevilkårene i byernes ældre og forslummede bydele. I såvel nyt som ældre byggeri skulle boligudgiften holdes under den fakti-

ske og markedsbestemte størrelse, hvorved disse lavindkomstgrupper ville få mulighed for at bo større og bedre udstyrede lejligheder og få frigjort en større del af indkomsten til forbedringer af levevilkårene på andre områder.

Med denne befolkningsmæssigt brede målgruppe og de socialt sikrende og fordelingspolitiske målsætninger havde boligpolitikken allerede fået de klare, velfærdspolitiske og universalistiske træk, som der kunne bygges videre på i århundredets sidste halvdel. Den offentlige sektor fik netop efter anden verdenskrig en stadig mere fremskud position i samfundsudviklingen. I første omgang i forbindelse med de første efterkrigsårs regulerings- og velfærdspolitik, og siden som resultat af den universalistiske velfærdsstat der byggedes færdig i 50'erne og årtierne fremover. Boligpolitikken fik i den sammenhæng en meget central placering. Rammerne blev de samme, som dem der var lagt i mellemkrigstiden, men interventionen gik nu langt mere i dybden og førte administrativt bl.a. til oprettelsen af et selvstændigt Boligministerium i 1947 og selvstændige boligadministrationer ude i de større bykommuner.¹²

Boligpolitikens lange landspolitiske linjer

Bag boligpolitikens opprioritering i det første efterkrigsårti lå ikke alene den meget omfattende boligmangel på 60.000 boliger, der på landsplan var realiteten i befrielsesåret, men også en række aktuelle problemer på boligmarkedet. På produktionssiden: knaphed på byggematerialer og faglært arbejdskraft, et højt omkostningsniveau, real-kreditinstitutionernes meget forsigtige udlånspolitik og en byggesektor med et tidssvarende og håndværksbaseret produktionsapparat. På efterspørgselssiden: øget vandring fra land til by, befolkningstilvækst, 20'ernes store fødselsårge der nu kastedes ud på boligmarkedet, samt det familiemønster der havde været under udvik-

ling op gennem mellemkrigstiden: flere førhen gifte og unge ugifte, der søgte en selvstændig bolig.

Over for de vanskeligheder var der som udgangspunkt betydelig afstand mellem de politiske aktører. De borgerlige partier, arbejdsgiver- og erhvervs-, og grundejerorganisationerne ønskede tilbagevenden til et frit boligmarked og et nærmest enerådende privat byggeri. På den anden side stod, med fuld opbakning fra arbejderbevægelsens organisationer, Socialdemokratiets 1945-program "Fremtidens Danmark", der ud over velfærdsstaten pegede på delvis socialisering og planstyring af dele af markedsøkonomiens sektorer. Heri indgik nationalisering af cementfabrikker og kalk- og teglværker og en planmæssig løsning af boligspørgsmålet under ledelse af samfundets egne organer eller under dets direkte kontrol. Trods det ideologiske spænd blev boligpolitikken på landsplan, fra befrielsesåret og til et stykke op i 50'erne, præget af betydelig konsensus. I lyset af den politiske radikaliserings lige efter krigen og den udbredte boligmangel måtte man fra borgerlig side, af hensyn til den sociale og politiske stabilitet indgå forlig om en boligpolitik, der blev udstykket af tidens helt overvejende socialdemokratisk ledede regeringer.

For at opnå en kraftig forøgelse af boligproduktionen og fastholde et lavt lejeniveau i nybyggeriet gennemførtes således med 1946-boligloven meget betydelige udvidelser i den statslige byggestøtte. Loven stillede en meget stor udlånssum til rådighed, og i lighed med de tidligere ordninger var der tale om kontantlån, der kunne placeres yderligt efter de normale 1. og 2.prioriteter. Renten fastsattes til 3,5 procent, men blev administrativt nedsat til ca. 2 procent, hvilket var 2-4 procent under markedsrenten i disse prioriteter. Det almenyttige byggeri blev særlig begunstiget, idet næsten $\frac{3}{4}$ af den samlede udlånsramme var afsat til dette byggeri, og idet der kunne lånes op til en lånegrænse på 97 procent af anskaffelsessummen. Restbeløbet fordeltes på privat



parcelbyggeri for mindrebemidlede og privat udlejningsbyggeri, hvor der låntes ud til lånegrænser på henholdsvis 90 og 85 procent.

Støtteordningen fra 1946 blev allerede i 1951 udvidet både med hensyn til udlånsramme og lånegrænser. En lovrevision i 1955 indførte afdragsfrie (15 år) statslån samtidig med, at udlånsrammen blev beskåret noget. Ved samtidig at nedsætte låne-



Det centrale Brøndby blev fra slutningen af 50'erne tilrettelagt efter tidens forstadsideal. Bolighøjhuse og mellemliggende lavere blokbebyggelse opført af forskellige almennyttige boligselskaber i et stationsnært område. Længere ude lavere boligblokbebyggelser og villakvarterer og fjernest industriområder. (Rødovre Kommunes Lokalhistoriske Samling).

grænserne kunne der dog ydes støtte til det samme antal boliger som før, og som modvægt til forringelserne i låneordningerne gennemførtes statslige driftstilskud i forhold til etagearealet – de såkaldte kvadrat-

metertilskud. Tilskuddene ydedes i 12 år og blev størst i det almennyttige byggeri og for de lejlighedstyper, hvor behovet var størst – lejligheder på 50-85 m².

