

Ove Johansen

## Anvendelsen af forlig som boligpolitisk problemløsningsmekanisme

I artiklen analyseres årsagerne til, at indgåelse af brede politiske forlig er blevet et så hyppigt fænomen i netop bygge- og boligpolitikken. Forklaringerne herpå findes dels i nogle baggrundsfaktorer (sektorens centrale placering i den økonomiske struktur, konsensus om vigtige målsætninger, og en ganske stærk interessekonvergens), dels i et samspil mellem strategiske og interessefaktorer; i dette samspil synes der at eksistere en række af aktørerne højt prioriterede hensyn til policy-kontinuitet, der tilskynder til forlig. Men opfattes et udspil som et aktivt led i en blokpolitik, er det brede forlig på forhånd gjort usandsynligt.

### 1. Problemstilling: forlig som politisk løsningsmetode

Betragter man efterkrigstidens danske politiske historie, kan den forekomme på én gang diffus og præget af karakteristiske lovmæssigheder. Markante træk, der er trængt længere og længere i forgrunden, er de organiserede interessers aktiviteter i forhold til de traditionelle statsorganer, et stort antal nye politiserede »issues«, den offentlige sektors stærke vækst og ledsagende problemer med hensyn til økonomisk styring. Koncentrerer opmærksomheden om det parlamentariske plan, springer partiopdelingen af folketinget umiddelbart i øjnene. Set under en overordnet synsvinkel ville man a priori forvente en betydelig ustabilitet i et økonomisk-politisk system med en sådan dynamik. Men nyere forskning og andre forsøg på at tolke udviklingslinierne i et tidsmæssigt perspektiv synes at påpege nogle vigtige mekanismer til fastholdelse af kontinuitet. Inden for rammerne af mit forskningsprojekt »Formuleringen af boligpolitikken i Danmark: en studie i »policy-making«- processen i efterkrigstidens boligpolitik« har det mønster tegnet sig, at bygge- og boligpolitikken som »issue« - i øvrigt sammen med enkelte andre(1) - skiller sig ud ved at være fæstnet i stærkt kontinuitetsbevarende beslutningsprocesser.(2)

Det træk, der i henseende til de politiske tilblivelsesprocesser karakteriserer bygge- og boligpolitikken er, at den altovervejende del af lovgivningen, der direkte vedrører sektoren, er blevet til som resultat af mangesidede, brede politiske forlig. I denne artikel rejses spørgsmål, der skal forsøge at afklare væsentlige træk omkring denne »tradition« for forlig på bygge- og boligpolitikens område. Det vil blive søgt afklaret, hvilke forklaringsfaktorer på forligsindgåelsen, der har gjort sig gældende i de enkelte konkrete beslutningssituationer, hvorfor - med andre ord - netop bygge- og boligpolitikken, der i så udpræget grad ellers skulle

Ove Johansen

## Anvendelsen af forlig som boligpolitisk problemløsningsmekanisme

I artiklen analyseres årsagerne til, at indgåelse af brede politiske forlig er blevet et så hyppigt fænomen i netop bygge- og boligpolitikken. Forklaringerne herpå findes dels i nogle baggrundsfaktorer (sektorens centrale placering i den økonomiske struktur, konsensus om vigtige målsætninger, og en ganske stærk interessekonvergens), dels i et samspil mellem strategiske og interessefaktorer; i dette samspil synes der at eksistere en række af aktørerne højt prioriterede hensyn til policy-kontinuitet, der tilskynder til forlig. Men opfattes et udspil som et aktivt led i en blokpolitik, er det brede forlig på forhånd gjort usandsynligt.

### 1. Problemstilling: forlig som politisk løsningsmetode

Betragter man efterkrigstidens danske politiske historie, kan den forekomme på én gang diffus og præget af karakteristiske lovmæssigheder. Markante træk, der er trængt længere og længere i forgrunden, er de organiserede interessers aktiviteter i forhold til de traditionelle statsorganer, et stort antal nye politiserede »issues«, den offentlige sektors stærke vækst og ledsagende problemer med hensyn til økonomisk styring. Koncentrerer opmærksomheden om det parlamentariske plan, springer partiopdelingen af folketinget umiddelbart i øjnene. Set under en overordnet synsvinkel ville man a priori forvente en betydelig ustabilitet i et økonomisk-politisk system med en sådan dynamik. Men nyere forskning og andre forsøg på at tolke udviklingslinierne i et tidsmæssigt perspektiv synes at påpege nogle vigtige mekanismer til fastholdelse af kontinuitet. Inden for rammerne af mit forskningsprojekt »Formuleringen af boligpolitikken i Danmark: en studie i »policy-making«- processen i efterkrigstidens boligpolitik« har det mønster tegnet sig, at bygge- og boligpolitikken som »issue« - i øvrigt sammen med enkelte andre(1) - skiller sig ud ved at være fæstnet i stærkt kontinuitetsbevarende beslutningsprocesser.(2)

Det træk, der i henseende til de politiske tilblivelsesprocesser karakteriserer bygge- og boligpolitikken er, at den altovervejende del af lovgivningen, der direkte vedrører sektoren, er blevet til som resultat af mangesidede, brede politiske forlig. I denne artikel rejses spørgsmål, der skal forsøge at afklare væsentlige træk omkring denne »tradition« for forlig på bygge- og boligpolitikens område. Det vil blive søgt afklaret, hvilke forklaringsfaktorer på forligsindgåelsen, der har gjort sig gældende i de enkelte konkrete beslutningssituationer, hvorfor - med andre ord - netop bygge- og boligpolitikken, der i så udpræget grad ellers skulle

fungere som en »arena« for de mange modsatrettede og stærke interesser, er blevet forligsområde, og hvorfor opbakningen bag den har antaget den politiske bredde, den har haft.

Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til årene 1957-82; det brede politiske forlig som problemløsningsmetode forekommer også i den første her ikke-behandlede del af efterkrigstiden, men to forhold har gjort sig gældende ved den tidsmæssige afgrænsning. For det første betyder den, at undersøgelsen koncentrerer sig om to konjunkturforløb: først en meget langvarig konjunkturofgang, der derefter (fra 1974) følges af en stærk nedgangskonjunktur, der synes at uddybes.

For det andet er det danske politiske system langt bedre systematisk undersøgt for tiden fra ca. 1960 end for den forudgående del af efterkrigstiden; og da den her præsenterede undersøgelse netop søger at hente en betydelig forklaringskraft i forhold i det politiske system, fås de velsagtens mest holdbare konklusioner ved at koncentrere analysen om tidsrummet 1957-82.

## 2. Metode og materiale

Udvælgelsen af de forligsforhandlinger, der inden for den således afgrænsede periode skulle drages med ind i analysen, indebærer i en vis udstrækning et skøn over, hvad genstanden for de faktiske forligsdrøftelser har været - et punkt hvor kildematerialet kan være utilstrækkeligt og/eller vildledende. Det stod ret hurtigt klart, at dette at begrænse analysen til udelukkende at beskæftige sig med de forhandlingsforløb, hvis resultat blev en eller anden form for politisk aftale ville være utilstrækkeligt; forligstilbøjeligheden belyses også meget sigende af at få afdækket, hvilke konkrete virkende faktorer der gør, at en forhandlingsrunde *ikke* ender med et forlig.

Følgende grupper af materiale er systematisk gennemgået med henblik på den opstillede problemstilling, hvorfor de udgør den empiriske »rygrad« i analysen:

- a) Folketingstidende: forhandlingerne og udvalgenes betænkninger;
- b) betænkningmateriale fra offentlige institutioner;
- c) tre specialer med en politologisk indfaldsvinkel til boligpolitikken;(3)
- d) gennemgang af tidsskrifterne *Boligen*, *Som vi bor/Bolignyt*, *Huset* og *Parcelhusnyt* med henblik på at indkredse organisationernes stillingtagen og strategiske positioner;
- e) kronikmateriale, udvalgt ved hjælp af *Aviskronikindeks* og dets »afløser« *Dansk Artikel Indeks*; samt
- f) avismateriale fra eget udklips-arkiv, dækkende primært perioden siden 1971;
- g) et materiale af pjecer og pressemeddelelser fra de politiske partier.

Det anvendte materiale må karakteriseres som særdeles varieret m.h.t. tilblivelse, funktion og tendens, hvorfor det også er skønnet forsvarligt at undlade en videre udbygning af materialet med interviews og gennemgang af arkivmateriale, der for begge vedkommende indebærer et tidrøvende arbejde med ofte meget beskedent afkast, grundet emnets stadig politisk-strategisk følsomme karakter.

### 3. Forklaringsfaktorerne

Spørgsmålet om hvorfor det brede politiske forlig i så udpræget grad har været en anvendt løsningsmekanisme på netop det bygge- og boligpolitiske område kan efter mine undersøgelser grupperes i 4 kategorier:(4)

1. faktorer fra det politiske systems niveau
2. faktorer sammenhængende med samfundsopfattelsen
3. konsensus om målsætninger i boligpolitikken, og
4. boligpolitikken placering i og betydning for den generelle økonomiske politik.

