

Ole Qvist, Asger Munk & Bent Fjord:

Træk af den boligpolitiske beslutningsproces

Artiklen gennemgår to af de seneste års vigtigste reformer på boligområdet, byfornyelses- og indeksfinansieringslovene, med særligt henblik på at analysere den bureaukratiske forberedelsesfase.

Artiklens vigtigste resultater er påpejningen af den store rolle, de tværministerielle arbejdsgrupper har spillet for lovforslagenes udformning samt hvorledes der er foregået et intenst samspil mellem offentlighed og bureaukrati i kraft af at høringsinstituttet er et integreret led i lovforberedelsen.

Endelig synes disse mange tilbagemeldinger samlet af små uformelle arbejdsgrupper omkring ministeren, hvorved kontakt til det politiske niveau etableredes.

1. Indledning

Udviklingen i boligpolitikens indhold og virkemåde er flere steder behandlet analytisk under anvendelse af såvel økonomiske som politologiske begrebsapparater. Herunder er der også foretaget bredere analyser af den – i snæver forstand – boligpolitiske beslutningsproces med de politiske partier som hovedaktører (1).

Emnet for denne artikel er det bureaukratiske aspekt af beslutningsprocessen. Denne foregår naturligvis ikke i et samfundsmæssigt tomrum. Imidlertid vil vi kun i meget begrænset omfang søge at forklare beslutningsprocessen ud fra forvaltningens omgivelser. Krisen og de økonomiske problemer, væksten i de offentlige udgifter, faldet i boligbyggeriet og beskæftigelsen, vil således kun blive inddraget i begrænset omfang.

I konsekvens af emnets afgrænsning til beskrivelse og analyse af den produktion af beslutningspræmisser, der sker i centraladministrationen, kommunerne, forskellige interesseorganisationer mv., slutter vores analyse på det tidspunkt, hvor beslutningsprocessens tyngdepunkt flyttes fra den bureaukratiske organisation til de politiske partier og folketinget.

En sondring mellem bureaukratisk og politisk behandling af en given beslutning kan næppe foretages med større skarphed. I denne sammenhæng har vi dog valgt at lade tidspunktet for lovforslagenes fremsættelse i folketinget være skæringstidspunktet. Denne grænse er dog delvist arbitrært fastsat, idet der jo i betydeligt omfang også foregår en bureaukratisk beslutningsproces efterfølgende.

2. Beslutningsprocessens natur

2.1. Generelt om beslutningsprocesser

Det overordnede problem i forbindelse med konkrete analyser af beslutningsprocesser er, at man ikke kan opstille en generel model for hvorledes beslutninger træffes.

Ole Qvist, Asger Munk & Bent Fjord:

Træk af den boligpolitiske beslutningsproces

Artiklen gennemgår to af de seneste års vigtigste reformer på boligområdet, byfornyelses- og indeksfinansieringslovene, med særligt henblik på at analysere den bureaukratiske forberedelsesfase.

Artiklens vigtigste resultater er påpegningsen af den store rolle, de tværministerielle arbejdsgrupper har spillet for lovforslagernes udformning samt hvorledes der er foregået et intenst samspil mellem offentlighed og bureaukrati i kraft af at høringsinstituttet er et integreret led i lovforberedelsen.

Endelig synes disse mange tilbagemeldinger samlet af små uformelle arbejdsgrupper omkring ministeren, hvorved kontakt til det politiske niveau etableredes.

1. Indledning

Udviklingen i boligpolitikens indhold og virkemåde er flere steder behandlet analytisk under anvendelse af såvel økonomiske som politologiske begrebsapparater. Herunder er der også foretaget bredere analyser af den – i snæver forstand – boligpolitiske beslutningsproces med de politiske partier som hovedaktører (1).

Emnet for denne artikel er det bureaukratiske aspekt af beslutningsprocessen. Denne foregår naturligvis ikke i et samfundsmæssigt tomrum. Imidlertid vil vi kun i meget begrænset omfang søge at forklare beslutningsprocessen ud fra forvaltningens omgivelser. Krisen og de økonomiske problemer, væksten i de offentlige udgifter, faldet i boligbyggeriet og beskæftigelsen, vil således kun blive inddraget i begrænset omfang.

I konsekvens af emnets afgrænsning til beskrivelse og analyse af den produktion af beslutningspræmisser, der sker i centraladministrationen, kommunerne, forskellige interesseorganisationer mv., slutter vores analyse på det tidspunkt, hvor beslutningsprocessens tyngdepunkt flyttes fra den bureaukratiske organisation til de politiske partier og folketinget.

En sondring mellem bureaukratisk og politisk behandling af en given beslutning kan næppe foretages med større skarphed. I denne sammenhæng har vi dog valgt at lade tidspunktet for lovforslagernes fremsættelse i folketinget være skæringstidspunktet. Denne grænse er dog delvist arbitrært fastsat, idet der jo i betydeligt omfang også foregår en bureaukratisk beslutningsproces efterfølgende.

2. Beslutningsprocessens natur

2.1. Generelt om beslutningsprocesser

Det overordnede problem i forbindelse med konkrete analyser af beslutningsprocesser er, at man ikke kan opstille en generel model for hvorledes beslutninger træffes.

Det er således ikke muligt a priori at opstille *generelle* hypoteser om hvorledes den endelige beslutnings- eller for den sags skyld: beslutningsgrundlagets -form og indhold varierer i forhold til beslutningsprocessens tidsprofil, antallet og sammensætningen af aktører, beslutningsinitiativets form og indhold mv..

En »over-night«-beslutning er f.eks. ikke nødvendigvis dårligere (set i forhold til beslutningsgrundlaget) end en beslutning, der er resultatet af årelange udredninger og analyser. Tilsvarende er en beslutning truffet af hierarkisk højt placerede aktører ikke nødvendigvis bedre end en beslutning truffet på lavere hierarkiske niveauer (2).

Det er almindelig kendt, at beslutningsprocessens natur i al væsentlighed afhænger af de formelle, økonomiske og organisatoriske rammer og traditioner, hvori den foregår. Forskellige beslutningssystemer producerer med andre ord forskellige beslutningsprocesser (3).

Indenfor det enkelte beslutningssystem (f.eks. den offentlige sektor) vil der dog oftest tillige forekomme en række væsensforskellige beslutningsprocesser. Således vil bl.a. graden af politisering og beslutningsforslagets økonomiske konsekvenser for samfundet som helhed oftest være afgrænsende for hvilke aktører, der deltager, og hvorledes beslutningen forberedes.

2.2. Den traditionelle beslutningsproces

De beslutningsstrukturer, der normalt opereres indenfor i forbindelse med dansk lovgivning, betinger hvad man, med de forbehold der er skitseret ovenfor, kunne kalde en traditionel beslutningsproces.

Denne traditionelle beslutningsproces kan analytisk opdeles i 4 kronologisk distinkte faser, hvori man for hver enkelt fase kan indplacere nogle ligeledes traditionelle hovedaktører, jfr. figur 1.

Figur 1. Den traditionelle beslutningsproces og dens hovedaktører (4)

FORBEREDELSE				
INITIATIV	Bureaukratisk	Parlamentarisk	VEDTAGELSE	GENNEMFØRELSE
Ministerium	Ministerium	Regeringsudvalg	Folketing	Ministerium
Massemedier	Udvalg/kommis.	Ministermøde	Evt. vælgerorgan	Kommuner
Folketinget	Høring	Partigrupper		Råd/Nævn
Interesseorg.		FT-udvalg		
		Enkelte MFere		

Som nævnt ovenfor omhandler denne artikel primært om den del af beslutningsprocessen, der ligger forud for den parlamentariske behandling/forberedelse, selvom det i praksis ikke er muligt at foretage en sådan distinkt afgrænsning. Det vil sige, at analysens genstand bliver initiativfasen og den bureaukratiske forberedelsesfase.

2.3. Skitse til et begrebsapparat

Der kan opstilles et utal af interessante hypoteser om hvorledes varierende typer af beslutningsprocesser påvirker den endelige beslutningsudformning. Indenfor den internationale politikens område kendes således analyser af beslutningsgrundlag og beslutningsprocessens forløb omkring visse »krisebeslutninger«. Omkring de mere »rutineprægede« beslutninger i dansk politik er forskningsrapporterne – og referencegrundlaget – dog meget begrænset. De få analyser af »rutinebeslutninger«, der findes, fokuserer endvidere i meget vid udstrækning på de politiske partiers og de sektororienterede interesseorganisationers standpunkter.