Samlet fik disse statslåneordninger af-

gørende betydning for det første efterkrigsårtis boligbyggeri. Mellem 1946 og 1956 etableredes over 180.000 lejligheder, og med et samlet udlån på over 3,5 milliarder kr. var staten med til at finansiere hen ved 85 procent af periodens boligproduktion – tabel 2. En vis del tilfaldt det private udlejningsbyggeri, men de gunstige statslån resulterede også i et stort byggeri af private række- og parcelhuse. Navnlig det almennyttige byggeri oplevede det helt store opsving og kom til at stå for tæt ved halvdelen af de nye boliger. I Hovedstadsmetropolen og de større provinsbyer opstod et stort antal nye afdelinger under eksisterende og nyetablerede boligselskaber, men også i de mindre provinsbyer og større stationsbyer blev sociale boligforeninger et velkendt fænomen. Mange af de nye foreninger var afdelinger eller selskaber under de store landsdækkende boligorganisationer med tæt tilknytning til arbejderbevægelsen, men også mere selvstændige og lokalt baserede boligselskaber forekom i en hel del tilfælde.

Også med hensyn til statslånenes andel af byggeriets finansiering blev støtteordningerne meget vidtrækkende. Mens statslånene i 30'erne kun dækkede i gennemsnit en tredjedel af anskaffelsessummen i det støttede etagebyggeri, steg denne andel fra 1946 til næsten to tredjedele. Sammen med den lave rente og de yderlige og vide prioritetsbesættelser uden kurstab var der tale om særdeles gunstige lånevilkår. Som konsekvens heraf kunne huslejerne i nybyggeriet i 1946-48 holdes på 1939-niveuet, men fra 1949 brast forudsætningerne. Trods statsstøtten pressede stigende omkostninger og højere renter på kredit- og hypotekforeningslån sammen med det bedre boligudstyr lejerne i vejret.

For at sikre, at børnerige lavindkomstfamilier ikke tabte i kapløbet om de gode men dyrere boliger i det støttede almennyttige nybyggeri, blev der allerede i forbindelse med 1946-boligloven foretaget en klækkelig udvidelse af de eksisterende huslejetilskud og i kommunernes muligheder for at betale

det nødvendige beboerindskud. I 1951 forhøjedes tilskudsprocenterne yderligere, og ordningen udvidedes til at omfatte alt nyt udlejningsbyggeri og nye grupper: familier med 2 børn, enlige med et barn samt alders- og invaliderentemodtagere og kronisk syge.

Med hensyn til huslejerne i den ældre boligmasse opført før 1940 forlængedes huslejestoppet og opsigelsesforbuddet fra 1939 frem til 1951. Herefter åbnede boliglovgivningen for mindre lejestigninger, reguleret af kommunale huslejenævn, i forhold til 1939-niveuet. Som følge af den meget konsekvente lejereguleringspolitik undgik man dog i det ældre byggeri i det væsentligste større huslejestigninger og fik gennemført en betydelig lejersikring. Omvendt blev huslejespændet mellem nyt og ældre byggeri stadig større, hvilket bl.a. hæmmede mobiliteten på boligmarkedet og nyt privat udlejningsbyggeri.

For at udjævne dette spænd fjernedes lejereguleringen i 1958 i mindre kommuner, mens der de steder hvor den opretholdtes åbnedes for lejestigninger op til 30 procent i forhold til 1939-lejeniveuet. Samtidig afvikledes statslåneordningerne helt til privat byggeri, mens der indførtes statsgaranti for private lån i 3. prioritet til nyt almennyttigt byggeri, der forsat kunne modtage de statslige kvadratmetertilskud. Bag dette kurskifte lå den gradvise normalisering på boligmarkedet, der blev følgen af den eksplosive vækst i det private parcelhusbyggeri, som genereredes af de stigende reallønninger, der i slutningen af årtiet og i de følgende 15 år fulgte med den nye industrialiseringsbølge og stigende beskæftigelse i den offentlige sektor. Men også politiske faktorer gjorde sig gældende.

Fra borgerlig side stilledes krav om byggestøttens afvikling og en gradvis opløsning af lejereguleringen. Selv om disse reguleringsområder var urørlige for Socialdemokratiet, spillede en ideologiske nyorientering i partiet en afgørende rolle. Socialdemokratiet opgav således igennem 50'erne sin planstrælingsstrategi til fordel for den blandings-

Tabel 2. Fuldførte lejligheder i hovedstaden og provinsbyerne, 1946-1956

<i>Procentvis fordelt på bygherreforhold:</i>					
Privat byggeri			Almennyttigt byggeri		
Uden offentlig støtte	Med offentlig støtte		Offentligt støttet		
15,9	34,6		49,5		
<i>Procentvis fordelt efter ejendommens art:</i>					
Etagehuse	Rækkehuse	Parcelhuse m.v.		Ved ombygninger	
53,9	9,3	35,3		1,5	
<i>Procentvis fordelt efter lejlighedsstørrelse:</i>					
Antal værelser	1	2	3	4	5 eller flere
Byggeri, 1946-56	4,9	16,8	41,9	26,5	9,9
Samlet boligmasse	6	37	29	16	12

Kilde: Bygge- og boligforholdene 1946-1956 (Boligministeriet), Kbh. 1957 s. 46-50

økonomiske velfærdstatsmodel. Ved hjælp af den økonomiske politik og andre vækststimulerende indgreb skulle der, kontrolleret, fyres op under markedsøkonomien. Væksten var forudsætningen for den velfærdsstat, hvis fordelings- og sikringssystem skulle skabe større lighed i samfundet. I den sammenhæng kunne partiet acceptere en vis frisættelse af boligmarkedet, under forudsætning af at de boligpolitiske indgreb af fordelingshensyn samtidig primært orienteredes mod lavindkomstgrupperne i form af støttet alment byggeri, huslejeregulering i udlejningsbyggeriet samt mere indkomstbestemt boligstøtte.