### 4. Boligforhandlingerne

#### *Perioden 1957-58*

De bygge- og boligpolitiske hovedproblemer, som de defineredes af de politiske aktører, var præget af strukturelle spændinger. Boligmangelen var endnu udtalt, og løsningsmodellen var blevet et forsøg på at lade nybyggeriet indtage en stærk position. Bag denne tilgang til problemerne stod dog ikke nogen enig politisk alliance. De liberalt-borgerlige partier ønskede, at man ophævede huslejereguleringen, for derigennem at få de for billige, store lejligheder frem på markedet, og derved hindre det overforbrug af bolig, man mente huslejereguleringen havde resulteret i. I samme politiske kredse ønskede man også at nedskære subsidierne til det store almenyttige byggeri og billigøre samme ved at udsætte det for konkurrence fra det private.

Et af de første større problemer, den i 1957 dannede »trekantregering«, der bestod af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Danmarks Retsforbund, stod over for at løse, var forlængelsen af byggestøtte- og boligreguleringslovene. Regeringskoalitionen besad et sikkert flertal i folketinget, hvorfor der ikke bestod noget umiddelbart behov for den for at søge tilslutning til boliglovgivningen hos oppositionen. Lovgivningen gennemførtes da også på basis af de tre regeringspartiers mandater som et internt koalitionsforlig. (5)

Analyseniveau: det politiske system

Interessesystemet

Der kan spores en markant tendens i de senere 1950'eres politiske debat i retning af, at de borgerlige partier ønskede efterkrigstidens liberalisering ført til bunds, således at de også ønskede boligmarkedet ført tilbage under de frie markedskræfters domæne. Overfor dette hævdede Socialdemokratiet en fortsat offentlig reguleringspolitik som det instrumentsæt, der skulle beskytte boligtagere mod den spekulation, der lå i den stadig »unormale« boligmarkedsstruktur. Standpunkterne bakkedes fuldt ud op af de respektive interesseorganisationer, grundejerorganisationerne for de borgerlige partiers vedkommende(6) og lejerorganisationerne og boligselskaberne for Socialdemokratiets.(7) I betragtelig udstrækning går der altså en delingslinie ned gennem boligpolitikken, mens de elementer af konsensus, der gør sig gældende, er ønskerne om at bibeholde visse sociale funktioner for

det almennyttige byggeri (og dermed tilskud i et vist omfang) samt om at sikre byggesektoren en stabil byggerytme.

#### Det strategiske system

Denne betegnelse sammenfatter hensynene, partierne formodes at tage til den parlamentariske koalition og til opinionen.

Anskuet fra regeringens side måtte det primære i beslutningssituationen være at finde en formel, alle tre koalitionspartier kunne leve med. Mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre var der udviklet en samarbejds tradition, mens Retsforbundet var ny i den sammenhæng. Da også betydelige forskelle i standpunkter skilte de tre partier, kan det ikke undre, at spørgsmålet om boligpolitikken i den første fase bliver holdt internt i regeringen for ad denne vej at nå frem til en balance i formuleringerne, der kunne forene ekstremerne, den ovenfor nævnte socialdemokratiske position og Retsforbundets liberalistiske krav om afvikling af statslige subsidier til byggeriet og overgang til et frit boligmarked. Blev formuleringer af et sådant løsningsforslag udtrykt alene i principper og brede retningslinier og derefter lagt ud i en potentiel forligskreds, kunne man på det nærmeste være sikker på, at uden for regeringen stående partier ville søge at spille koalitionsparter ud indbyrdes for at få indrømmelser. Hensynet til regeringssammenholdet talte således imod at inddrage en bredere kreds af partier. For Socialdemokratiet tale det i samme retning, at inddrog man de to store borgerlige oppositionspartier i drøftelserne, ville man blot inddrage forhandlingsparter, der yderligere styrkede de krav om statslig afvikling og liberalisering, de to små regeringspartier allerede (med lidt forskelligt eftertryk) førte frem.

V-K-oppositionen lagde ikke op til noget forlig med regeringen, idet det er tydeligt, at man hurtigt valgte at fastlægge følgende boligpolitiske strategi. For på lidt længere sigt at gøre V-K-blokken til et regeringsalternativ til Socialdemokratiet indledte man en skarp oppositionspolitik over for »trekantregeringen«. Ved at stå som dem, der i handling - og ikke blot i programerklæringer - stod for en liberaliserings- og afviklingslinje, kunne man kompromittere de to små regeringspartier og regne med en kraftig vælgersanktion mod dem. Boligproblemet var særdeles velegnet til en sådan markering, da det var åbenbart at de tidligere socialdemokratiske regeringer ikke ved den lagte tilskuds- og reguleringskurs havde formået at bringe boligmarkedet til at fungere.

#### De øvrige grupper af forklaringsfaktorer. Sammenvejning

Det radikale Venstres grundsætning om »det samarbejdende folkestyre«, opfattelsen af at det ikke tjente det danske samfunds interesser, at der skete en politisk, herunder parlamentarisk, polarisering måtte i en vis forstand se sig trængt i baggrunden i denne boligforligssituation. Vel kan det hævdes, at regeringen interesse-mæssigt allerede var så bred, at den var udtryk for en classesamarbejds politik. Men dertil kom, at VK-partiernes optræden som en blok primært rettet mod det største lønmodtagerparti ifølge samarbejdstankegangen var endog meget skadelig for det demokratiske system. Samarbejdsideologien måtte så praktiseres inden for den bredest mulige regering, samtidig med at denne regeringsdeltagelse ville tydeliggøre for oppositionen, at VK-alternativet på grund af blokpolitik på længere

sigt ville være dødsdømt.

Det er allerede nævnt, at meget skarpe holdningsforskelligheder gjorde sig gældende i henseende til de boligpolitiske målsætninger. På principielt plan kunne man blive enige om at ønske afskaffelse af boligmangel, bedre boligstandard, mere stabil byggerytme og hensyntagen til de socialt dårligst stillede; men blot en lille forøgelse af konkretiseringsgraden heraf med henblik på at formulere disse ønsker i principielle retningslinier indebar, at der måtte tages stilling til spørgsmålene om boligmarkedets indretning og funktionsmåde: hvad ville man anse for et frit boligmarked, i hvilken udstrækning kunne staten optræde med støtte og måtte der gives afkald på offentlige styringsaktiviteter over for dele af den økonomiske politik, der var tæt vævet sammen med boligpolitikken.

Endelig skal der peges på, at byggesektoren ikke var truet på aktivitetsområdet, da de regeringsinterne drøftelser påbegyndtes; hurtigt viste der sig også (i løbet af 1958) umiskendelige tegn på en forbedring af konjunkturerne, hvorfor en tilskyndelse ud fra hele aktivitetshensynet til at se temporært bort fra principielle meningsforskelle ikke kan siges at gøre sig gældende.

Det er herefter tydeligt, at forklaringerne på den udviste forligningsadfærd må hentes i gruppen af forklaringsfaktorer i det politiske system. Og blandt disse er hovedforklaringen her altså den manglende overensstemmelse mellem delelinierne for regeringsdannelsen og delelinien for statens regulerende rolle.

### *Boligforlig 1965 og 1966*

De to forligsaftaler i 1965 og 1966 må betragtes som én fremadskridende proces, der involverede den samme kreds af politiske beslutningstagere og var svar på de problemer, højkonjunktursens første år havde ført med sig for boligsektoren.

Først og fremmest havde udviklingen vist, hvilke styringsproblemer der var over for - såvel som i - boligsektoren efter at et så vigtigt reguleringsinstrument som de direkte statslån var blevet forladt med 1958-beslutningen; en række midlertidige foranstaltninger var blevet sat i kraft, men, erkendtes det fra vide kredse, uden tilfredsstillende effekt over for presset mod den økonomiske balance. Dette forstærkede de problemer, der stadig var uløste i boligpolitikken, nemlig nybyggeriets fordyrelse (der fik en ny dimension ved at det private byggeri var trængt stærkt frem efter 1958 og nu konkurrerede om produktionsfaktorerne med det almenyttige) og den store huslejespænding. Samtidig var ønsket om ejerlejligheder og diskussionen om ejerboligernes subsidiering blevet fremtrædende temaer i den politiske debat.