Nedenfor vil vi imidlertid søge at belyse problemstillingen omkring hvorledes lovforberedelsens tilrettelæggelse *kan* påvirkes af beslutningsinitiativets form og indhold. Hvorledes form og indhold i initiativet og den bureaukratiske forberedelse bidrager til at fremme et forslag, dels ved at inddrage centrale ekstra-parlamentariske aktører, dels ved at eliminere potentielle større konfliktemner før den parlamentariske behandling.

Vi har valgt at analysere initiativet til og den bureaukratiske forberedelse af *byfornyelsesloven* og *lovene om indeksfinansiering*. Når disse processer er valgt, er det fordi der er tale om store beslutninger, d.v.s. beslutninger der kan indebære store fordelingsmæssige konsekvenser, og som afgørende søger at ændre status quo på området. Tilgængeligheden af offentliggjorte kilder for disse beslutninger har endvidere været afgørende for valget af netop disse.

Med hensyn til analyseredskaberne har vi valgt at sondre mellem form, indhold og aktører i såvel initiativfasen som den bureaukratiske forberedelsesfase. Man må her være opmærksom på, at der som regel vil være tale om såvel et *formelt* som et *reelt* initiativ, hvor sidstnævnte markerer startskuddet til et forslags endelige behandling med henblik på en egentlig lovgivning, (denne systematik har det dog ikke været muligt at fastholde konsekvent, jfr. nedenfor om indeksfinansiering).

Initiativfasen omfatter således den begyndende afklaring af målsætninger og opregning af mulige midler til de alternative målsætningers realisation. Herudover karakteriseres initiativfasen oftest af en mere eller mindre intens debat mellem forskellige ekstra-parlamentariske aktører. Specielt for indeksfinansieringsprocessen kan man, som det fremgår nedenfor, tale om en meget diffus initiativfase. Den bureaukratiske forberedelsesfase kan derimod siges at omfatte en nøjere analyse af såvel mål som midler. Herunder er det karakteristisk, at der fokuseres på forskellige midlers »teknikker«, og fasens indhold vil ofte være meget teknisk præget.

Aktørerne kan – og vil ofte – indgå i et kompleks hele. Dog kan sondres mellem eksterne og interne aktører (i forhold til den bureaukratiske organisation) og der kan sondres mellem de enkelte aktørers status. Ligeledes kan aktørerne opdeles i »tunge« aktører (formandsskab og sekretariat for diverse udvalg og arbejdsgrupper) og »lette« aktører, der typisk vil være repræsentanter for andre organisationer. Aktørernes opdeling i »tunge« og »lette« siger dog ikke nødvendigvis noget om hvorvidt de repræsenterer stærkere eller svagere magtfaktorer.

3. Byfornyelse

3.1. Hvilke interesser lå bag overvejelser om byfornyelse?

Sanering har traditionelt været forbundet med enkeltstående nedrivninger, eller forbedringer af forældede bygninger og bydele. Denne indsats har været båret af sociale og boligpolitiske interesser.

I løbet af 60'erne opstod imidlertid et nyt begreb, *byfornyelse*. I dette begreb var indeholdt et ønske om at se de enkelte forbedringsforanstaltninger i en indbyrdes sammenhæng. Endvidere var det nye begreb udtryk for et ønske om at se disse foranstaltninger i sammenhæng med byernes udvikling og planlægningen heraf. Man ville herunder se på de »grå« og ikke blot de »sorte« områder (5). Det var især den planlægningsmæssige interesse, der lå bag de første initiativer til en byfornyelsespolitik.

I investeringsredegørelsen fra 1977 dukker byfornyelsen op igen, nu som et investeringsprojekt, der samfundsøkonomisk var et alternativ til nybyggeri.

Her fremhævedes især den høje lønkvote og den lave importkvote (6). De samfundsøkonomiske overvejelser gik igen i boligministerens holdning til byfornyelsen i 1978 (7). Boligministeren fremhævede her især energibesparelser og andre besparelser ved anvendelse af bygninger og infrastruktur.

Boligministeriets redegørelse om by- og boligforbedring fra 1978 behandlede først og fremmest byfornyelsen som et spørgsmål om udbedring af mangler ved boligbestanden. Der nævnes dog synspunkter fra diverse redegørelser m.v.

Hvidbogsudvalget (8) lagde primært vægt på, at den dårligt stillede del af befolkningen også bor dårligt, og at byfornyelsen derfor skulle rette op på dette forhold. Sekundært fremhævedes øget beskæftigelse, mindre energiforbrug og mindre import som udvalgets interesse i byfornyelsen.

Konkluderende kan det siges, at det i første fase var planlægningsinteresser, der lå bag byfornyelsesovervejelserne. Efter krisens gennemslag blev byfornyelsen koblet sammen med økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser samt energibesparelser og genanvendelsesbetragtninger. I den sidste fase fremhævedes igen de bolighygiejniske og sociale interesser i en byfornyelse.

3.2. Initiativ til byfornyelsesforslaget

a) Baggrund og form

Allerede i 60'erne var der erkendt et behov for forbedring af nedslidte boligområder (9), uden at det dog udmøntedes i et konkret lovforslag. Initiativet kom udelukkende fra boligministeriets embedsmænd, men blev fulgt op af en faglig debat. (10).

Byfornyelse var altså et diskussionsemne mellem fagfolk og blev ikke i væsentligt omfang fremført som krav fra f.eks. boligbevægelsen og fagbevægelsen, ligesom de politiske og økonomiske betingelser for gennemførelsen af byfornyelsen ikke blev tematiseret i debatten. Således nævnte den boligpolitiske hvidbog fra 1976 slet ikke byfornyelsen som boligpolitisk krav. Derimod fulgte boligministeriet diskussionen op med udgivelse af *Redegørelse om by- og boligforbedring* i 1978, der kan betragtes som det første ministerielle skridt m.h.t. formuleringen af

en byfornyelsespolitik. Denne redegørelse blev overdraget til folketinget i forbindelse med boligministerens redegørelse om regeringens langsigtede boligpolitik, der bl.a. omhandlede muligheden for en lovgivning om by- og boligforbedring. (11)

b) Indhold i initiativ

I begge redegørelser blev der lagt op til lovgivning omkring forbedringer i boliger og disses omgivelser. Der blev lagt vægt på den tekniske side af byfornyelsesaktiviteten. Endvidere understregedes det, at byfornyelsen krævede en grundig planlægning. Til at udrede problemer omkring afgrænsning af byfornyelsesplanlægning og kommuneplanlægning nedsattes i september 1978 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra boligministeriet og miljøministeriet.

Endelig nævntes mulighederne for at finansiere byfornyelsen ved indeklån, et punkt der hurtigt blev centralt i debatten. Som vi skal se senere blev byfornyelsen benyttet til at rejse spørgsmålet om en generel ændring af boligfinansieringen.

I *Redegørelse om by- og boligforbedring* lå konklusionens hovedvægt på de økonomiske konsekvenser af by- og boligforbedringer.

Boligministeriet arbejdede videre med finansieringstankerne, og i november 1978 blev der nedsat en intern arbejdsgruppe til at vurdere finansiering og subsidiering i forbindelse med byfornyelse.

Inden da var boligministerens redegørelse blevet skrinlagt i forbindelse med dannelsen af SV-regeringen (12). Statsministerens åbningstale i oktober 1978 bebudede dog alligevel et lovforslag om sanering og byfornyelse, og der var hermed lagt op til, at den lovforberedende fase kunne gå i gang. Det var dog endnu ikke helt klart, om det var en revision af saneringsloven eller en helt ny byfornyelseslov, man skulle arbejde henimod.

c) Aktører i initiativ

Det var fortrinsvis boligministeriets embedsmænd, arkitekter og andre fagfolk, der med sociale, planlægningsmæssige eller tekniske argumenter holdt liv i debatten i 70'erne. Dette blev afspejlet i boligministeriets redegørelse, hvor de tekniske, planlægningsmæssige, sociale og økonomiske konsekvenser af byfornyelsen blev samlet under ét. Der var her tale om et bureaukratisk initiativ, der til dels blev fulgt op af ministeren i dennes redegørelse. Derimod synes hverken de politiske partier eller interesseorganisationerne at have presset på for at fremme en byfornyelseslovgivning.