Disse elementer blev bærende i de følgende efterkrigsårtier. Op gennem 60'erne og 70'erne samt i starten af 80'erne fortsat båret frem af fortrinsvis socialdemokratisk ledede regeringer. I 1966, under indtryk af den fortsatte økonomiske og industrielle tilvækst, ved en styrkelse af både det fordelingspolitiske element gennem nye statslige låne- og rentetilskudsordninger til det alme-

ne byggeri samt indkomstbestemt boligsikring, men også markedstilpasning gennem frihed til udstykning af ejerlejligheder og nævnsregulerede huslejestigninger til en offentligt fastsat brugs- og lejeværdi. Under indtryk af 70'ernes og de tidlige 80'eres socialdemokratiske regeringers krisepolitik med mere fokus på boligpolitikens fordelings- og beskæftigelsespolitiske element. Allerede fra 1972 med et stop for udstykning af ejerlejligheder i private ejendomme fra før 1966 og styrkelse af rentesikring. I 1974 i form af rente- og afdragsfri offentlig grundkapital på 23 procent af byggefinansieringen og delvis statslig rentedækning ved øvrige lån i alment byggeri med en byggekvote på 12.000 samt huslejeregulering på grundlag af omkostningsbestemt leje. Fra 1979 med et endeligt stop for udstykning af private ejendomme i ejerlejligheder. I 1980, ved siden af den fortsat eksisterende grundkapital, indexlån med en statsbetalt rente til alment byggeri, tilsvarende indexlån med statsstøtte til private andelsbo-



Udsigt over Albertslund Syd og Vallensbæk Nordmark i midten af 70'erne. Forstaden opstod i løbet af godt 10 år og blev, med stationscenter, almennyttige gårdhavehuse og lavere blokbebyggelser, et af tidens øvrige forstadsideal. (Vallensbæk Bibliotek).

ligforeninger samt boligydelse til pensionister. Fra 1982 tillige med offentlig støtte til byfornyelse og boligmodernisering.

Med tiltrædelse af den konservativt ledede borgerlige regering i 1982 ændredes den politisk-ideologiske tilgang til den samfundsøkonomiske krise. Vægten blev lagt på frisættelse af markeds kræfterne og nedbringelse af erhvervslivets omkostninger gennem privatisering, brugerbetaling, offentlige besparelser, deregulering og stram indkomstpolitik. Som en del af besparelsesinitiativerne nedsattes byggeknoten for alment byggeri til 3000 og den offentlige grundkapital hertil til 6 procent, ligesom andelsboligforeninger skulle betale en fjerdedel af rentebyrden på optagne indexlån. Af markeds-hensyn ophævedes huslejereguleringen for nyt privat udlejningsbyggeri, der tillige fik mulighed for at optage de lange indexlån.

Under de socialdemokratiske ledede regeringer i årene 1993-2001 forøgedes derimod det almene byggeris kvote igen til 12.000 lejligheder pr. år, beboerindskuddene nedsattes til 4 procent og staten begyndte at yde særlige rentetilpasningslån. Fokus var igen på velfærdsstaten som afgørende for beskæftigelse, økonomisk omstilling og vækst og social balance.¹³

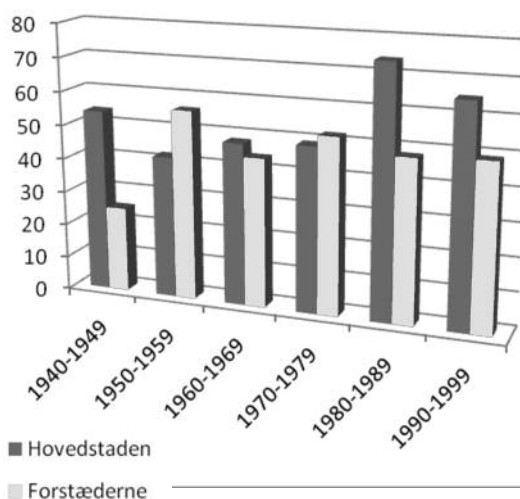
København og Frederiksberg

Til forskel fra resten af Danmark faldt boligproduktionen i København og på Frederiksberg yderligere i den sidste halvdel af 40'erne, for i modsætning til det øvrige land i de to følgende efterkrigsårtier at lægge sig på et endnu lavere niveau – tabel 1. Netop i disse årtier udbyggedes de sidste, men langt mindre end tidligere, restarealer, der i de to

hovedstadskommuner var udlagt til byggeri: i 40'erne og 50'erne i København de ydre dele af Valby-Vigerslev, Vanløse, Husum og Sundbyerne, og på Frederiksberg områderne langs de vestligste og yderste dele af Godthåbsvej, Finsensvej, Peter Bangs Vej og Roskildevej. I hovedsagen bebygget med blokbebyggelser eller trefløjede eller vinkelformede karreer der åbnede sig til solside, samt bolig højhusene på Bellahøj i København og ved Borgmester Fischers Vej på Frederiksberg. Sidstnævnte repræsenterede et markant brud på hovedstadens tidligere etagebyggeri, og var direkte inspireret af Le Corbusiers byplanteori om høje punkthuse udlagt i et parklignende friareal med tilknyttet butikstorv med et mindre antal forretninger.