Analyseniveau: det politiske system

Interessesystemet

Såvel Socialdemokratiet som boligorganisationerne og fagbevægelsen var gennem det meste af 1960'erne enige i opfattelsen, at bolig manglen måtte bekæmpes gennem et stort nybyggeri af boliger; men i periodens første del synes der at ske en markant ny-orientering i Socialdemokratiets holdning til et af de bærende principper i boligpolitikken: »normalisering« af boligmarkedet. Dennes grundtan-

ke var at afskaffe de mange restriktioner og begrænse de statslige tiltag til hindring af den stærkere parts udnyttelse af sin position på boligmarkedet.(8) Spørgsmålene om huslejereguleringens ophævelse og de generelle tilskudsordninger til nybyggeriet kunne derfor - i langt mere udpræget grad end tidligere - reduceres til afgørelser af udligningens tempo og ledsagende sociale tilskud. Mellem de to boligforlig søgte de socialdemokratiske dominerede boligorganisationer sammen med LO at påvirke indholdet af det socialdemokratiske udspil til forhandling, men en sammenligning mellem organisationernes meget detaljerede ønsker til et program for boligpolitikken og det socialdemokratiske oplæg viser tydeligt, at regeringspartiet allerede ved sin udarbejdelse af oplægget har lagt overvejende vægt på, hvad der kunne forventes parlamentarisk tilslutning til.

#### Det strategiske system

Det er en vigtig, men ofte overset kendsgerning, at boligpolitiske forlig indgår i en større politisk parlamentarisk sammenhæng. Når, som tilfældet var i 1965-66, vilkårene for flertalsdannelse var særdeles vanskelige, bliver det særlig betydningsfuldt at afklare afsmittningen herfra på boligdrøftelserne.

Gennem størstedelen af 1965 havde regeringen forhandlet med de 4 gamle partier om gennemførelsen af en skattereform, hvis gennemførelse regeringen havde investeret en god del prestige i.(9)

Med udgangspunkt i principvedtagelserne i 1965-boligforliget stillede Venstre som betingelse for at gå videre i skattereformdrøftelserne, at der blev optaget realitetsforhandlinger om boligpolitikken. Venstre havde jo netop fået en meget mere central placering i det parlamentariske spil, idet det spirende V-R-samarbejde måtte tages i betragtning på regeringshold. Som følge af Venstres placering sig i forhandlingernes centrum, fandt de konservative, at de måtte indgå i forhandlingskredsen på linie med deres tidligere koalitionspartner.

#### De øvrige grupper af forhandlingsfaktorer. Sammenvejning

Den hurtige økonomiske vækst og de social- og fordelingspolitiske tiltag, Socialdemokratiet havde fået gennemført som led i etablering af velfærdsstaten, synes at have betydet en meget pragmatisk holdning hos partiet med hensyn til blandingsøkonomiens balance mellem statslig regulering og frit initiativ. Synes vigtige målsætninger uopnåelige gennem statsintervention, var man villig til at lade markeds kræfterne få en mulighed, vel at mærke dog kun under forudsætning af, at der var mulighed for ad anden vej at holde fast i de altafgørende sociale hensyn; på boligområdet så man i stadig større udstrækning lejerbeskyttelsen (uopsigeligheden) og individuelle huslejetilskud som vejen hertil. Og med disse iagttagelser er den ovenfor påpegede glidning over i accepten af »normalisering« af boligmarkedet en naturlig konsekvens, ligesom tendenser til en mere pragmatisk problemopfattelse sandsynligvis er fremmet af regeringens nederlag ved jordlovsafstemningen i 1963, der tolkedes som en sejr for voksende politisk mobile vælgergrupper, hvis ideologiske bindinger syntes svage. Forlig ville altså forekomme ikke blot ideologisk acceptabelt men også i overensstemmelse med tanken om »velfærdsstaten for alle«.

På grund af den særlige struktur, den direkte såvel som den indirekte subsi-

diering af boligsektoren havde antaget, er der grund til at formode, at en højkonjunktur i det danske økonomiske system ville give bolig- og byggesektoren en nøgleplacering i aktivitetsmæssig henseende. Set fra en overordnet synsvinkel vil det sige, at en lang række beslutninger i den generelle økonomiske politik ikke ville kunne træffes uden at indtænke sektorens rolle heri senest i beslutningsfasen. For en regering, der definerer styring af den økonomiske politik som et instrument sine qua non, må boligområdet stå centralt, når særlige policy-områder skal udpeges som dem, en forligsaftale nødvendigvis må indgås for.

Endelig er det et argument, at netop i højkonjunkturer kan man iagttage en nedprioritering af specifikt boligpolitiske målsætninger. Huslejestigninger bliver især sat ind i deres omkostningsforøgende sammenhæng, huslejespændingens mobilitetshæmmende effekt kobles til dimensionen om overefterspørgsel efter arbejdskraft, og renten knyttes til en ekspanderende byggesektor, der således kædes direkte til inflationsproblemet. Det synes derfor ved sammenligning mellem de to hidtil beskrevne forligsførelser berettiget at konkludere, at opfattes de boligpolitiske løsninger, en forhandlingspart lægger frem, som befindende sig inden for et vist »minimumsprogram« af målsætninger, er det faktorerne fra de øvrige kategorier, denne artikel opererer med, der bliver de afgørende.

Det er let at forvise sig om, at det var de af højkonjunkturerne skabte problemer, der dominerede den politisk-økonomiske sammenhæng 1966-forliget blev sat ind i, såvel i opfattelsen af, hvordan indførelse af et frit boligmarked (forligets langsigtede målsætning) ville kunne indpasses i den danske boligmarkedsstruktur som i opfattelsen hos aktørerne af, hvori bygge- og boligsektorens bidrag til inflationen bestod. Når det i den konkrete situation samtidig tages i betragtning, at et boligforlig kunne virke fremmede på et andet højt prioriteret ønske - skattereformen - er det evident, at en mindretalsregering kunne undertrykke en lang række eksplicit udtrykte ønsker hos sine egne for - på en række ikke ubetydelige delområder - at opnå indrømmelser i en bred forligsaftale.

### *Boligforhandlinger 1973*

For samtlige politiske aktører stod det klart, at det ville blive en meget kompliceret proces at finde frem til en skitse, der skulle ligge i forlængelse af 1966-forligets 8-års aftale. Diskussionerne var allerede startet under VKR-regeringen, hvor det blev klart, at udviklingen løb alvorligt fra 1966-forliget.<sup>(10)</sup> Denne borgerlige regeringsperiode var karakteriseret af en ganske skarp opdeling af folketinget i to blokke.<sup>(11)</sup> Uden synderlig megen vilje til forhandling havde den borgerlige trekantregering, der besad et komfortabelt folketingsflertal, gennemført to love, der skulle reparere på 1966-forliget og samtidig tilpasse boligmarkedet til VKRs økonomiske politik: loven om rentelånsordning og en lov der tillod genudlejningsforhøjelser. Folketingsvalget i 1971 fældede VKR-regeringen, der afløstes af en socialdemokratisk mindretalsregering med SF som parlamentarisk basis. Aktørernes problemopfattelse er tydelig præget af to økonomisk-politiske temaer. For det første var det inflationære pres, der udgik fra en overophedet byggesektor, iøjnefaldende, og for det andet diskuteredes hele den offentlige sektors vækst og



mulighederne for besparelser - og dermed skattelettelser. Subsidieringen af boligsektoren var blevet meget omfattende, og øverst på dagsordenen stod såvel parcelhusprivilegierne som statens finansielle engagement i den almennyttige boligsektor, der fra 1971 var løbet ind i udlejningsvanskeligheder.

Analyseniveau: det politiske system

Interessesystemet

På et vigtigt boligpolitisk område syntes forligsgennemførelse at være blevet lettet, idet et interessesammenstød kunne undgås. Grundejernes Landsforbund og Lejernes Landsorganisation var enedes om en skitse til omkostningsbestemt leje i privat udlejningsbyggeri,<sup>(12)</sup> et udspil der kunne fjerne dette store stridsspørgsmål fra partiernes drøftelser. Så meget mere delte 3 andre spørgsmål forhandlingernes deltagere: anvendelsen af provenuet fra en ophævelse af momsrefusionsordningen, rentefradraget for parcelhusgæld og en (statsstøttet) indeksfinansiering for almennyttigt byggeri. Der synes at have været bevægelse i de nærmest traditionelle interessemarkeringer i visse dimensioner; men set under den her anvendte forligsoptik synes disse bevægelser nærmest at have ophævet hinanden. Virkningen på forligsdrøftelserne af de konservatives beredvillighed til at inddrage ejerboligspørgsmålet, blev neutraliseret af, at Det radikale Venstre lagde så megen vægt på sin besparelseslinie, at alene besparelseskravene over for det almennyttige byggeri måtte få Socialdemokratiet til at nære betænkeligheder over for et forlig med borgerlig deltagelse - endsige dominans!