3. Bureaukratisk forberedelse af byfornyelsesforslaget

a) Form

Som nævnt i forrige afsnit blev boligministeriets redegørelse fulgt op med nedsættelse af arbejdsgrupper om fysisk planlægning og finansiering.

I planlægningsarbejdsgruppen var boligministeriet repræsenteret af boligstyrelsen med direktøren som formand, chefen for fagkontoret, en ekspeditionssekretær, samt en fuldmægtig som sekretær. Miljøministeriet var repræsenteret ved en fuldmægtig i departementet samt en arkitekt fra planstyrelsen. Boligministeriet

var altså »tunge« aktører i denne arbejdsgruppe.

Finansieringsarbejdsgruppen var en intern arbejdsgruppe med en fuldmægtig i departementet som formand. Der var kontorchefer fra boligstyrelsen og fuldmægtige fra departementet som menige medlemmer. Sekretariatet lå i departementet. Denne arbejdsgruppes sammensætning synes dog alene at bero på medlemmernes sagkundskab på området.

Den første forberedelse blev bygget op omkring interne møder mellem minister og ministeriets embedsmænd. Boligministeren forelagde her egne diskussionsoplæg. Sideløbende og efterfølgende i forhold til de interne diskussioner afholdt ministeren møde med de vigtigste interesseorganisationer og de stærkest berørte offentlige myndigheder.

I denne proces blev det første lovudkast, der forelå i begyndelsen af marts 1979, løbende ændret, således at man kunne arbejde henimod en forelæggelse inden sommerferien (13). Forslaget blev dog ikke forelagt folketinget. I stedet blev det udarbejdede lovforslag sendt til høring hos en række organisationer og myndigheder.

Høringsinstituttet var altså ikke planlagt på forhånd som et led i beslutningsprocessen. Det kan antages, at boligministeren har haft svært ved at få en klar holdning til forslaget fra begge regeringspartier (14). På grund af det omfattende forarbejde har man dog ikke ønsket helt at skrinlægge forslaget, men blot udskyde en stillingtagen til det. Derved kom høring sinstituttet ind som en mulighed. Høringen kan samtidig betragtes som et politisk/taktisk element med henblik på gennemførelsen. Et udkast, der havde været til høring hos de berørte myndigheder og organisationer og havde inddraget disses synspunkter, ville nemlig være styrket betydeligt i den efterfølgende folketingsbehandling.

Selve høringen fandt sted ved at udsende forslaget med en høringsskrivelse fra boligministeren, hvori formålet med byfornyelsen blev skitseret. I høringsskrivelsen blev det understreget, at forslaget var et embedsmandsudkast, som regeringen ikke havde taget stilling til. Efter høringsfasen blev der udarbejdet et endeligt forslag til fremsættelse for folketinget (15). Under høringsfasen var SV-regeringen blevet opløst, og den nye socialdemokratiske regering var tilsyneladende indstillet på at fremme byfornyelsesforslaget.

b) Indhold

Oplæggene til byfornyelseslovforslaget koncentrerede sig fra begyndelsen om spørgsmålene planlægning og finansiering.

Boligministerens tanker om *planlægning* byggede på, at byfornyelsen skulle planlægges og styres af kommunerne. Da byfornyelsen skønnedes at ville berøre 400.000 boliger (16) eller ca. 1/5 af den samlede boligmasse, var der her tale om en lovgivning, der i stort omfang ville påvirke planlægningen efter kommuneplanloven. Det var boligministerens oprindelige forslag, at planlægningsmodellen for byfornyelsen skulle indebære en samtidig planlægning på kommuneplanniveauet, lokalplanniveauet og gennemførelsesplanniveauet (17). En særlig byfornyelsesplan skulle omfatte de 2 første niveauer. »Fra anden side« (18), d.v.s. formentlig fra miljøministeriet, der jo deltog i arbejdsgruppen i denne fase, var man imod denne planlægningsmodel. Man ønskede at planlægningen skulle følge kommune-

planlovens bestemmelser.

Derfor blev planlægningsmodellen ændret til et forslag, der accepterede kommuneplanens koordinerede funktion, samtidig med at lokalplan og gennemførelsesplan blev slået sammen. Byfornyelsesplanen skulle så blot være en del af en kommuneplan.

Bl.a. Hvidbogsudvalget synes dog ikke at have været tilfredse med planlægningsbestemmelserne, som blev betragtet som meget komplicerede (19). Der skete da også en yderligere tilpasning af planlægningsbestemmelserne til kommuneplanloven. Hovedvægten i byfornyelsesudkastet blev herefter på gennemførelsesbestemmelser, modernisering af bygninger og boliger, nedrivning med henblik på friarealforbedringer og gårdrydning. Bestemmelserne om etablering af institutioner, trafikoplægninger o.lign. skulle reguleres i miljøministeriets lovgivning. Dermed var lovudkastets primære område blevet boligforbedring.

Lovudkastet ændrede da også titel fra det hidtidige »byfornyelse og boligforbedring« til »boligforbedring og byfornyelse«, formentlig i erkendelse af den ændrede vægtfordeling. Tilbage stod dog samtidig, at uenigheden om planlægningen af byfornyelsen var løst, og dette spørgsmål blev ikke på noget tidspunkt konfliktområde i den videre behandling af forslaget. Heller ikke i høringsfasen blev planlægningen et omstridt punkt.

Finansieringen af byfornyelse var et emne, der ikke på forhånd havde fået nogen grundig behandling i de mange rapporter.

Men da investeringen i 1975-priser var anslået til 40 mia. kr. (20), blev finansieringen hurtigt et centralt punkt i arbejdet med lovforslaget. Således viste Kommunernes Landsforening straks interesse for finansieringen (21).

Der blev i slutningen af 1978 nedsat en intern arbejdsgruppe i boligministeriet om emnet. I første omgang blev der foreslået en finansiering af boligforbedringer svarende til det almenyttige byggeri. (22) Det næste punkt, der skulle overvejes, var så fordelingen mellem stat og kommuner.

Boligministeriet opstillede en fordelingsmodel, hvor kommunerne skulle dække 50 pct. af grundkapital/saneringstab og friarealforbedringer, medens staten fuldt ud dækkede rentesikringen.

Kommunernes Landsforening var betænkelige ved de kommunaløkonomiske forpligtelser i dette forslag (23).

Finansministeriet havde allerede i forbindelse med investeringsredegørelsen i 1977 formuleret den holdning, at byfornyelsesudgifterne kunne finansieres ved en nedgang i udgifterne til nybyggeriet (24). Denne holdning må forventes fortsat at have præget finansministeriets rolle i forbindelse med byfornyelsen.

I høringsskrivelsen (25) var bemærkningerne omkring finansiering meget åbne. Det understregedes, at udgifterne til byfornyelse måtte tilpasses den økonomiske politik og de offentlige finansers bæreevne, samt at alternative finansieringsmodeller eventuelt kunne fremkomme ved høringen.

Dermed var der lagt op til, at finansieringsmodellen skulle blive central i høringsfasen, hvilket også kom til at holde stik. De hørte organisationer pegede på, at der burde være sikkerhed for den statsfinansielle støtte, og at støtten burde være større end det foreslåede.

I det endelige forslag blev der dog ikke afsat et fast årligt beløb, men beløbsrammen for byfornyelse skulle fastsættes på de årlige finanslove. Boligministeren mente her, at aktiviteten måtte reguleres efter aktiviteten i nybyggeriet (26). Det blev understreget, at folketinget ved en vedtagelse af forslaget ikke bevilgede så meget som en krone til byfornyelse.

Hermed var også finansieringen og de offentlige udgifter trukket ud som potentielt konfliktområde ved behandlingen af byfornyelseslovforslaget.

c) Aktører

Aktørene i forberedelsesfasen var først og fremmest embedsmænd fra boligministeriets departement og boligstyrelsen samt boligministeren, der deltog aktivt i denne fase med såvel ideér som oplæg.