Bebyggelserne, med samlet næsten 19.000 lejligheder, opførtes som følge af de gennemgribende boliglove og kommunernes egen subsidiering som støttet eller kommunalt byggeri, der i den sidste halvdel af 40'erne omfattede tre fjerdedel af boligproduktionen. Da det kommunale byggeri, som i 30'erne, igen alene rummede boliger for bestemte socialt udsatte grupper og kun fik en andel på godt 10 procent tegnede det støttede byggeri sig for tæt ved to tredjedele. 13 procent af de nye lejligheder således i støttet privat udlejningsbyggeri og mere end halvdelen i almene boligselskaber – figur 2. Med afviklingen af det offentlige subsidiering af privat byggeri i slutningen af 50'erne faldt det støttede byggeris andel af tiårets boligproduktion til 43 procent – dog med det almene byggeris bidrag på omkring 40 procent af samtlige nye lejligheder. Med et yderligere fald i det kommunale boligbyggeri kom dette og det understøttede byggeri op på lige halvdelen af 50'ernes boligproduktion.

Denne procentandel opretholdtes i 60'erne, dog således at den almene sektor, nu som den eneste aktør i det støttede byggeri, dækkede 45 procent af dette tiårs boligproduktion. Det blev fortrinsvis henvist til hovedstadens sidste ubebyggede friarealer og



Figur 2. Almennyttigt byggeris procentandel af boligproduktionen, hovedstaden (København-Frederiksberg) samt forstæder, 1940-1999

Kilde: www.statistikbanken.dk (statbank5a)

omfattede helt nye kvarterer: dels Urbanplanen i Sundbyerne og Tingbjerg ved Brønshøj i København dels kvarteret ved Nordens Plads på Frederiksberg. Også her adskilte bebyggelsesmåden sig fuldstændig fra den øvrige del af hovedstaden og fulgte samme mønster som i forstæderne på Vestegnen og ned langs Køge Bugt: bolig højhus med center, tæt ved lavere blokbebyggelser og længere væk tæt-lavt byggeri samt alle former for institutioner – skoler, plejehjem og daginstitutioner.

Trods dette boligbyggeri faldt befolkningstallet i København og på Frederiksberg fra det højeste niveau i 1950 på 885.000 til 732.000 i 1970 som resultat af udflytning til forstæder og den parallel løbende begyndende afindustrialisering. Denne proces forstærkedes yderligere i efterkrigstidens to sidste årtier, hvor det samlede folketal i hovedstaden faldt til det laveste nogensinde, med 550.000 i 1990. Med den større mængde lejligheder der hermed blev "frigivet" gennemføres i 70'erne og 80'erne omfattende saneringer på indre Nørre-, Vester- og Amagerbro i København

Tabel 3. Procentandel af boligmasse- og produktion, 1950-1999, hovedstaden (København og Frederiksberg) samt forstæder

	Almene boligselskaber		Private andelsboligforeninger	Offentlige myndigheder		Offentligt og støtte byggeri
	<i>Procentandel af boligmassen</i>					
	1950	1999	2000	1950	1999	1999
Hovedstaden	12	22	37	6	1	60
Forstæderne	8	38	7	2	2	47
	<i>Andel af boligproduktionen, 1950-1999</i>					
Hovedstaden	53		9	4		66
Forstæderne	45		3	2		50
Hovedstadsmetropolen	47		5	2		54

Anm. Støttet byggeri omfatter såvel kommunalt som alment byggeri samt private andelsboligforeninger. Forstæderne er fastlagt til kommune i København Amtskommune samt Farum, Birkerød, Hørsholm og Greve kommuner i de tilstødende amtskommuner

Kilde: www.statistikbanken.dk (statbank 5a)

samt i Schönbergskvarteret og tidligere industriområder i Svømmehals- og Mariendalskvarterene på Frederiksberg. Hovedparten af boligbyggeriet blev dermed nye og moderne lejligheder i det erstatningsbyggeri, der på de sanerede arealer primært opførtes af almene boligselskaber. Dets andel af boligproduktionen forøgedes i 70'erne til næsten 50 procent, for, bl.a. under indtryk af de statslige støtteordninger til byfornyelse og boligmodernisering fra 1982, at lægge sig på knapt tre fjerdele op gennem 80'erne.

I takt med at hovedparten af Hovedstadens sidste industri forsvandt i årtierne omkring årtusindeskiftet, gennemførtes meget omfattende byomdannelseprojekter, hvorved store og tidligere erhvervs- og industriområder omdannedes til helt nye byområder – bl.a. på havne- og militærområder i København samt på NKTs fabriksgrund, det gamle banegårdsområde og de kommunale værkers grunde på Frederiksberg. Selv om der ved flere dereguleringer i boliglovgivningen åbnedes for et øget privat byggeri, kunne den almene sektor alligevel tegne sig for