Det strategiske system

Forligsforhandlingerne fandt sted - på regeringspartiets initiativ - med alle de i folketinget repræsenterede 5 partier som deltagere. De to partier, der umiddelbart fandt det af størst interesse at indgå i boligforlig, var SF og Det konservative Folkeparti. Sidstnævnte havde i mange henseender interesser at varetage, der lå tæt op ad de socialdemokratiske, og håbede ved at stille krav om visse subsidiers bortfald og besparelsen transformeret til en skattelettelse at tage vinden ud af den Glistrupbølge, der var i anmarch. Det radikale Venstre og Venstre synes at have prioriteret ganske anderledes, idet indflydelse på boligpolitikens indhold synes at være blevet trængt i baggrunden i forhold til ønsket om at holde sammen på en VKR-blok for efter et valg atter at stå med regeringsmagten. Den ultimative opstilling af 3 punkter, Socialdemokratiet skulle opfylde og den hastige afvisning af det delvist imødekommende socialdemokratiske svar herpå i den velnok mest afgørende forhandlingsfase,<sup>(13)</sup> lader sig næppe tolke på nogen anden måde. Bestræbelserne fra de samme to partier på at flytte forhandlingerne fra boligudvalget og over i det politisk-økonomiske udvalg - og således gøre dem til et rent besparelsspørgsmål - støtter tolkningen af det formodede partiadfærdsmønster. Ved at tvinge et tøvende socialdemokrati til at indgå forlig med SF i boligspørgsmålet, kunne man på en gang sikre VKR som et i vælgerens øjne tilstrækkeligt sammentømret regeringsalternativ, miskreditere Socialdemokratiet i den stadig voksende gruppe af parcelhusvælgere (idet SF havde fremsat adskillige forslag om afvikling af parcelhusfordelene) og måske endda skade det indre sammenhold i regeringspartiet (Erhard Jakobsen). På sin side var en S-K-aftale umulig, til dels

på grund af uenighed om, i hvilken udstrækning besparelser på subsidierne helt skulle kanaliseres bort fra boligsektoren og give grundlag for skattelettelser, men primært fordi Socialdemokratiet ikke, som i 1966, turde engagere sig i en upopulær løsning, som SF stod udenfor.

De øvrige grupper af forklaringsfaktorer. Sammenvejning

Det er min bedømmelse, at der i tiden omkring boligforhandlingerne i 1972-73 gjorde sig en faktor gældende, der i sig selv måtte virke hæmmende for brede politiske forlig. De politiske partier blev konfronteret med spørgsmålet om, hvor langt de ville støtte den offentlige sektors fortsatte vækst; og i hvert fald i den her behandlede periode var der overensstemmelse mellem holdningen til størrelse af den offentlige sektor og den ideologiske opdeling mellem partierne i socialistiske eller ikke. Modsat er det opfattelsen hos flere, at Socialdemokratiet forsøgte at undgå at få sin manøvre frihed i de vigtigste boligpolitiske spørgsmål beskåret af den ideologiske faktor. Der peges i den forbindelse på, at partiet omkostningsfrit kunne vise sin afstandtagen til spekulation og skævheder i adgangen til boligmarkedet ved at stramme reglerne for ejerlejlighedsudstyknings betydligt, som det blev gjort - med støtte alene fra SF - i 1972.

I drøftelserne kan vi fra såvel socialdemokratisk som konservativ side se bestræbelser på at undgå at få boligpolitikken reduceret til instrument i den generelle økonomiske politik. På grund af det enorme aktivitetsboom netop da synes flere af de velkendte boligpolitiske målsætninger at nærme sig deres indfrielse, hvorfor faktoren ud fra en isoleret betragtning skulle fremme forligstilbøjelighed hos et bredt spektrum af partier.

Men alene ønsket om at lade boligpolitikken bidrage med en betydelig andel til det stadig stærkere krav i den økonomiske politik om at nedskære stigningen i den offentlige sektors vækst, havde tilstrækkelig styrke til at drive en kile ind mellem Socialdemokratiet på den ene side, og de borgerlige på den anden.

Den overfor fremhævede, meget markante forskel i aktørernes opfattelse af på hvilke steder og hvor meget boligsektorens aktivitet kunne beskæres som led i den overordnede økonomisk-politiske målsætning, i forening med fastholdelsen af en blokpolitisk opdeling på parlamentsplan, en opdeling der faldt sammen med den førstnævnte delingslinie, må derefter betegnes som de faktorer, der mest af alle hindrede indgåelse af et bredt 1973-boligforlig.

#### *Det sekskantede boligforlig i 1974*

De strandede forligsforhandlinger i forsommeren førte ikke til noget boligpolitisk tomrum, idet Socialdemokratiet og SF indgik en boligaftale, hvoraf hovedparten dog ikke nåede til fremsættelse som lovforslag i 1972-73-samlingen. Allerede den følgende sommer var hele seks partier imidlertid atter inde i forhandlinger om en bred, langsigtet boligløsning; at den kreds af partier fandt sammen i forhandlinger - og i forlig - så relativt kort efter at blokpolitikken øjensynlig havde ødelagt traditionen for forlig på området, finder sin forklaring i de rystelser, det politiske og det økonomiske system havde været udsat for i de mellemliggende måneder.

Decembervalget i 1973 havde ført til en opløsning af de to parlamentariske

blokke, der havde domineret politikken på de fleste områder i den forudgående 7 års periode. Der var repræsenteret 3 nye borgerlige partier i tinget, og Socialdemokratiet var afgørende svækket ved højrefløjsafgang og det store mandattab ved folketingsvalget.

Oven i dette kom, at ledighedstallene lidt inde i 1974 begyndte at stige betydeligt; byggebranchen mærkede afmatningen tydeligt, idet igangsættelserne nu faldt brat efter at momsrefusionens ophør havde ført til en stor ophobning af igangsættelser lige forud for lovens skæringsdato. Fordyrelsen af olien og andre vigtige råvarer truede med at forstærke inflationstendenserne i dansk økonomi, hvilket også synes at have influeret på de førte boligforhandlinger. De af Socialdemokratiet og SF fremsatte boliglovsforslag var bortfaldet ved valgets udskrivelse og kunne næppe vinde nogen tilslutning i det af borgerlige kraftigt dominerede folketing, hvorfor Venstre-regeringen så sig stillet over for opgaven at skabe en afløser for 1966-forligets lovkompleks.(14)

#### Analyseniveau: Det politiske system

##### Interessesystemet

Når Socialdemokratiet og Det radikale Venstre i foråret 1974 præsenterede et fælles udspil til boliglovgivning, skyldes det ikke alene de parlamentarisk-strategiske forhold (som behandles nedenfor), men også at de to partier i den boligpolitisk meget uklare situation havde behov for at markere såvel internt som eksternt, hvilke programpunkter de to partier anså for deres krav til indholdet af en bred boligløsning.

Den socialdemokratisk-radikale skitse opridsede følgende punkter som hovedkrav:

1. en parallel aftrapning over en årrække af ejerboligernes lejeværdi og rentefradrag
2. indeksfinansiering med statsstøtte for at sikre det almennyttige byggeri lavere starthuslejer under det meget høje pris- og renteniveau
3. omkostningsbestemt husleje på den regulerede del af udlejningsmarkedet og overgang til fri huslejedannelse kun under forudsætning af, at boligforsyningen lokalt tillod dette.

Sammenlignes med kravene, der var opstillet året før, er det tydeligt, at de socialdemokratiske ønsker til boligløsning har påvirket skitsen meget, hvilket også forklarer den opslutning herom, de to socialdemokratiske boligorganisationer kunne tilsige.

Over for dette opstillede regeringspartiet Venstre en skitse, der netop på de bærende punkter adskilte sig stærkt fra det netop refererede:

1. lejeværdiberegningen for ejerboliger skulle afskaffes, men rentefradraget bibeholdes
2. selvfinansieringen måtte dominere det almennyttige nybyggeri
3. udlejningsbyggeriets husleje skulle ikke være omkostningsbestemt, men gradvist nærmes markedsløjen.

At to så forskellige opfattelser kunne forenes i en boligløsning, de 3 nævnte partier alle kunne acceptere, begribes kun ved en analyse af det parlamentarisk-strategiske spil, forhandlingerne vævedes ind i.