Formuleringen af selve lovforslaget foregik i boligstyrelsen, medens departementet bidrog til bemærkningerne. Planlægnings spørgsmål behandledes i en arbejdsgruppe med repræsentanter fra boligstyrelsen og miljøministeriet, medens finansierings spørgsmål behandledes i en arbejdsgruppe med repræsentanter fra departementet og boligstyrelsen.

Forud for høringsfasen (d.v.s. frem til juli 1979) var imidlertid en række andre aktører inddraget. Først og fremmest Hvidbogsudvalget (LO, LLO, BL, DKF og AE), som løbende bidrog til diskussion af såvel enkeltemner som forslaget som helhed (27). Boligministeren kunne også have en interesse i denne politiske opmærksomhed udefra, der jo kunne bidrage til at sikre tilslutning i offentligheden.

Denne politiske opmærksomhed bidrog Hvidbogsudvalget yderligere til ved at koordinere en byfornyelseskampagne i efteråret 1979 med boligministerens høringsrunde. Kampagnens formål var netop at skabe en politisk tilslutning til forslaget, idet man forventede at høringsrunden ville fokusere mere på »tekniske« spørgsmål (28).

Derudover var Kommunernes Landsforening, Hovedstadsrådet, Københavns kommune, Frederiksberg kommune samt indenrigsministeriet og miljøministeriet inddraget i emnediskussioner omkring byfornyelsen (planlægning og finansiering) i denne første fase. Disse aktører vil normalt optræde i forbindelser med forberedelse af lovgivning, der påvirker kommunerne og den kommunale planlægning.

I denne periode var der også udsendt forskellige oplæg om byfornyelse til offentligheden, f.eks. Håndværksrådets byforbedringsplan fra april 1979, der indirekte har kunnet påvirke forberedelsen.

I den afsluttende del af fasen har regeringens boligudvalg naturligvis også været inddraget (29).

I *høringsfasen* blev 10 offentlige myndigheder og 32 organisationer m.v. bedt om kommentarer til udkastet. De offentlige myndigheder omfattede ikke ministerierne, hvis holdning skulle være afklaret internt, men Hovedstadsrådet og Københavns kommune, forskningsinstitutioner som Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet samt Landsarbejdsnævnet.

De hørte organisationer kan opdeles i:

1. De kommunale organisationer (KL, ARF)
2. Sektorinteresseorganisationer (BL, LLO, Grundejernes Landsorganisation, saneringselskaberne, Realkreditrådet m.v.)

3. Byggeerhvervene (Entreprenørforeningen, Håndværksrådet, Byggesocietetet)
4. Byggefaglige organisationer (Danske Arkitekters Landsforbund, Dansk Ingeniørforening, Landinspektørforeningen, Byggefagenes Landssammenslutning m.v.)
5. Generelle landsdækkende interesseorganisationer (LO, DA, Industrirådet, Landbrugsrådet m.v.).
6. Lokale organisationer (Nørrebros Beboeraktion, Vesterbros Beboeraktion).

Ud over svar fra de adspurgte indkom der 14 øvrige henvendelser, fortrinsvis fra lokale beboergrupper og politiske partier.

I den tredje fase, d.v.s. efter høringsfasen og frem til lovforslagets fremsættelse den 29. februar 1980, var det fortrinsvis regeringens boligudvalg (30) samt Hvidbogsudvalget, der optrådte som aktører.

d) Træk i byfornyelsesforslagets forberedelse

Det er karakteristisk for den bureaukratiske forberedelsesfase, at det var overladt til lovforslagets sektorministerium at varetage helheden i forslaget, d.v.s. de sociale, beskæftigelsesmæssige, økonomiske og bolighygiejniske interesser. Dette kom frem i den successive eliminerings af politiske konfliktemner, hvor de øvrige aktører fortrinsvis varetog sektorinteresser. Således elimineredes først konflikten omkring planlægningsbestemmelserne og siden problemet med de offentlige udgifter.

Et andet typisk træk er, at byfornyelsesforslaget, der jo på grund af forslagens omfang må betegnes som en større reform, ikke umiddelbart krævede flere offentlige midler til bolig- og byggesektoren. De offentlige udgifter til det endelige forslag blev nemlig gjort afhængig af den øvrige byggeaktivitet. Derved måtte aktiviteten komme til at afhænge af en omfordeling inden for sektoren. I realiteten betød det også, at den sociale målsætning i forslaget – at skabe sunde boliger og boligmiljøer i nedslidte bydele – blev underlagt de økonomiske konjunkturer.

Endelig bør interesseorganisationernes inddragelse i forberedelsen fremhæves. Således kan Hvidbogsudvalget og de centrale kommunale parters løbende inddragelse i forberedelsen formentlig betragtes som en af årsagerne til, at der ikke senere opstod større offentlige konflikter omkring forslaget.

e) Forslagets politiske skæbne

I forbindelse med lovforslagets beslutningsfase i folketinget ønskede folketingets boligudvalg, at der skulle nedsættes 4 ekspertudvalg, der med henblik på lovens revision i 1982/83 skulle behandle:

1. offentlig støtte til ejerboliger under byfornyelse
2. genhusningsmuligheder for erhvervsvirksomheder under byfornyelse
3. muligheder for indekslån eller anden finansiering af byfornyelsen
4. byrdefordelingen i byfornyelsen mellem stat og kommuner.

I disse udvalg blev inddraget såvel andre ministerier som interesseorganisationer.

Lovforslaget blev vedtaget den 4. juni 1980 med 98 stemmer for (S, SF, CD, RV, KrF), 62 imod (KF, V, FP) mens 12 undlod (VS, DR)

Forslagets stadfæstelse blev imidlertid udskudt ud fra grundlovens § 73, stk. 2, hvorefter stadfæstelse af et forslag, der indeholder bestemmelser om ekspropriation, kan udskydes til efter nyvalg samt fornyet vedtagelse af forslaget, hvis en tredjedel af folketingets medlemmer underskriver et sådant krav.

Forslaget blev genfremsat efter valget i december 1981. Der var dog almindelig enighed om, at dette forslag havde betydelige mangler. Bl.a. havde de 4 ekspertudvalg i deres betænkninger afdækket en række af disse mangler. Ved at genfremsætte forslaget var det imidlertid sikkert, at der kunne vedtages en byfornyelseslov. Det endelige resultat blev dog en omarbejdning af det oprindelige lovforslag. Det endelige byfornyelseslovforslag blev vedtaget i folketinget den 1. juni 1982 med 143 stemmer for, 12 imod (FP) mens 5 undlod (VS).

4. Indeksfinansiering

1. Indledning

Et indeksslån kan defineres som et lån, hvis restgæld bliver reguleret i takt med udviklingen i det almindelige prisniveau udtrykt ved et indeks. Bortset herfra kan indeksfinansiering næppe siges at være et entydigt begreb, idet en sådan finansiering kan tænkes udformet på en lang række forskellige måder. Det er et problem for nærværende artikel, at emnet er særdeles »teknisk« og der vil ikke være plads til at gå detaljeret ned i de forskellige teknikker og økonomiske sammenhænge, da hovedinteressen her er beslutningsprocessen.

I vor sammenhæng er spørgsmålet om *hvornår* beslutningsprocessen indledes et problem. Med andre ord, hvordan afgrænser man den indeksfinansieringsproces, der førte frem til fremsættelsen af lovforslag januar 1982 fra tidligere beslægtede beslutningsprocesser?

Indeksfinansiering er – som det fremgår nedenfor – bragt på bane og blevet analyseret på en række forskellige tidspunkter siden 1956. I vor sammenhæng synes beslutningsprocessen rimeligt at kunne siges at starte i april 1980, hvor »arbejdsgruppen vedrørende indeksfinansiering af boligbyggeri« nedsættes. (31) Begrundelsen herfor er, at indeksfinansiering herefter næsten ubrudt var inde i billedet og at denne arbejdsgruppe sammen med det senere »udvalget vedrørende boligfinansiering« (Engberg II) i stor udstrækning kan siges at have foretaget de afgørende økonomisk/tekniske analyser af finansieringsalternativerne. Disse to arbejdsgrupper nævnes da også eksplicit i bemærkningerne til det fremsatte lovforslag om indeksregulerede realkreditlån. (32)

4.2. Hvilke interesser lå bag overvejelserne om indeksfinansiering?

Baggrunden for nedsættelsen af arbejdsgruppen i foråret 1980 kan primært søges i 2 forhold. På den ene side frygten for et kraftigt fald i ejerboligbyggeriet og på den anden side risikoen for store statslige udgifter i forbindelse med dels finansieringen af det almennyttige boligbyggeri og dels finansieringen af en kommende byfornyelsesindsats. Med andre ord sker dette dels udfra ønsket om at stimulere boligbyggeriet og dels ud fra statsfinansielle besparelseshensyn.