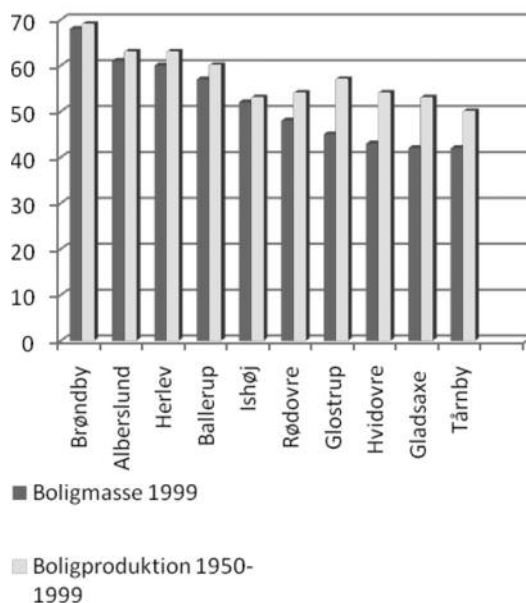
en betydelig del af boligerne i det erstatningsbyggeri, der rejste sig i de nye byomdannede områder – i 90'erne over 60 procent af boligproduktionen. Med de samtidige omfattende og offentligt støttede moderniseringer af den ældre boligmasse kunne hovedstaden sammen med erstatningsbyggeriet efterhånden tilbyde en betragtelig mængde tidssvarende boliger. Da der i det øvrige erstatningsbyggeri på samme tid skabtes moderne institutions-, forretnings- og kontorbyggeri, og dermed forudsætningen for at de serviceproducerende erhverv blev hovedstadens nye erhvervsgrundlag, var København og Frederiksberg i stand til på ny at tiltrække nye befolkningsgrupper. Fra 1990 begyndte folketallet på ny at stige og kunne i 2011 runde 640.000.¹⁴

Samlet tilvejebragtes i den sidste halvdel af det 20. århundrede gennem det almene og kommunale boligbyggeri 53 og 4 procent af periodens boligproduktion, hvilket medførte, at de to typer af boligbyggeri ved årtusindeskiftet kunne tegne sig for henholdsvis 22 og 1 procent af hovedstadens

samlede boligmasse – tabel 3. Yderligere 10 procent var blevet skabt af offentligt subsidierede private andelsboligforeninger, hvorved to tredjedel af tidens samlede boligproduktion blev opført med offentlig støtte eller af hovedstadskommunerne selv. Da den offentlige understøttelse af private andelsboliger efter lovgivningen fra 1980 primært anvendtes til omdannelse af tidligere og ældre privatejede ejendomme til andelsboligforeninger, kunne denne type byggeri, både det nyopførte og det omdannede, i 1999 tegne sig for 37 procent af Københavns og Frederiksbergs samlede boligmasse, hvilket bragte det kommunale og det samlede offentligt understøttede byggeri op på 60 procent af samme.¹⁵

Forstæderne

I det 20. århundredes første halvdel havde Københavns-egnen udviklet sig til et hovedstadsmetropol, der, med forstædernes 250.000 indbyggere og København og Frederiksbergs 850.000, i befrielsesåret 1945 rundede et folketal på 1,1 millioner – Danmarks suverænt største bysamfund. Fra midten af 40'erne fortsatte bebyggelsen i de nordlige forstadskommuner, mens der indledtes omfattende forstadsdannelser i Herlev og Ballerup og på Vestegnen vest for det ældre forstadsbælte i Rødovre og Hvidovre. Hurtigst udbyggedes Gentofte Kommune, og med en massiv tilvækst i boligproduktionen var de øvrige nordlige kommuner, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk og Søllerød fuldt udbygget inden 1970 – figur 1. Det samme gjaldt i det store hele de vestlige kommuner: Herlev, Ballerup, Rødovre, Hvidovre, Brøndby samt Glostrup. I 70'erne blev de totalt udbygget, samtidig med at forstadsdannelsen fortsatte med fuld kraft ned langs Køge Bugt og i den yderste Vestegn – Albertslund og Høje Taastrup. Med en langt lavere boligproduktion blev efterkrigstidens forstadsomdannelse af hele Københavns Amt og af tilgrænsende kommuner i naboamterne endelige afsluttet om-



Figur 3. Almennyttigt byggeris procentandel af boligproduktion- og masse, hovedstadens forstadskommuner I, 1950-1999

Kilde: www.statistikbanken.dk (statbank5a)

ring 1990. I de følgende årtier rykkede forstadsomdannelsen længere ud, og fik også karakter af satellitbyfunktioner i de omkringliggende provins- og stationsbyer. 2011 nåede det samlede metropol en befolkning på næsten 1,9 millioner.

Udbygningen af de ældre forstæder, der var vokset frem op gennem mellemkrigstiden, blev allerede fastlagt i løbet af 40'erne, i de byplaner kommunerne med lovgivningen fra 1938 skulle udarbejde og have godkendt i centraladministrationen, men gennemførtes uden at der var truffet mere overordnede regionale plandimensioner. Gentofte, Gladsaxe og Lyngby-Taarbæk kommuner og de indre og østlige dele af Herlev, Rødovre og Hvidovre smeltede således sammen til et koncentrisk forstadsbælte uden om hovedstaden, hvor bebyggelsen i vekselvirkning som hidtil adskiltes i mindre zoner efter funktion og art – villakvarterer, områder med etagebyggeri og industrikvarterer. Ved bebyggelsen af Nordvest- og Vestegnen

og Køge Bugt området afpassedes lokale by- og byudviklingsplaner derimod efter de regionale planhensyn, der var nedlagt i Fingerplanen (1947), 1. etapeplan (1962) og efterfølgende senere regionsplaner. Det overordnede princip var her brede radiale forstadsbælter langs nyanlagte S-baner og udfaldsveje fra hovedstaden og mellemliggende grønne og rekreative kiler. Ved de enkelte S-banestationer etableredes forretningscenter i tilknytning til højt etagebyggeri, der længere ude i forstadsbæltet afløstes af først lavere etagebyggeri, siden tæt-lavt byggeri og i periferien industrikvarterer, der som oftest voksede sammen med tilsvarende kvarterer i den tilstødende forstadsby.