### Det strategiske system

I folketinget havde Venstreregeringen fremsat en række afgiftsforslag som vigtige elementer i dens økonomiske politik, politiske forhandlinger herom foregik, og Socialdemokratiet krævede, at boligproblemerne blev forhandlet parallelt ud fra S-R-skitsen. Politisk var den socialdemokratiske modstand mod afgifterne stor, og partiet opfattede de påbegyndte boligforhandlinger som en skin-manøvre, hvilket man bestyrkedes i, da regeringen skar igennem og gennemførte sine afgiftsforslag med støtte fra Fremskridtspartiet. Regeringen nærede dog næppe noget ønske om at basere sin politik permanent på et sådant flertal, hvilket blandt flere tilkendegivelser synes at fremgå af en over for Socialdemokratiet meget imødekommende revision af dens oprindelige boligudspil. Hermed kunne den senere forligskreds af partier(15) gå ind i forhandlinger om det konkrete forligsindhold. Da udkastet til aftale forelå, stod primært Socialdemokratiet i en valgsituation. Partiet havde stærke betænkeligheder med hensyn til forligets indhold, og der var langt fra begejstring over situationens strategiske moment: ved at tilslutte sig forliget fjernedes endnu et af de skær, regeringen kunne have lidt skibbrud på, og ønsket om regeringens afgang havde vokset sig stærkt i partiorganisationen. I modsat retning trak konsekvenserne af at afvise forhandlingsresultatet. Det stærkt bedre forhold til de radikale kunne atter forværres, og - mest af alt - Venstre kunne trække sit opridelige udspil frem igen og måske sikre sig Fremskridtspartiets tilslutning hertil; internt ville Venstre her kunne henvise til, at Socialdemokratiet havde sagt nej.

Socialdemokratiet gik med i forliget, også selv om det allerede under forhandlingerne stod klart, at partisammenholdet var truet på kortere sigt, både på parlamentarisk plan og i forhold til boligorganisationerne og LO. Sidstnævntes kritik håbede man givet at kunne moderere ved at henvise til den aftale om sikring af beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren, som var knyttet til forliget.(16)

### De øvrige grupper af forklaringsfaktorer. Sammenvejning

Et moment, der kan have bidraget til, at et forlig gled på plads kan være, at Fremskridtspartiets opdukken på den politiske scene atter betød, at et ultraliberalistisk syn på de økonomiske sammenhænge var ført ind i dansk politik. Konsekvenserne heraf i konkret form var for Socialdemokratiet et angreb på velfærdsstaten og de opnåede resultater. En praktiseren af samarbejdsideologien også i praktisk politik, for eksempel på boligområdet, hvor den havde en årelang tradition bag sig, kan derfor anskues som bevæggrund til at overvinde de mange betænkeligheder, der ovenfor er redegjort for.

For partiernes værdisystem havde den økonomiske krise betydet, at beskæftigelses- og aktivitetsmålsætningen var rykket højt op. Den samme krise var i øvrigt ved at antage en stadigt mere permanent karakter og brede sig til alle sektorer. De forsøg, man hidtil havde iværksat med anvendelse af de traditionelle økonomisk-politiske instrumenter syntes ikke at have haft synderlig virkning. Dette synes ifølge mine iagttagelser at have ført til en stærk betoning hos mange aktører af at få et flerårigt forlig for derved at opnå en afklaring af betingelserne for byggesektorens virksomhed.

Valget om forligsindgåelse var først og fremmest en afgørelse, Socialdemokra-

tiet stod overfor. Dets position må i den forbindelse betegnes som defensiv. Alene at der eksisterede et alternativt parlamentarisk flertal viste partiets svækkelse, hvortil kom en usikkerhed over for den økonomiske krise. Havde socialdemokraterne i den afgørende fase i forligsdrøftelserne afslået at deltage, ville man ingen indflydelse have fået på lovgivningen i en sektor, hvor beskæftigelsen var under kraftig forringelse, det almennyttige byggeri ved at blive kvalt, og - modsat tidligere - et operationsdygtigt folketingsflertal (jvf. afgiftslovene) gik ind for en indførelse af det frie boligmarked. Dette synes at have vejet særdeles tungt for Socialdemokratiets tilslutning til et forlig, hvis indhold ellers må betegnes som meget upopulært blandt partiets tilhængere.

#### *»Fireklumpsforliget« 1977*

Ved slutningen af 1976 trængte en del boligpolitiske problemer sig atter på og krævede løsning. Den 16. almindelige vurdering ville, hvis ikke der sket en justering af 1974-forligets lovgivning, medføre store stigninger i huslejen; den i samme forlig forudsatte forhandling om afvikling af lejeværdi og rentefradrag var stranded med blandt andet det resultat, at der ikke lå nogen aftale om lejeværdien for 1978. Flere almennyttige højrentebyggerier var i stærke økonomiske vanskeligheder, og ydermere havde udviklingen i huslejer i nybyggeriet, i lønninger og inflation været så kraftig, at boligsikringen kunne forudses at bortfalde for et stort antal familier.

På samme tidspunkt søgte den socialdemokratiske mindretalsregering forlig på 3 andre områder: forsvaret, en finanspolitisk stramning i form af en energiafgift samt beskæftigelsespolitikken. Først efter folketingsvalget 15.2.1977 fandt problemerne en afklaring, på boligområdet ved en aftale, der bragte en kortsigtet løsning på ovennævnte problemer inden for rammerne af 1974-forliget.

#### Analyseniveau: det politiske system

##### Interessesystemet

Med udsendelsen af den boligpolitiske hvidbog(17) i 1976 havde de fem socialdemokratiske organisationer klart markeret ønsket om et kursskifte i boligpolitikken, herunder en grundlæggende omlægning af nybyggeriets finansiering og et opgør med den ulige fordeling af subsidier til leje - hhv. ejerboliger. Dette udspil synes at have været af ganske stor betydning for regeringens udgangsposition i spørgsmålene om lejeværdi- og ejendomsskatter. Men det må bemærkes, at interesseintensiteten i boligsikrings- og højrentestøtte-problemerne var meget høj, hvilket - sammen med de krav fra forligspartnerne - kan forklare at det på ejerboligområdet er en typisk mellemposition, der bliver resultatet.

##### Det strategiske system

Nøglen til forståelse af forligsforhandlingernes strategiske aspekt er det parlamentariske spil mellem to hoved-aktører, Socialdemokratiet og Venstre. Forligsudspillene var Socialdemokratiets, og efter det indkomstpolitiske forlig i august 1976 var det en tydelig bestræbelse hos Venstre at fremstå som alternativet til en socialdemokratisk regering. Et middel i denne bestræbelse var at indtage stand-

punkter, om hvis popularitet der ikke kunne herske tvivl, men som således også meget let kunne komme i konflikt med forligsoenserne. Konkret var Venstres position, at forliget skulle betyde en fuldstændig neutralisering af de virkninger, den 16. almindelig vurdering ville have for boligudgifter og ejendomsskatter. Herved blev såvel Det konservative Folkeparti som de 3 små augustforligspartier »klemt«, for kom en løsning af de 4 »klumper« ikke igennem folketinget, var udskrivelsen af valg nærliggende, og Venstre kunne i en valgkamp fremhæve sig som den stærkeste beskytter af parcelhusejerne.

I januar 1977, da man tilsyneladende var meget tæt på et kompromis i den boliglovgivning, der var blevet en art løftestang for de andre 3 forligsfelter, sagde Venstre således fra over for et udkast til forlig om boligpolitikken. Det påfølgende valg ændrede folketingets sammensætning ganske betydeligt, og navnlig hos Venstre (der mistede halvdelen af mandaterne) førte vælgernes sanktion til en ændret placering i spillet om det store forligskompleks; på boligområdet var det klart, at Venstres position nu var sådan, at partiet ikke kunne opnå flere indrømmelser end de mindre partier havde fået fra socialdemokratisk side. Kort efter valget gav Venstre da også tilslutning til det forlig, Socialdemokratiet og de mindre borgerlige partier havde indgået.

De øvrige grupper af forklaringsfaktorer. Sammenvejning

At Venstre var deltager i de i 1976 eksisterende bolig- og forsvarsforlig resulterede i - hvilket også var i samklang med de forventninger, Venstre havde - at Venstre blev optaget i den forhandlingskreds, der skulle etablere en aftale på de nævnte fire områder, også selv om den socialdemokratiske regering syntes at forvente, at en løsning kunne blive vanskeligere at få i hus. Efter den »smalle« Venstre-regerings afgang i 1975 opfattede Socialdemokratiet det som sin politiske opgave at stå i spidsen for et bredt midtsøgende samarbejde omkring indkomspolitikken, der skulle være vejen til at genskabe den fulde beskæftigelse. Det var helt tydeligt en skuffelse for regeringen, at augustforliget 1976 kun havde kunnet få tilslutning fra et spinkelt flertal, så boligforligsdrøftelserne må også anskues i denne instrumentelle funktion. At disse mere kortsigtede boliglovsforslag er tydelige produkter af en indkomstpolitisk problemopfattelse, bestyrkes yderligere af de mere eller mindre eksplicite motiveringer derfor: at lægge loft over pristallets stigning ved at dæmpe boligomkostningerne.