Den høje rente havde medført en stor stigning i begyndelsesboligudgifterne i nybyggeriet. Tanken var via en ændring af finansieringssystemet at reducere de store begyndelsesudgifter i ejerboligbyggeriet for dermed at stimulere efterspørgslen efter denne boligform, idet der fra slutningen af 1979 kunne konstateres en markant reduktion heri. Desuden ønskede man at mindske de statslige udgifter til rentesikring til det støttede byggeri. (33)

4.3. *Initiativet til indeksfinansiering*

Som det fremgår af gennemgangen af beslutningsprocessen om byfornyelse kunne man her klart tale om et initiativ til et lovforslag og en senere bureaukratisk forberedelsesfase. Ved indeksfinansiering blev selve det officielle initiativ til udarbejdelse af lovforslag taget meget sent i processen, nemlig først efter indekshøringsafslutning i september 1981.

Forinden var der imidlertid foretaget en særdeles grundig bureaukratisk analyse i mere end et år.

Derfor vil vi i dette afsnit betragte initiativet som initiativet til undersøgelsesfasen. Som det fremgik ovenfor i afsnit 3.2. har vi valgt at lade Engberg I's nedsættelse være beslutningsprocessens startpunkt.

Engberg I arbejdsgruppen blev nedsat i april 1980 og ifølge redegørelsen fra arbejdsgruppen skete dette efter anmodning fra *regeringen*. Arbejdsgruppens opgave var at skitsere et forslag til finansieringsordning for boligbyggeri baseret på indeksfinansiering. (34)

Imidlertid blev indeksfinansieringen opgivet i første omgang, allerede medens Engberg I arbejdede. (35)

Genoptagelsen af indeksfinansieringstanken kom kort efter i forbindelse med byfornyelsesarbejdet. Det fremgik således af folketingets boligudvalgs betænkning af 23. maj 1980, at boligministeren agtede at nedsætte 4 ekspertudvalg, hvoraf det ene skulle undersøge mulighederne for at indføre indeksslån eller store grundkapitaltilskud til finansiering af byfornyelse. (Jvf. ovenfor afsnit 3.1.).

Inden dette udvalg overhovedet blev nedsat, ændredes dets kommissorium imidlertid til også finansiering af nybyggeriet. Udvidelsen af kommissoriet, der omformede et byfornyelsesfinansieringsudvalg til et bredt boligfinansieringsudvalg, skete efter drøftelse mellem de fire forligspartier (36) i oktober 1980. (37)

Resultatet blev, at »Udvalget vedrørende boligfinansiering« blev nedsat i slutningen af november 1980 (»Engberg II udvalget«). Udvalget blev nedsat af boligministeren efter aftale med forligspartierne. (38)

Medens udvalgets oprindelige kommissorium var særdeles bredt, præciseredes dette i forbindelse med forligsaftalen af 20. maj 1981. Således skulle man nu sigte mod at fremlægge *lovforslag* i begyndelsen af folketingsåret 1981/82. Desuden blev det eksplicit sagt at mindst en af udvalgets finansieringsmodeller skulle baseres på indeksregulering. (39) Men dette var selvsagt *ikke* ensbetydende med, at der skulle fremlægges lovforslag om indeksfinansiering.

4.4. Bureaukratisk forberedelse

a. Indholdet af indeksfinansiering og processen

Som nævnt ovenfor kan en indeksfinansiering tænkes udformet på en række forskellige måder. I behandlingen af finansieringen kan disse spørgsmål belyses langs en række forskelligartede »dimensioner«, som indholdsmæssigt er sammenhængende i større eller mindre grad. I det følgende vil vi koncentrere os om følgende spørgsmål (40)

1. I hvilket omfang kan indeksfinansiering forventes at stimulere nybyggeriet?
2. Hvilket omfang skal indeksfinansieringen have dvs. til hvilke formål/områder skal man benytte denne finansieringsform.
3. Skal man have en »reallønsklausul« (-garanti), dvs. bredt sagt søge at sikre at »boligydelsen« ikke stiger mere end lønnen.
4. Skatteregler, placeringspligt mv., som opløser sig i flere spørgsmål.
Hvordan skal debitorer og kreditorerne behandles skattemæssigt?
Skal man via skatteregler sikre at der bliver tilstrækkeligt incitament til at efterspørge indeksobligationer på kreditorsiden, f.eks. ved at andre pengeanbringelser for hidtil »skattefri« pensionskasser belægges med en skat, således at placering i indeksobligationer er »skattefri«?
Eller skal man lave regler, der siger, at en vis del af en pensionskasses midler anbringes i indeksobligationer.
5. Hvilke konsekvenser vil finansieringen have på samfundsøkonomien herunder på renten i samfundet, på den private opsparing, på statsfinanserne?

Inden for den her behandlede periode var der nedsat følgende tværministerielle arbejdsgrupper/udvalg:

1. Arbejdsgruppen vedrørende indeksfinansiering (Engberg I)
2. Udvalget vedrørende boligfinansiering (Engberg II).
3. Arbejdsgruppen vedrørende udformning af en indeksslåneordning (N.E. Sørensen arbejdsgruppen).
4. Arbejdsgruppen vedrørende en finansieringsreform (Jens Thomsen arbejdsgruppen).

Engberg I

Engberg I's arbejde resulterede i en redegørelse, der blev offentliggjort under titlen *Indeksfinansiering af boligbyggeri* (41). Arbejdsgruppen pegede generelt på, at indeksfinansiering rejste så store problemer, at der måtte lægges vægt på resultatets skitse-mæssige karakter (42). Udvalget mente ikke at kunne udtale sig om i hvilket omfang indeksfinansiering ville stimulere byggeriet. (43)

Hvad angår de formål, som man skal benytte indeksfinansiering til, pegede man generelt på boligbyggeri: almennyttigt, ejerboligbyggeri, byfornyelse og om- og tilbygning. Man opholdt sig en del ved skatteregler, hvor man opererede med to modeller.

Dog kan skatteproblemerne ikke siges at blive løst, idet den ene model mentes at rumme en række endnu uløste tekniske og administrative problemer, mens den anden ifølge redegørelsen indebar mulighed for skattearbitrage (skattetænkning). (44)

Samfundsøkonomisk forventedes den konkrete indeksfinansieringsmodel at give anledning til en stigning i det generelle renteniveau og at påvirke statsfinansieringen negativt. (45)

Indeksfinansieringen blev dog som nævnt opgivet fra politisk hold allerede inden udvalget havde færdigudarbejdet redegørelsen.

Engberg II

Via byfornyelsen blev indeksfinansieringen som nævnt genoptaget med Engberg II.

Engbergudvalget II, der eksisterede i knapt et år, afsluttede sit arbejde med en 300-siders redegørelse. Heri beskrev man det eksisterende finansieringssystem og tre alternativer hertil: lån med variabel rente, indeksregulerede lån og rentehenslån. Ved opstillingen af de alternative finansieringsformer lagde udvalget vægt på at fastholde flest mulig elementer fra det nuværende finansieringssystem, når der bortses fra den tilstræbte ændring i ydelsens tidsprofil. (46)

For det første skulle spørgsmålet om, hvorvidt indeksfinansiering af boligbyggeriet ville stimulere boligbyggeriet, behandles. På baggrund af en gennemgang af potentielle efterspørgere af indeksobligationer og udbydere af disse i forbindelse med ejerboliger, nåede udvalget frem til, at det var sandsynligt at *med de gældende skatteregler* ville indeksfinansiering ikke få noget stort omfang og altså ikke yde noget mærkbart bidrag til et boligpolitisk ønske om en væsentlig forøgelse af boligbyggeriets omfang. (47)

Hvad angår omfanget af indeksfinansiering, spørgsmålet om til hvilke formål, indeksfinansiering skulle ydes, belyses dette ikke eksplicit i redegørelsen. Hovedvægten synes dog implicit lagt på ejerboligfinansiering. (48)

Et tredje spørgsmål, der senere blev omstridt var »reallønsklausulen«, der er en klausul, der sikrer at stigningen i ydelsen på indeksslån ikke overstiger lønudviklingen, hvor denne er langsommere end prisudviklingen.