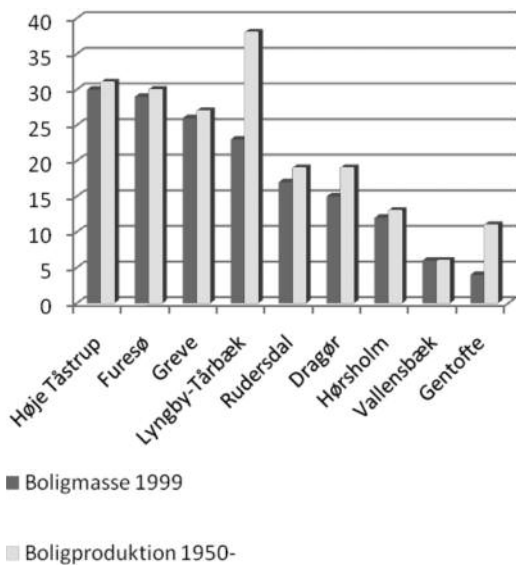
Mens over 90 procent af boligerne i København og på Frederiksberg ved årtusindeskiftet lå i etagehuse blev det karakteristisk for udbygningen af forstæderne i århundredets sidste halvdel, at boligmassen her stort set kom til at fordele sig ligeligt på etagebyggeri, overvejende opført af almene boligselskaber, og villaer, rækkehuse og andet tæt-lavt byggeri, som det private initiativ fortrinsvis stod bag. Allerede i 40'erne og navnlig i årtiets sidste halvdel igangsattes et omfattende alment boligbyggeri, der i 50'erne accelererede så meget, at det kom til at tegne sig for 55 procent af boligproduktionen – figur 2. Lagdes hertil, at en tredjedel af de nye boliger blev tilvejebragt gennem subsidieret privat udlejningsbyggeri og mindre parcelbyggeri, blev næsten 90 procent af forstædernes boligproduktion i disse år offentligt understøttet. Det almene byggeri kom i første omgang til at hvile på den bebyggelsesform, der var opstået i mellemkrigstiden i form af blokbebyggelser langs veje eller anbragt i parklignede områder, ofte med et mindre tilknyttet butikstorv. Samtidig udvikledes den særlige parkbebyggelse, hvor store beplantede og sluttede arealer bebyggedes med forskellige typer af boligbyggeri – lavere etagebyggeri, række-, dobbelt- og enkelthuse samt butikstorv.

I løbet af 50'erne vandt desuden bolig-højhuse, ofte udlagt sammen med lavere

blokbebyggelser og med tilknyttet butikscener i sammen område, frem i det almene byggeri, og fik særlig stor udbredelse i 60'erne og 70'erne. De største og mest markante bebyggelser blev: Fortunbyen Øst og Sorgenfrivang II (Lyngby-Taarbæk Kommune), Høje Gladsaxe og Værebroparken (Glad-saxe Kommune), Bispevangen og Hedepar-ken (Ballerup Kommune), Avedøre Stationsby (Hvidovre Kommune) Brøndbyøster og Brøndby Strand (Brøndby Kommune). Mens byggeriet hidtil havde hvilet på århundrede lange håndværksmæssige traditioner, blev det i løbet af 50'erne stadig mere industrialiseret ved anvendelse af betonelementer, montageteknik, løftekraner m.m.

Som reaktion mod bolig højhuset udvikledes i 60'erne gårdhavehuset og senere andre former for tæt-lavt byggeri, som blev stadig mere udbredt i det almene byggeri i de følgende årtier. Den traditionelle boligblok blev samtidig fastholdt, men blev efterhånden "blødt" noget op i forhold til 60'ernes stereotype betonklodser til 70'ernes terrassebyggeri (f.eks. Farum Midtpunkt) og 80'- og 90'ernes mere eksperimenterende former med brud i facadeudtryk og varierende bygningshøjde (f.eks. Solbjerg Have på Frederiksberg).

I kraft af det omfattende private parcelhusbyggeri faldt det almene byggeris andel af forstædernes boligproduktion i 60'erne til godt 40 procent, for efter en stigning i 70'erne, at lægge sig omkring 45 procent i resten af det 20. århundrede. Samlet kom det almene byggeri af familieboliger til at tegne sig for 45 procent af boligproduktionen i århundredets sidste halvdel, og udgjorde ved dets udgang knap 40 procent af boligmassen i forstæderne – tabel 2.¹⁶ Da det offentligt støttede private byggeri kun gennemførtes frem til slutningen af 50'erne, blev dets rolle i det samlede billede beskedent, ligesom det kommunale boligbyggeri, også i forstæderne, alene blev koncentreret til socialt udsatte grupper. Samme position fik offentligt støttede private andelsboligforeninger.¹⁷



Figur 4. Almennyttigt byggeris procentandel af boligproduktion- og masse, hovedstadens forstadskommuner II, 1950-1999

Anm.: Furesø Kommune omfattede før 2007: Farum og Værløse kommuner, mens Rudersdal Kommune omfattede Søllerød og Birkerød kommuner. Kilde: www.statistikbanken.dk (statbank5a)

Perspektiv

Selv om det store almene boligbyggeri traditionelt, blandt flere faktorer, er taget som udtryk for, at hovedstadsmetropolens forstæder blev et produkt af den universalistiske velfærdstat, der byggedes færdig i det 20. århundredes sidste halvdel, var billedet langt fra entydigt.