Min opfattelse af begivenhederne op til »fireklumpsforliget« er altså, at disse viser, hvilken betydning det efterhånden har fået, at boligområdet er en sektor, hvor forlig er den politiske norm. Alene havde denne faktor naturligvis ikke produceret en forligsaftale. Ved oplægningen af forligsudkastet gav regeringen - for at få en løsning på de mere aktuelle problemer og for at sikre, at i det mindste indkomstpolitikens partier kunne give deres støtte - afkald på at føre LOs og boligorganisationernes mærkesager frem; i sammenligning med at den aftalte ejerboligreform, der var gået i stå med offentliggørelsen af betænkning nr. 734,(18) netop var aftalt som princip i 1974-forliget, ses de mere langsigtede boligpolitiske målsætningers underordning i forhold til indkomstpolitikken meget klart. Og parlamentarisk støtte hertil kunne alene tænkes i kredsen af boligforligspartier.

### *SVR-boligforliget 1979*

Den aftale, der blev grundlaget for dannelsen af SV-regeringen i august 1978, indeholdt nogle hovedlinier for et bolig- og skattepolitisk program, og på dette grundlag fremlagde regeringen i januar 1979 et kompleks af 7 boliglovsforslag, omfattende størstedelen af boligproblematikken. Ved fremsættelsen var de sat ind i en sammenhæng, der skulle styrke regeringens indkomstpolitiske bestræbelser ved at sikre, at boligudgifterne ikke steg mere end indkomstudviklingen.(19) Når dette aspekt kom stadig mere i forgrunden, må man have opmærksomheden henledt på, at boligposten har fået en stadig voksende betydning i det vægtgrundlag, på hvilket de lønregulerende pristal beregnedes. SV-regeringen sigtede netop på gennem nedbringelse af pris- og lønstigninger at forbedre konkurrenceevnen, så underskuddet i betalingsforholdet til udlandet kunne nedbringes.(20)

#### Analyseniveau: Det politiske system

##### Interessesystemet

Mens hovedlinierne for det, der blev SVR-forliget af juni 1979, allerede var lagt ved Marienborg-aftalerne i 1978, er det program, der repræsenterer de socialdemokratiske interesser over for indholdet af en boligløsning nedfældet i den redegørelse, den eksisterende socialdemokratiske mindretalsregering gav folketinget i foråret 1978. Redegørelsens tanker lå meget tæt op ad dem, der var udtrykt i fagbevægelsens og boligorganisationernes oplæg til reform af skattesystemet og boligpolitikken, og det er ganske evident, at Socialdemokratiets opgivelse af tanker fra redegørelsen gennem indgåelsen af Marienborg-aftalerne var en af de mere centrale årsager til forværringen af forholdet mellem Socialdemokratiet og LO. Til gengæld stod 1978-redegørelsen på så mange områder i kontrast til opfattelserne hos Venstre, at opgivelsen heraf må siges at have været en betingelse, Venstre måtte anse som nødvendig, såfremt et samarbejde skulle komme i stand.

##### Det strategiske system

I den boligpolitiske diskussion har det været genstand for debat i hvor høj grad den omtalte 1978-redegørelse skulle opfattes som et egentligt reformforslag. Givet er det, at regeringen ikke med udspillet søgte at få et forlig med venstrefløjen på skatte- og boligområdet, da det blev anset for at være alt for spinkelt.(21) Bestræbelserne ville fortsat gå i retning af et bredt forlig, og med SV-regeringens aftale var linien lagt. Det konservative Folkeparti og CD, der som deltagere i 1974-forliget var inddraget i drøftelserne, stod i en stærk strategisk position. De to partier kunne regne med at få deres minimumskrav ført frem af Venstre samt forøge dette partis interne indflydelse i koalitionen ved at deltage i forhandlingerne, som ønsket af Socialdemokratiet. Samtidig kunne de to borgerlige partier - som det skete - henvise til ikke at være blevet imødekommet i tilstrækkelig grad og derfor indtage hos vælgerne populære standpunkter. Netop SVR-forligets bestemmelser på ejerboligområdet blev udsat for en kritik efter denne model.(22)

SV-regeringen havde ikke selv et folketingsflertal bag sig; men en regeringsdannelse som den havde gennem en årrække været et stærkt ønske hos Det radikale Venstre. Det blev også der, regeringen - efter nogle mindre indrømmelser - kunne skaffe sig flertal bag boligforliget.

Forliget indeholdt en del indrømmelser til socialdemokratiske standpunkter i den aktuelle politik, og da regeringer med de små partier som parlamentarisk basis var »kørt fast«, ser det ud som om Socialdemokratiet har vovet at indtage i fagbevægelsen upopulære standpunkter for at bevare regeringens sammenhold, også om et boligprogram der forekom meget langt fra partiets forestillinger om en ideel boligløsning.

De øvrige grupper af forklaringsfaktorer. Sammenvejning

I fasen op til forliget, nemlig i forbindelse med det socialdemokratiske forslag fra foråret 1978, møder man eksplicit det synspunkt i socialdemokratiske kredse, at skatte- og boligreformen er så centralt placeret, at den kun vil kunne gennemføres af et bredt flertal. Det underliggende argument er, at kun på den vis vil de, der skal disponere omkring nybyggeri, kunne have en rimelig grad af sikkerhed i forhold til fremtidige ændringer i den parlamentariske konstellation. Det er kun naturligt, at et synspunkt som dette tillægges en særlig stærk vægt i en periode, hvor der er tydelige tegn på svækket interesse for at sætte nybyggeri i gang.

Tanken om at lade en ekspansiv udvikling brede sig fra boligsektoren til de øvrige økonomiske sektorer er dog netop i disse sidste år af 1970'erne ved at blive drejet fra nybyggeriet over i byfornyelses- og boligforbedringsaktivitet. Sidstnævnte er meget arbejdskraftintensivt, og belastningen af betalingsbalancen pr. investeret kr. er betydelig mindre end for nybyggeriets vedkommende. Endelig ser man denne vægtforskydning væk fra nybyggeriet, fordi det som hovedregel vil være forbundet med et mindre subsidiebeløb pr. bolig, dvs. alt andet lige en mindre belastning af de offentlige finanser. 1979-forliget omfattede ikke denne byfornyelses- og boligforbedringsaktivitet, der var taget ud til separat behandling i det politiske system. Jeg vil derfor betegne mulighederne for bred enighed om et forligsindhold som en smule gunstigere, idet boligsociale og indkomstpolitiske målsætninger, som det i den kreds af forligspartier, der efterhånden havde udkrystalliseret sig, var forholdsvis let at forhandle sig frem til enighed om.

I Socialdemokratiet bredte der sig i løbet af de første måneder af 1978 en fornemmelse af at være kørt fast i det økonomisk-politiske samarbejde med de 3 små partier, der havde stået bag augustforligene. Med dannelsen af SV-regeringen var der åbnet for et bredt politisk samarbejde, hvis hovedindhold var fastlagt i Marienborg-aftalerne. Der var således lagt nogle rammer for en boligløsning, og spørgsmålet var, i hvilken udstrækning de øvrige partier båg 1974-forliget fandt fordelene ved at tilslutte sig de hovedlinier samt få indflydelse på konkretiseringen heraf større end den strategiske position ved at stå uden for et forlig, der måtte forudses at rumme i hvert fald opstarten på indgreb over for ejerboligfordelen. For Det radikale Venstre var der næppe megen tvivl; S-V samarbejdet havde været et radikalt ønske i længere tid, hvorfor man alene af den grund måtte sikre regeringens boligpolitik parlamentarisk. For de andre partier i boligforligskredsen endte afvejningen af fordele og ulemper med et andet resultat. Indholdet var ikke tilfredsstillende, forhandlingsformen næppe heller, men frem for alt opfattedes den strategiske gevinst ved at stå udenfor som betydelig.



### *Boligforlig under »firkløverregeringen«*

Det første boligforlig uden socialdemokratisk deltagelse i den undersøgte periode blev en realitet i december 1982. Forliget blev til, efter at regeringen havde spillet ud med en spareplan, der også skulle beskære de statslige budgetter på boligområdet med ca. 600 mill. kr. Materialet til en mere detaljeret forståelse af, hvilke motiver de forskellige aktører har været under indflydelse af i beslutningen om forligsmedvirken er relativt spinkelt; men da forliget som antydning alene omfatter borgerlige partier og er indgået under en socialdemokratisk oppositionsperiode, har spørgsmålet været rejst, om det er bruddet på den lange forligstradition i boligpolitikken.

Dette afsnit skal derfor søge svar på spørgsmålene, først hvorfor Socialdemokratiet ikke blev forligsdeltager, og dernæst hvorfor Det radikale Venstre uden hvis (direkte eller indirekte) støtte en boligaftale næppe kunne have været realiseret, på et tidspunkt hvor det var klart, at aftalen ikke kunne accepteres af Socialdemokratiet, gav tilslutning til forliget.

#### Analyseniveau: Det politiske system

##### Interessesystemet

Et af regeringsudspillet væsentligste bidrag til en økonomisk plan på boligområdet var en særskat på lejerne i det ældre almennyttige byggeri, som både Socialdemokratiet og de radikale var modstandere af. Yderligere skulle der fremkomme besparelser ved at mindske den økonomiske støtte til almennyttigt nybyggeri samt omdanne en del af kvoten heraf til private andelsboliger; endelig var foreslået en generel besparelse på den individuelle boligstøtte af ikke uanselig størrelse.