Udvalget lagde sig ikke fast i spørgsmålet om det hensigtsmæssige i en reallønsklausul, men gør opmærksom på, at en sådan på et åbent marked vil påvirke kurserne i nedadgående retning. (49)

Skatteproblematikken behandlede i et vist omfang. Mens man i det tidligere udvalg havde opereret med 2 modeller, lagde man sig nu fast på en ordning hvorefter indekstillægget skulle være skattefrit for kreditor og ikke fradragsberettiget for debitor. I Engberg I havde man været betænkelig ved denne indretning udfra frygten for skattearbitrage. I Engberg II mente man, at problemet var »reduceret noget«, idet den skattemæssige behandling af indekstillæg i pengeinstitutter siden var blevet ændret. (50)

Mens udvalget påpegede problemerne med det eksisterende skattesystem i relation til indeksfinansieringen, fremsatte man ikke selvstændigt forslag til ændringer i skattesystemet. I stedet refererede man en række synspunkter fra debatten. Man nævnte 3 eksempler på ændrede regler, der ville kunne medføre at afsætningsmulighederne for indeksobligationerne blev øget væsentligt. For det første en *rentebeskatning på 40%* af de skattefrie institutioners nyplaceringer. For det andet indførelse af *placeringsregler* for betydende købergrupper og for det tredje tilvejebringelse af indeksslån ved *statsmidler*. (51)

Endelig hvad angår de samfundsøkonomiske konsekvenser er det særdeles vanskeligt at hente håndfaste konklusioner i udvalgets betragtninger, idet man i stedet henviste til en række faktorerens påvirkning af disse forhold. (52)

I sin sammenligning af de tre alternative finansieringsformers fordele og ulemper endte udvalget med at konstatere at *konklusionen* i sidste instans måtte være politisk og at udvalget derfor havde afstået fra at foretage en sådan. For indeksslån sagdes styrken at ligge i sikringen af en hensigtsmæssig ydelsesprofil med svagt faldende reale ydelser uden risiko for voldsomme udsving og med klar tilknytning til prisudviklingen, ligesom en eventuel reallønsklausul ville sikre en sammenhæng med indkomstudviklingen.

Ulemperne ved indeksslån var – som tidligere gennemgået – at der ikke med de nuværende skatteregler var nogen sikkerhed for indeksfinansiering ville få noget større omfang på et åbent marked. (53)

Generelt kan udvalgets redegørelse siges at indeholde særdeles få direkte anbefalinger. Vægten i udvalgets arbejde må snarest siges at ligge på en beskrivelse af mulige alternative låneformer og på en analyse af konsekvenserne under en række forskellige forudsætninger og opstilling af faktorer, der måtte forventes at påvirke finansieringen. De manglende konklusioner og anbefalinger kunne pege på, at udvalget ikke har været enig. I stedet for at afgive flertals- og mindretalsudtalelser, har man således sikret konsensus omkring en mere teknisk/økonomisk fremstilling uden deciderede anbefalinger. Derved har man undgået, at en mulig intern uenighed i administrationen/regeringen er kommet offentligt til udtryk.

Høringen

Efter at Engberg udvalget II havde afsluttet sit arbejde med den ovenfor refererede redegørelse blev denne – ledsaget af en høringsskrivelse fra boligminister Erling Olsen i slutningen af august 1981 sendt til høring hos en række organisationer og institutioner.

Boligministeren anmoder i sin høringsskrivelse specielt om at få kommentarer til forslaget om indeksfinansiering, idet han afviser de øvrige ordninger. Han skriver videre »Det er mit personlige indtryk, at fremtiden er indeksslånenes«. (54) Dette formentlig, fordi regeringen som helhed på dette tidspunkt ikke var enig om indeksfinansiering. I skrivelsen opstilledes en konkret model for indeksfinansiering, dels for ejerboligbyggeri og dels for støttet byggeri.

Redegørelsen blev sendt til høring hos ialt 29 organisationer og institutioner. De fleste af disse var gengangere fra den oven omtalte høring om byfornyelseslovsforslaget. Dog var der i kraft af sagsområdets karakter føjet en række organisationer til, mens andre var strøget af listen. Den mere principielle opfattelse hos organisationerne skal hér kort behandles.

Hvidbogsudvalget støttede fuldtud indførelsen af indeksfinansiering.

Også Parcelhusejernes Landsforening, Foreningen af Typehusproducenter og Håndværksrådet gik ind for indførelsen af indeksfinansiering.

Assurandør-Societetet var principielt positivt indstillet, hvilket også var tilfældet for Pensionskasserådet, Byggesocietetet og Statsanstalten for Livsforsikring.

En række organisationers svar er mere »neutrale«. Industrirådet, Advokatrådet, Dansk Ejendomsmæglerforening og Realkreditrådet har således en række

argumenter for og imod. Danmarks Nationalbank har også en række argumenter imod, men »ser imidlertid ingen afgørende hindringer« for en indførelse af indekslån under en række forudsætninger.

Den Danske Bankforening, Danmarks Sparekasseforening og Dansk Arbejdsgiverforening var negative, hvilket kommer klarest til udtryk hos førstnævnte, der direkte advarer imod indeksfinansiering.

Efter afslutningen af høringen oprettedes i slutningen af september 1981 N. E. Sørensen arbejdsgruppen. (55)

N. E. Sørensen-arbejdsgruppen, regeringsoplæg, Jens Thomsen-arbejdsgruppen.

N. E. Sørensen-arbejdsgruppens kommissorium var på den ene side mere konkret end de tidligere. Udvalget blev direkte bedt om at opstille en konkret skitse til en forenklet ordning med indekslån. Den opstillede ordning skulle kombineres med en beskatning af pensionsfonde og livsforsikringselskaber mv. Gruppen skulle udover at opstille selve skitsen tilvejebringe en bedømmelse af ordningens samfundsøkonomiske virkninger. Men selv på dette »sene« tidspunkt (september 1981) opererede man stadigvæk med rentehenstandslån. Dog skulle en sådan model i første omgang kun benyttes til internt brug for regeringens overvejelser.

Herudover konkretiseredes gruppens arbejde, idet der opstilledes en udførlig checkliste for hvilke forhold, der måtte tages stilling til ved opstillingen af en model for indeksfinansiering. N. E. Sørensen-arbejdsgruppen offentliggjorde ikke nogen redegørelse.

At regeringen ikke havde besluttet sig for indeksfinansiering fremgik også af statsministerens åbningstale i oktober 1981. Heri siges det at »Nye finansieringsformer vil derfor være et afgørende bidrag til nybyggeriet og byfornyelsen og dermed skabe mere beskæftigelse i byggesektoren«. Imidlertid nævnes ikke hvilke finansieringsformer, der skulle være tale om.

I efteråret indledte regeringen forhandlinger med pensionskasser mv. med det formål at sikre en frivillig aftale omkring anbringelse af disse midler i finansiering af landbrug, industri og boligbyggeri. Ifølge økonomiminister Ivar Nørgaard viste det sig imidlertid, at disse aftaler måtte suppleres med lovgivning, således at enkelte pensionskasser eller forsikringselskaber ikke kunne holde sig udenfor og dermed opnå fordele i forhold til de, der indgik en aftale. Dog måtte regeringen opgive at gennemføre dette, da der i forbindelse med en forespørgselsdebat i folketinget i november viste sig ikke at være flertal for et »tvangsindgreb« over for pensionskasser mv. (56).

Forud for forespørgselen i folketinget havde regeringen udarbejdet et oplæg med titlen *En forstærket indsats for beskæftigelsen 1982-85*. Heri gik man ind for en finansieringsreform baseret på indekslån. Afsætningen af indeksobligationerne skulle sikres via placeringsregler for pensionskasser, livsforsikringselskaber, ATP mv.