Det markant største almene boligbyggeri blev således etableret i hovedstadsmetropolens Nordvestkvarter og Vestegn, langs Køge Bugt samt i Gladsaxe og Tårnby kommuner – figur 3. Socialdemokratisk styrede kommuner, der ved planlægningen af forstadsudviklingen samtidig udlagde meget store områder til industrikvarter for at skabe vækst i området og dermed omplantede velfærdsstatens idegrundlag om økonomisk vækst og et universalistisk fordelings- og sikringssystem til en velfærdskommunemodell. En lokal samfundsmodel, hvor der var

både arbejdspladser, et udbygget system af offentlige institutioner og et differentieret boligudbud i såvel private parcel- og rækkehuse som i et stort offentligt understøttet almennyttigt byggeri i form af både etagebyggesler og tæt-lavt byggeri.

I modsætning hertil kom det almene byggeri målt i andel af både boligmasse- og produktion op gennem den sidste halvdel af det sidste århundrede til at ligge under landsgennemsnit i de nordlige forstæder, enkelte Vestegnskommuner og Dragør Kommune – figur 4. Overvejende borgerligt styrede kommuner, der i byplanlægningen afsatte langt mindre områder til erhvervsformål og etagebyggeri og i velfærdspolitikken ikke gik længere end lovgivningen og samfundsviklingen krævede. Kommuner der sigtede mod at udvikle sig til boligforstæder og ved arealanvendelsen i højere grad prioriterede store grønne rekreative områder for borgerne og et omfattende byggeri af privatejede parcel- og rækkehuse. Som et af Hørsholms sognerådsmedlemmer, senere borgmester (1961-1974), Svend Jørgensen udtrykte det i allerede i 1946: "Imidlertid må vi være klar over, at det lille parcelhus byder sine ejere den bedst mulige boligform og den største kærlighed til ejendommen".¹⁸

I den konkrete udformning af hovedstadsmetropolens forstad blev koblingen mellem bolig og velfærd og den traditionelle politiske højre-venstre skala tydelig. Trods forskellig ideologisk-politiske tilgange hos de seneste årtiers regeringer er velfærdspolitikken, og dermed også boligpolitikken, dog i nogen grad blevet en urørlighedszone. Spørgsmålet er imidlertid, om denne konsensus kan opretholdes med den iboende modsætning mellem en nationalt baseret velfærdsstat og en kapitalistisk markedsøkonomi præget af krise og internationalisering og dermed opløsning af den traditionelle globale arbejdsdeling. Hele fundamentet for velfærdsområdet, og dermed også boligpolitikken, synes allerede nu under et stigende pres, og vil, som følge af nationale økonomiske problemer, alt afhængig af det

landspolitiske magtforhold, i større eller mindre grad gå i retning af privatisering, brugerbetaling, besparelser, deregulering og afviklingsinitiativer. Indtil der skabes politisk grundlag for og vilje til at sikre gennemgribende velfærds-, beskæftigelses- og vækstordninger på et overnationalt europæiske niveau svarende til økonomiens internationalisering og i takt med afviklingen af den nationale velfærdsstats selvstændige politiske handlekraft.

Noter

1. Henning Bro: Boligen mellem natvægterstat og velfærdsstat. Bygge- og boligpolitik i København 1850-1930, 2008, s. 73-108
2. Ibid., s. 110-213.
3. Ibid.. s. 215-220, 224-237, 241-283, 400-404. Dansk forvaltningshistorie, bd. II, 2000, s. 587-599
4. Trods kommunalpolitiske forskelle adskilte den boligpolitiske linje i København og på Frederiksberg sig ikke afgørende: Både målt i boligudgifter pr. indbygger og omfanget af kommunalt og støtte byggeris andel af boligproduktionen, hvor København med 56 procent i hele perioden 1916-1945 kun lå en smule højre end Frederiksberg med 48 procent. Frederiksberg Kommune var dog mindre tilbøjelig til at understøtte bygge- og boligforeninger end København, og fra 1930 gik de kommunale og statslige subsidier her fortrinsvis til byens egne boligselskaber – Frederiksberg Boligselskab og Frederiksbergs forenede Boligselskaber. Omvendt fik det kommunale boligbyggeri et relativt større omfang på Frederiksberg under og efter første verdenskrig og i 20'erne, mens kommunen i 30'erne og under besættelsen i højere grad understøttede privat udlejningsbyggeri med smålejligheder end i København.
5. Det spillede endvidere en rolle, at kommunerne kunne indskrænke sin støtte til garantistillelse for større statslån, mindre direkte lån og fortrinsvis støttede byggeriet gennem anvendelse af kommunale byggegrunde til en værdi og til en rente, der blev sat betydelig under markedsniveauet.
6. Bro, 2008, s. 493-497, 540-543. Statistisk årbog for København, Frederiksberg og Gentofte, 1946-47, s. 72 og 83.
7. Med byplanloven, den københavnske bygningslov og lovgivningen om boligsyn og saneringer fra slutningen af 1930'erne, fik kommunerne nye beføjelser til at regulere bebyggelsen, men på byplan området var der i realiteten blot tale om en lovfæstelse af den byplanmæssige praksis, som København og Frederiksberg og andre store bykommuner allerede var slået ind på i den forudgående periode. 8. Bro, 2008, s. 337-492, 514-536.
9. Forstæderne er fastlagt til kommunerne i København Amtskommune samt Farum, Birkerød og Hørsholm kommuner i de tilstødende amtskommuner
10. I det liberal-konservative Gentofte sikredes vilpræget dog tidligt, gennem de servitutter ejerne selv eller kommunen ved godkendelse af private vejplaner lagde på grundene. Servitutter der desuden ofte forbød videresalg eller udlejning til "personer af arbejderklassen"
11. Bro, 2008, s. 89-91, 178-181 222-223, 450-469. Hovedstadsmetropolen efter 1945, 2011 (red. Henning Bro m.fl.), s. 28-29
12. Allerede omkring første verdenskrig var der opstået boligadministrationer. Dels i form af Indrigsministeriets Midlertidige Boligafdeling, der senere blev til Statens Bygningsdirektorat og siden til Boligministeriet, dels Direktoratet for stadens faste ejendomme med kontor for byggestøtte og en husafdeling for kommunale ejendomme i Københavns Kommune og Bolig- og ejendomsafdelingen i Frederiksberg Kommune.
13. Dansk forvaltningshistorie, bd. II, s. s. 598-607. Garodkin: Håndbog i dansk politik, Munksgaard, 1982-2003.
14. Også i efterkrigstiden var der i de store linjer betydelig parallelitet den kommunale boligpolitik, som blev udstukket i det socialdemokratiske styrede København og det konservativt ledede Frederiksberg. Det offentligt støttede private byggeri fik dog en større andel på Frederiksberg i slutningen af 40'erne og 50'erne, ligesom private aktører i form af pensionskasser m.m. fik en mere markant rolle i det nye boligbyggeri, der fulgte med de store byomdannelser omkring årtusindeskiftet.
15. Henning Bro og Helga Mohr: Frederiksberg Kommune 1858-2008, 2008, s. 453-471, 668-671. Henning Bro og Helga Mohr: Boligkvalitet i 75 år, 2005, s. 86-130. Hovedstadsmetropolen efter 1945, s. 439-462. Statistisk årbog for København, Frederiksberg og Gentofte, 1946/47-1999. www.statistikbanken.dk (statbank5a).
16. Det almene byggeris højere andel af boligmassen i 1999 i forstæderne i forhold til København og Frederiksberg, skyldtes at forstæderne ikke som hovedstaden havde en betydelig privat ustøttet boligmasse, primært opført før 1914
17. Hovedstadsmetropolen efter 1945, s. 439-462. www.statistikbanken.dk (statbank5a).
18. Hovedstadsmetropolen efter 1945, s. 171.