Socialdemokratiet fandt, at disse forslag var ensidigt vendt mod lejerne<sup>(23)</sup> og at en boligpolitik i situationen burde sigte mod at få aktiviteten i byggeriet i gang ved at »redde« den indførte indeksfinansieringsordning. For Det radikale Venstre havde to standpunkter den fremtrædende placering i overvejelserne: hensynet til byggefagenes beskæftigelse, samt ønsket om at beskytte de svageste lejergupper mod besparelser. Der kan ikke herske tvivl om, at regeringens målsætning i første række var at finde bidrag fra også boligministeriets konto til sin besparelspolitik, mens egentlige tilkendegivelser med hensyn til de overordnede boligpolitiske interesser synes fraværende<sup>(24)</sup>.

##### Det strategiske system

I interessemæssig henseende lå den ordning, der var lagt op til, eventuelt modificeret af indrømmelser fra regeringen til de radikale, endog meget langt fra Socialdemokratiets program. Denne faktor forstærkedes af, at samme parti ud fra strategiske overvejelser ikke havde grund til at optræde som direkte forligspartner på basis af et sådant udspil. Store dele af »firkløverregeringens« spareplan enten var blevet gennemført eller havde udsigt hertil, støttet af Det radikale Venstre og Fremskridtspartiet. Øjensynlig var mange socialdemokrater overraskede over, at så store dele af spareprogrammet havde kunnet gennemføres med begge de borgerlige oppositionspartiets stemmer; men opinionsundersøgelser antydede, at især de radikale havde mistet mange vælgere ved denne parlamentariske adfærd. Ved at indtage standpunkter imod den formodet upopulære besparelspolitik,

kunne Socialdemokratiet sikre sig mod yderligere tab på venstrefløjen samt håbe at opfange utilfredse borgerlige centrumsvælgere.

Den her anførte argumentation anfægtes ikke grundlæggende af, at det senere i december 1982 faktisk kom til et forlig mellem regeringen og Socialdemokratiet om pensionsbeskatningen. Objektet var her ikke et besparesestiltag, men principperne for og størrelsen af beskatningen af pensionsordninger. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd havde længe udpeget det område som modvirkende skattepolitikens omfordeling, og kredse i Socialdemokratiet så en pensionskassebeskatning som løftestang for beskatning af de øvrige skattefrie institutioner. Endelig må nok tilføjes, at Socialdemokratiet i meget høj grad fik sine konkrete ønsker til forligsindholdet tilgodeset; således blev indeksobligationerne undtaget fra afgiften, hvorved kursniveauet rettede sig og finansieringsreformens målsætning kom nærmere sin realisering.

De øvrige grupper af forklaringsfaktorer. Sammenvejning

Forklaringsfaktorer fra to af de ovennævnte grupper kom på direkte kollisionskurs under forligsdrøftelserne. For at sætte gang i aktiviteten i byggesektoren, der var inde i den værste aktivitetskrisen i efterkrigstiden, indeholdt regeringens forslag også regler om et øget vedligeholdelsesfradrag for parcelhussektoren. Såvel de radikale som Socialdemokratiet anså det for utilstedeligt på den måde at give ejerboliger en begunstiging i forhold til andre grupper; forestillingen om ejerformen i boligsektoren må altså siges at have spillet en vis rolle for beslutningsvalget, så stor i hvert fald, at dette fradrag forsvandt ud af boligforliget, hvorved partierne kan siges at have trodset popularitetsfaktoren.

Afgørende for de to undersøgte partiers placering i, hhv. uden for forliget, har været i første omgang dets integration i en spareplan, der af regering selv blev anset for dens eksistensberettigelse. Socialdemokratiet måtte alene herudfra nære store betænkeligheder ved at give tilslutning gennem indgåelse af forlig. Da så oven i købet besparelserne var lagt på en række områder, partiet opfattede som mærkesager, kunne beslutningsvalget ikke blive andet end forligsafvisning. Det radikale Venstre opfattede sin udgangsposition ganske anderledes: når Socialdemokratiet ikke ønskede fortsat at være regeringens leder, måtte man ikke obstruere oppositionens forsøg på at løse nogle af de vældige økonomiske balanceproblemer. Med indrømmelser på konkrete felter som andelsboligerne, de individuelle boligtilskud, vedligeholdelsesfradraget og særskatten på ældre almennyttige boliger, kunne de radikale derfor næppe gøre andet end at gå ind i et rent borgerligt boligforlig(25).

## **5. Generalisering: Faktorer bag forligstilbøjeligheden**

Artiklens sigte har været en systematisk udforskning af, hvorfor boligpolitikken i så vid udstrækning er blevet til gennem indgåelse af politiske aftaler mellem et bredt spektrum af partier. Som værktøj for en systematisk gennemgang af forklaringsfaktorer er blevet anvendt et analyseskema, om hvis status et par bemærkninger må gøres. Analyseskemaet har ikke i sig indbygget nogen teori om, hvilke

faktorer der i det enkelte tilfælde har gjort sig gældende, og hvilke heraf der har haft den afgørende indflydelse. Afgørelse af dette kan alene ske ved at konfrontere de empiriske vidnesbyrd med de teorier om de samfundsmæssige indflydelsesforhold og de politiske institutioners rolle, den enkelte forsker hylder.

Som en udbygning af ovennævnte som led i den generalisering, der er dette afsnits formål, skal der først peges på nogle tendenser, der - ved den anvendte beslutningssynsvinkel og det aktuelle analyseskema kun vanskeligt lader sig uddrage af studiet på det enkelt-aspekt af politikken, bygge- og boligpolitik repræsenterer; imidlertid er de nævnte tendenser ved andre tilgange afdækket som værende af meget betragtelig gyldighedsgrad for de senere års udvikling i det politiske system og tendensernes relevans for forligs-anvendelsen som en politisk løsningsmetode er uomtvistelig. Det drejer sig om:

- a. politik-udformningen synes generelt i partisystemet at være blevet mere centraliseret og skudt opad i partiorganisationshierarkierne. Denne iagttagelse danner så basis for visse hypotese-konstruktioner i forligssammenhængene. For det første kunne det formodes, at centralisering på få beslutningstagere kunne skabe mere sammenhæng de enkelte policy-områder imellem; herved kunne formodes en endnu kraftigere indordning af bygge- og boligpolitikken under »den nødvendige økonomiske politik«.
- b. tendensen til at en række organisationer er blevet så at sige bygget delvis ind i statsadministrativ virksomhed. Den enkelte således inkorporerede organisations karakter af pressionsgruppe antages således afsvækket, eksternt som internt. Kædes dette sammen med den just nævnte tendens, vil empiriske studier måske kunne bekræfte en afsvækkelse af den styrke, hvormed en given organisation får sin interesseartikulation hørt i et tilknyttet parti. Desuden kan organisationernes ændrede placering i så henseende betyde, at politikere kan henvise mindre tilfredse organisationer til at søge indflydelse gennem udfyldelsen af et givet forligs rammer.
- c. det voksende ønske om planlægning af økonomisk og fysisk art i samfundet og den dermed øgede tillid til, at øget universalitet for planlægningen vil betyde en mere rationel problemløsning.

Ud fra den kategoriopdeling af forklaringsfaktorer, der har været benyttet i analysen overnfor, kan forligs-linien i boligpolitikken nu forklares som følger.

For det første synes det muligt at udskille en række forhold af »forligsbefordrende« karakter. Den første gruppe heraf relaterer sig til bygge- og boligsektorens strukturelle position i den danske samfundsøkonomi. Den aktivitet, der udgår fra bygge- og boligsektoren, er central for den økonomiske vækst i samfundet; vil en aktør derfor gøre sig håb om at få indflydelse på hovedlinierne i den generelle økonomiske politik, kan dette næppe opnås uden at have været med til at lægge linierne for en økonomis potentielt mest dynamiske vækstsektorer. Vel-færdsstatens fremvækst og det betydelige økonomiske potentiale, dens produktionsaktivitet gav basis for, må i sig selv siges at have skabt konsensus om grundlæggende socialpolitiske og fordelingsmæssige normer. Selv om enigheden på det boligpolitiske område fortrinsvis er en enighed på et ganske abstrakt og generelt niveau, har det dog uden tvivl spillet en rolle, at ingen af de i forligene involverede aktører på forhånd er mødt frem med absolutte standpunkter og har fremhævet

principper, hvorom kompromisser har været umulige på grund af objektets udelelighed.