Sigtet var specielt at løse de omfattende problemer, som især byggeri og landbrug stod overfor. Hvad angik aktivitetsstimuleringen i byggesektoren var målsætningen at det samlede boligbyggeri skulle nå op på et årligt niveau på 25.000 boliger. For det støttede byggeris vedkommende indebar oplægget, at der skulle være tale om en obligatorisk ordning kombineret med en reallønsklausul. (57)

Resultatet blev som bekendt folketingsvalget i december og en ny socialdemokratiske regering.

Gennem efteråret 1981 var tyngdepunktet blevet forskudt i arbejdet med indeksfinansiering, idet på den ene side landbrug, industri og generel økonomisk politik kom i focus, medens det boligpolitiske trådte mere i baggrunden. På den anden side trådte sikringen af *afsætningen* af obligationerne i forgrunden.

I begyndelsen af januar 1982 nedsattes endelig *Jens Thomsen-arbejdsgruppen*, (57a) hvis opgave det var at koordinere gennemførelsen af indeksfinansieringen.

Dette udvalg er placeret lige på grænsen af den her foretagne analyse, idet de væsentligste aktiviteter kom til at ligge efter fremsættelsen af lovforslagene i januar 1982.

b. Lovforslagene (58)

Den 27. januar 1982 fremsattes forslag til »Lov om indeksregulerede realkreditlån« og til »Lov om offentlig støtte til indeksfinansieret boligbyggeri og om ændring af lov om boligbyggeri«.

I spørgsmålet om *omfanget* af indeksfinansiering er forslaget om realkreditlån meget omfattende. Udover finansiering af nybyggeri af ejerboliger samt af støttet boligbyggeri omfattede det også opførelse af erhvervsjendomme til industri og håndværk, kontor- og forretningsejendomme, hoteller samt en række ejendomme til kulturelle eller sociale formål. Desuden kom som noget afgørende nyt landbrugsejendomme mv. til. Også byfornyelsesarbejder blev omfattet.

For det støttede byggeri indeholdt lovforslaget en reallønsklausul, som dog i teknisk henseende fik en anden udformning end den man opererede med i Engberg II. Derimod blev en sådan opgivet for de øvrige kategorier. For landbruget blev der foreslået en speciel ordning.

Den påtrykte rente blev sat til 2,5%. Da det igennem de forskellige udvalgsbehandlinger blev forudsat at obligationernes kurs skulle ligge tæt på pari, kan det forekomme overraskende, at den påtrykte rente sættes så lavt, idet der ikke samtidig blev gennemført beskatningsregler eller placeringsregler, der kunne gøre renten på 2,5% realistisk.

I bemærkningerne til forslag til »Lov om indeksreguleret realkredit« fandtes der ikke en egentlig konklusion på de statsfinansielle konsekvenser. Derimod fremgik det af »indekstøtteloven«s bemærkninger, at omlægningen af det støttede byggeris subsidiering under forudsætning af kurs 100 ville betyde særdeles væsentlige statsfinansielle besparelser.

Opsummerende på processen kan det siges, at byfornyelsen, hvor der var konsensus i regeringen om fremsættelse af et lovforslag, bliver anledningen til genoptagelsen af finansieringsreformtankerne for boligbyggeriet generelt.

Behandlingen af de forskellige alternative til det traditionelle finansieringsystem: indeksfinansiering, rentehenstandslån og lån med variabel rente, som foregik i Engberg II, styres især via boligministerens høringskrivelse ind på at blive diskussion af indeksfinansiering.

Senere generaliseredes indeksfinansieringen til ikke blot at omfatte boligbyggeri, men også bl.a. landbrug.

c. Arbejdsformen og aktørerne på embedsmandsniveau

Arbejdsformen har været karakteriseret ved for det første en udstrakt anvendelse af *tværministerielle arbejdsgrupper* (59).

Som baggrund herfor kunne man naturligt pege på, at emnet berørte flere ministeriers områder. Endvidere var indeksfinansiering dels relativt uprøvet i større skala, og dels særdeles kompliceret rent teknisk/økonomisk, hvilket peger på nødvendigheden af et grundigt forberedelsesarbejde.

For det andet har formen ligesom ved byfornyelsen været karakteriseret ved *høringsinstituttets* inddragelse.

For det tredje har processen været karakteriseret af en høj grad af offentlighed. Således er arbejdet fra Engberg I og II, høringsskrivelsen og svarene offentliggjorte.

Endelig for det fjerde har boligministeren ligesom det var tilfældet med byfornyelse været særdeles aktiv i hele processen. Og der synes at være dannet mere uformelle arbejdsgrupper omkring ministeren, bl.a. blev en såkaldt »tænke-tank« omtalt i pressen. (60)

En række karakteristika ved de »aktører«, der indgik i de tværministerielle udvalg er søgt sammenfattet i nedenstående opstilling. Denne kan næppe bære en for håndfast analyse, men kan benyttes til at illustrere den tidligere gennemgang (61).

Det fremgår af opstillingen, at hovedvægten frem til omkring september 1981 lå i boligministeriet, der både havde formandsskabet og sekretariatet. Herefter skete der en vis forskydning, idet bl.a. skattespørgsmålet kommer til at spille en større rolle. Skattedepartementet var således i N. E. Sørensen- og Jens Thomsen-arbejdsgrupperne repræsenteret ved 2 kontorchefer, medens man i Engberg II var repræsenteret ved en sekretær (dvs. en akademisk medarbejder med under 2 års anciennitet). Endvidere afspejles den i gennemgangen konstaterede forskydning mod landbrug, industri-politik og generelt økonomisk politik klart i udvalgenes sammensætning, og i formandens og sekretariats placering.

Med hensyn til arbejdsform adskiller Engberg I sig fra de øvrige udvalg, derved at det ikke har et sekretariat til sin rådighed. Dette sammenhængende med den korte tid udvalget var nedsat, kunne indicere en mere uformel arbejdsform.

Hvad angår aktørernes hierarkiske placering, peger opstillingen på kontorchefgruppen, der – omend allerede stærkt repræsenteret i de to første udvalg – er næsten enerepræsenteret i de sidste udvalg. Man kunne fristes til følgende generelle »tese«: jo nærmere den afgørende beslutningsfase er, desto flere involverede på chefniveau.

Hvad angår de deltagende personer er den antagelig bedste karakteristik, uden at der skal forsøges opstillet kvantitative mål, at der er tale om »Tordenskjolds soldater«. Med andre ord er der tale om et stort antal gengangere fra udvalg til udvalg. Hvis deltagerne ikke allerede ved starten af processen var stærkt specialiserede, må de formodes at være blevet det under processen.

FORMANDSKAB:	BOLIGMIN. Engberg I			BOLIGMIN. Engberg II			BUDGETDEP. N. E. Sørensen			DET ØK. SEKR. Jens Thomsen		
	And	Fm.	Kt.ch	And	Fm.	Kt.ch	And	Fm.	Kt.ch	And	Fm.	Kt.ch
Boligministeriet Departem.		2	1			1						1
Boligstyrelsen					1	1			1			
Budgetdepartementet		2	1		2			1	1			1
Skattedepartementet		1	1	1 ²⁾					2			2
Det Økonomiske Sekretariat		1	1			1		1	1			1
Landbrugsministeriet									1			1
Industriministeriet									1			1
Statsministeriet					1			1	1			1
<i>Externe</i> Nationalbanken	1 ⁴⁾				1 ³⁾						2 ⁵⁾	
Realkreditrådet					1 ⁴⁾							
<i>Sekretariat</i> Boligmin.					2(3)							
Budgetdep.								2			2	
Det Økonm. Sekr.								1			1	
Antal møder:					24							

* Betegnelserne and., Fm., Kt.ch. angiver henholdsvis andet, fuldmægtig, kontorchef. Kategorien andet dækker 1) prokurist 2) sekretær, 3) afdelingschef 4) direktør 5) afdelingschef og prokurist.

Endelig skal det siges, at man med udgangspunkt i det offentligt tilgængelige materiale (redegørelser m.v.) tenderer mod at fokusere på udvalgsarbejdet. En stor del af arbejdet er imidlertid udført i de enkelte kontorer og indenfor det enkelte ministeriums hierarkiske system. Men disse interne relationer er ikke umiddelbart tilgængelige for analyse.