Abstract

Henning Bro: The Social Housing of the Capital Metropolis. *Arbejderhistorie* 2/2013, pp. xx-xx

By reintroducing a Danish Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs and including the chapter of "Good housing and better cities" in the coalition government agreement, "Denmark holds together", the Danish centre-left Government led by The Social Democratic Party at its inauguration in October 2011, once again focused on social housing policy as a significant point of operation. This followed a decade of measures taken by the former centre-right government to dismantle the social housing policy of the welfare state.

Nevertheless, in 2013 the Danish social housing sector totals 550,000 homes, equaling a fifth of the total Danish housing capacity or close to half of the total rental housing stock, and housing policy is still based on familiar instruments to the residential building industry: Subsidised residential construction and cooperative housing, rent adjustments and rent subsidies. As early as 90 years ago these instruments constituted the corner stone of the social housing policy, which for the rest of the 20th century turned out to be one of the structural pillars of the welfare state.

As the absolute largest urban population the housing policy was most extensively applied in the Capital, Copenhagen and Frederiksberg, and subsequently to their suburbs. Central to this survey paper is the development of the social housing policy from the middle of the 19th century until the millennium, its primary focus is state subsidised residential construction in the capital metropolis, its share of the residential building market and building stock plus the main features of the building designs. In his doctoral thesis the author of this paper addressed state and municipal social housing policy operations from the breakthrough of industrial capitalism around the middle of the 19th century until the foundation of the welfare state was laid during the first world war and in the first part of the interwar period. The main conclusions of the thesis was also published in the paper: Henning Bro: Housing: From Night Watchman State to Welfare State. Danish Hou-

This paper thus shows, that in 1916-1945 nearly half of the residential construction in the Capital was provided by the municipals and other publicly subsidised residential construction, whereby this construction totalled 25% of the housing at the end of The Second World War. As to the quality, the publicly subsidised housing construction resulted in a substantially improved standard of housing quality in the form of larger flats, toilets, bathrooms and central heating facilities for flats plus spacious courtyards with landscaped garden areas, as well as housing blocks and terraced houses.

In the middle of the 20th century the Capital was fully developed and had reached a population of almost 900,000. In its outskirts, a growing belt of suburbs emerged with a population of 300,000 in the first half of the century, so in 1950 the population of the Capital reached 1.2 million. Fifty years later the capital metropolis was able to muster 1.7 million residents, but with the simultaneous depopulation and deindustrialisation of the inner city, the population growth was focused in a massive suburban population growth of 800,000 citizens.

This situation was the basis for extensive housing construction, of which publicly subsidised building associations provided nearly 50%. These flats were continuously enlarged and modernised, and the building design developed from blocks, attached houses and small shopping plazas to high-rise buildings, blocks or high-density/low-rise housing at the suburban centres, which emerged with adjacent shopping centres and public institutions at metropolitan train stations.

This picture of welfare suburbia with comprehensive public housing and extensive numbers of industrial jobs was most prominent in the western and north-western municipalities governed by social democrats. In the affluent right wing governed suburban municipalities in the catchment areas, the number of blue collar jobs and social housing blocks were more modest, whereas detached family homes and recreational areas were predominant.

Translated by communications consultant Pia Hartvig Jacobsen, Frederiksberg City Archive, 2013.

Henning Bro, Cand.mag. og Ph.d.