Videre er den forligshindring, der på forhånd skulle forventes at have ganske stor betydning, den parlamentariske opsplitning og hårde konkurrence (på vælgerplan) mellem partierne i skiftende omfang blevet neutraliseret af ideologiske elementer i det politiske system. Samarbejdsideologien, det normsæt der fremhæver, at man alene ved et bredt politisk samarbejde kan styrke såvel den konkrete problemløsning som folkestyret, har også på boligforligenes område spillet sin rolle, især i årene 1957-66. Efter en periode med ganske hård konfrontation over boligpolitikken, synes samarbejdsideologien atter at vise sig efter 1973, hvor partiopsplitningen af folketinget øgedes så markant; der sker herefter en fremhævelse af de partier, der vil være med til at tage et medansvar for den økonomiske politik.

Endelig skal den interessekonvergens, der præger dele af området, fremhæves som en faktor, der letter forligsindgåelse; såvel på produktionssiden (byggeindustrien og håndværket, byggefagene), som på boligtagersiden har interessen i et stort kvalitetsbyggeri præget de parlamentariske aktørers ønsker og krav, der således allerede i deres udspring er blevet bøjet mod hinanden.

Går man derefter til de faktorer, der udgør de egentlige forklaringer på årsagerne til konkret forligsindgåelse, synes det politisk-parlamentariske niveau egnet for netop sammenfatningen af de fremanalyserede resultater.

Det synes en regel, at er et boligpolitisk forligsudspil fremkommet som bærende led i en løsning i en situation, hvor magtblokkene i dansk politik har stået klart opstillet over for hinanden, har det brede forlig ikke slået til som boligpolitisk løsningsmekanisme; i 1957-58 kom regeringen end ikke med et boligpolitisk udspil over for V-K-blokken, i 1973 havde en borgerlig og en socialistisk magtblok stået over for hinanden siden 1966-valget, og i 1982 opfattede Socialdemokratiet en borgerlig magtblok som realitet igen. Derimod var blokpolitikken i opløsning i 1965-66, i 1974 og i 1977 og 1979, i den forstand at de koalitioner, der dannedes mere eller mindre ad hoc omkring de generelle linier for den økonomiske politik havde deltagelse af såvel Socialdemokratiet som et eller flere borgerlige partier.

Den netop fremhævede iagttagelse fører derpå til spørgsmålet, om forligsindgåelse så blot er en metode, hvorved en regering kan skaffe sig et flertal bag foranstaltninger, man ikke pr. automatik har parlamentarisk tilslutning til. (26) Jeg mener, at ovenstående gennemgang viser, at en sådan opfattelse kun giver et forvrænget billede af den politiske proces, der på boligområdet følger en mere kompleks drejebog. Hovedreglen forekommer at være, at aktørerne allerede gennem deres respektive udspil og i reaktionerne på andres giver signaler ikke blot om krav, men også om hensigterne i oplæggene, jvf. her 1966- og 1973-forhandlingerne. Hos de enkelte aktører vil der så ske, hvad der i beslutningsteorien kaldes en »tolkning af situationen«. De ovenfor gennemgåede - som forligsbefordrende faktorer benævnte - vil indgå i denne tolkning af situationen sammen med dels strategiske hensyn, aktøren mener at måtte varetage, dels de interesser, aktøren - partiet - mener aktuelt må gøres gældende.

Og i dette samspil mellem interesser, der skal overvejes aktualiseret, og strategiske overvejelser på både kortere og længere sigt, mener jeg at kunne konstatere, at der gør sig endnu et sæt faktorer gældende, som skiller bygge- og boligområ-

det ud, og gør det til et »issue«, hvor forlig er et så hyppigt benyttet løsningstiltag. I beslutningssituationerne på bygge- og boligpolitikens område er det bemærkelsesværdigt, med hvilken vægt en række kontinuitetsbevarende policy-hensyn har gjort sig gældende i de undersøgte forligsbeslutninger:

- sikre ejerboligindehaverne forudsigelighed, hvad boligudgift angår,
- sikre lejerne mod bratte huslejestigninger og opsigelse,
- sikre en stabil byggerytme og beskæftigelse i byggesektoren, og
- sikre et minimum af nybyggeri.

Set i relation til interessestrukturen, er en åbenbar effekt af eksistensen af en sådan vifte af hensyn hos en bred kreds af aktører, at en balancering af hensyn på boligområdet bringes inden for rækkevidde. Kan en løsningsformel rumme disse hensyn, synes dette ofte at være en løftestang for det brede kompromis, idet den, såfremt strategiske faktorer ikke afgørende taler imod, kan opløde krav om set fra de enkelte partier optimale (men indbyrdes uforenelige) løsninger.

- 1) Også forsvarspolitikken og landbrugspolitikken er »issues«, der er karakteriseret ved, at et meget stort antal - og altså de mest essentielle - tiltag er blevet vedtaget med bred opbakning i folketinget gennem hele efterkrigstiden. En komparativ gennemgang - som ikke skal foretages her - af de tre »issues«, kunne sikkert være frugtbar.
- 2) Der vil være tale om, at et bredt spektrum af forklaringselementer skal bringes ind for at forklare kontinuiteten i det politiske liv; foruden af den økonomiske struktur og de internationale relationer tjener institutionelle forhold, procedurer, ideologier og kollektive politiske reaktionsmønstre en sådan kontinuitetsstyrende funktion.
- 3) Johansen, Ove, *Bestemmende faktorer i udformningen af Socialdemokratiets boligpolitik 1957-1964, med særligt benhlik på boligorganisationernes aktivitet*. Århus, 1974 (upubl.), Lauridsen, Svend, *De boligpolitiske forhandlinger op til boligforliget i januar 1966*, Århus, 1972 (stencil), samt Winter, Søren, *En sammenlignende analyse af Det konservative Folkepartis beslutninger om deltagelse eller ikke-deltagelse i forsvars-, miljø- og boligforlig i 1973*. Århus, 1975 (stencil); de to sidstnævnte er i en vis udstrækning baseret på ikke-offentliggjort kildemateriale.
- 4) Den rækkefølge, de 4 kategorier af faktorer er anbragt i, er ikke udtryk for nogen rangordning af faktorerne efter vigtigheden, men valgt for at kunne præsentere undersøgelsen uden en række gentagelser.
- 5) Begrebsapparatet er en videreudvikling ud fra diskussionen om partiers valg af beslutning, en diskussion der i adskillige år udspandt sig i *Statsvetenskapligt Tidsskrift*. Se herom Ove Johansen (1974), *op.cit.*, pp. 24-42.
- 6) Disse organisationer var tæt knyttet til, om end ikke med direkte organisatorisk forbindelse til Det konservative Folkeparti.
- 7) Jvf. Ove Johansen, *Et frit boligmarked. Analyse af en politisk omstridt målsætning*, Århus: Politica, 1979, pp. 95-96.

- 8) *Ibid.*, p. 123.
- 9) Socialdemokratiet anså ikke et samarbejde med SF for nogen mulighed, og sammen med Det radikale Venstre kunne det ikke mønstre noget flertal. Et samarbejde med et af eller begge de to store borgerlige partier var derfor en væsentlig nødvendighed.
- 10) Se herom Ove Johansen, *Et frit boligmarked*, *op.cit.*, pp. 136-140.
- 11) Spaltningen af folketingets boligpolitik var dog ikke fuldt ud etableret; i 1970 indgik de fire gamle partier + SF det såkaldte »realkreditforlig«, der dækkede en mindre del af boligområdet, nemlig en reorganisering af kapitalmarkedet og en fastlæggelse af parcelhusbeskatningen.
- 12) Se Peter Wendt, *Aktstykker til boligforliget af juni 1973*, København: Københavns Universitets Økonomiske Institut, 1973, (memo nr. 18).
- 13) Søren Winter, *op.cit.*, pp. 98-99.
- 14) Statsminister Poul Hartling i folketinget 8.1.1974, *Folketingstidende, forhandlingerne 1973/74* (2. samling), sp. 99ff.
- 15) Foruden regeringspartiet altså Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Det konservative Folkeparti, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti.
- 16) Er aftrykt for eksempel i *Boligen*, 1974, hft. 7, p. 383.
- 17) *En solidarisk boligpolitik*. Udsendt af LO, BL, LLO, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Det kooperative Fællesforbund, København, 1976.
- 18) *Betænkning om beskatningsregler for ejerboliger*, København, 1975.
- 19) *Folketingstidende, forhandlingerne*, 1978/79, (1. samling), sp. 5476-77.
- 20) Regeringsprogrammets punkter er offentliggjort i *Information*, 31.8.1978.
- 21) Udtalelse fra Anker Jørgensen, se *Information*, 19.4.1978.
- 22) Se *Huset*, 1979, nr. 4, p. 6.
- 23) *Information*, 16.11.1982.
- 24) *Information*, 5.11.1982.
- 25) *Information*, 10.12.1982.
- 26) Forligsforhandlingerne i 1973 og i 1979 synes at pege i retning af, at en sådan påstand ikke lader sig opretholde ukvalificeret.