4.5. Forslagenes videre skæbne

Lovforslagene, forslag til lov om indeksregulerede realkreditlån og forslag til lov om offentlig støtte til indeksfinansierede boliger og om ændring af lov om boligbyggeri, blev endeligt vedtaget den 12. marts 1982 og stadfæstet den 17. marts.

Forslagene til lov om indeksfinansiering blev vedtaget med stemmer fra Social-

demokratiet, SF og CD. Det Radikale Venstre støttede oprindelig indeksfinansiering, men ville ikke stemme for de 2 forslag.

Imidlertid var der sket betydelige ændringer i lovforslaget fra 1. udkast til endelig vedtagelse. Bl.a. var indeksslån til finansiering af omprioritering for kriserammede landmænd gået ud.

En anden ændring var, at reallønsklausulen, der ifølge det oprindelige lovforslag kun skulle gælde for det støttede byggeri, også kom til at gælde for ejerboligbyggeriet. Specielt SF havde plæderet herfor.

Lovene om indeksfinansiering trådte i kraft den 1. april 1982. Dette betød dog ikke, at det bureaukratiske arbejde omkring indeksfinansiering var afsluttet. Således nedsattes den 3. november 1982 et Indeksfinansieringsudvalg, Zacchi-udvalget, (62) hvis opgave det var at overveje problemerne omkring indeksfinansiering specielt for det støttede byggeri. Udvalget skulle bl.a. overveje, hvorledes alternative udformninger af indeksslån skulle kunne påvirke kursen for indeksoptioner. Baggrunden herfor var, at kurserne for indeksslån var blevet lavere end tilsigtet, hvilket også havde fået negative statsfinansielle konsekvenser.

5. Sammenfatning

Der er en række ligheder i de to beslutningsprocesser. For det første havde begge en lang forhistorie, der dels omhandlede målsætninger og dels forsøg på en teknisk afklaring af nogle centrale problemstillinger. For det andet forløb de to beslutningsprocesser under relativt ensartede parlamentariske forhold, og endda under samme boligminister, når der bortses fra den allerførste del af initiativfasen omkring byfornyelsen.

I begge tilfælde greb lovforslagernes konsekvenser ind i flere ministeriers ressort, og forarbejderne foregik derfor i et vist omfang i tværministerielle arbejdsgrupper, hvor der foretoges en grundig bureaukratisk forberedelse.

Endelig – hvad angår formen – omfattede begge processer et høringsinstitut, og der var i det hele taget en meget betydelig offentlighed omkring store dele af processen.

Et fællestræk for de 2 reformer var også, at de ikke umiddelbart indebar en forøgelse af de offentlige udgifter, men tværtimod samfundsøkonomisk/statsfinansielle besparelser. På den måde kan forslagene nok tages som udtryk for en ny type reformer, »krisereformer«, hvor det mere er de økonomiske effekter end de sociale målsætninger, der bidrager til reformens gennemførelse.

Imidlertid kan der også konstateres en række forskelle. Medens der ved byfornyelsen var tale om et meget tidligt initiativ til lovforslag, var indeksfinansieringsbeslutningsprocessen karakteriseret ved, at det tekniske udredningsarbejde spillede en betydelig rolle langt hen i processen. Det er således karakteristisk, at det ved byfornyelsesprocessen var et lovforslag, der blev sendt til høring, medens det ved indeksfinansieringer var et teknisk udredningsarbejde.

Om årsagen til denne forskel kunne der fremsættes den hypotese, at medens der for byfornyelsen var bred opbakning bag det ønskelige i at få gennemført en byfornyelseslovgivning, var indeksfinansieringen meget længe et omstridt spørgsmål internt i regeringen. Der synes dog ikke at herske tvivl om, at boligministeren

personligt bakkede begge tanker fuldt op.

Selvom det tværministerielle spillede en stor rolle i begge processer, kan indeksfinansieringen generelt siges at have større indvirkning på en række ressortområder end byfornyelsen. Dette afspejlede sig formmæssigt derved, at de tværministerielle arbejdsgrupper spillede en større rolle ved indeksfinansieringen, end det var tilfældet med byfornyelsen.

I forlængelse heraf kan det konstateres, at medens boligministeriet hele tiden var den drivende kraft under byfornyelsesprocessen, skete der en vis forskydning mod de »økonomiske« ministerier under indeksfinansieringsprocessen.

Endelig i spørgsmålet om i hvilket omfang resultaterne af disse to »case-studies« kan generaliseres til andre beslutninger, må det nævnes at begge blev gennemført under samme minister, og at dennes personlig ledelsesform kan have spillet en betydelig rolle.

1. Se f.eks. Johansen, Ove: *Et frit boligmarked – analyse af en politisk omstridt målsætning*, Århus, Politica, 1979.
2. Peters, B. Guy: *The Politics of Bureaucracy*, p.124-28.
3. Cox, R. W. & H. K. Jacobsen: *The Anatomy of Influence*, Yale 1974, p.9.
4. jfr. bl.a. Folkmann, L & H.P. Hilden: *Lovgivningsprocessen*, København 1979, pp. 68-104.
5. jfr. betænkning 488 *Byfornyelse*, afgivet i marts 1968 af boligministeriets udvalg angående den bolig- og byggepolitiske målsætning.
6. *De offentlige investeringer 1978-1990*, Planredegørelse 1, Finansministeriet, 1977.
7. Ove Hove i *Danske Kommuner*, nr. 8, 1978.
8. *Byfornyelse – Nu*, udsendt i sept. 1979 af *Hvidbogsudvalget* (LO, Boligselskabernes Landsforening, Lejernes Landsorganisation, Det kooperative Fællesforbund, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd).
9. *Betænkning om Byfornyelse*, 1968.
10. Bl.a. i *Byplan*, se f.eks. *Byplan* 130 nr. 6/1970 og 134 nr. 4/1971, samt ved undersøgelser foretaget af arkitektfirmaer m.v. f.eks. *Ældre bykvarterer*, Poul Lyagers tegnestue, 1977, *Friarealforbedring*, Poul Lyagers tegnestue, 1976. *Parterre-undersøgelsen*, Knud Svenssons tegnestue, 1974. *Forbedring eller nedrivning*, Hoff og Overgaard, 1972. *Sanering ved begrænsede indgreb*, Institut for centerplanlægning, 1972. Også forskningsinstitutterne bidrog til debatten, omend med andre synsvinkler end de tekniske og planlægningsmæssige. Således havde socialforskningsinstituttet (SFI) leveret baggrundsmateriale til saneringsloven i 1969. Denne aktivitet blev fulgt op i 70'erne med flere rapporter, bl.a. *Saneringskvarterer i København*, 1971, *Sanering på Nørrebro*,

1975, *Beboere under sanering*, 1976, *Boligforbedringer og beboerønsker*, 1977.

Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) tog bl.a. spørgsmålet om ressourcforbruget ved byfornyelsen samt realiseringsmulighederne op i *By- og boligforbedring i samfundsøkonomisk belysning*, 1977.

Den mest helhedsorienterede behandling af byfornyelsesproblematikken kom dog med *Byfornyelse – et debatoplæg*, 1977, der blev udsendt af Byggeriets Udviklingsråd (BUR) og Københavns almindelige Boligselskab (KAB).

11. *Skriftlig redegørelse af 11. maj 1978 om regeringens langsigtede boligpolitik.*
12. Jfr. Hakon Fjeldberg, »Finansieringsmuligheder ved by- og boligfornyelse«, i *Byggeforum*, januar 1979, p. 21, og interview med boligminister Erling Olsen i *Beboerbladet Boligen*, januar 1979, p. 9.
13. Jfr. *Boligen*, nr. 8/1979, p. 3.
14. *Loc.cit.* Det nævnes, at Venstre ikke ønskede at binde sig for stærkt til lovudkastet, men ikke var imod en uforpligtende høringsrunde. Samme synspunkt på Venstres holdning har Finn Thorgrimson fra LO givet udtryk for ved en boligkonference i maj 1979, jfr. *Boligen*, nr. 6/1979, p. 23.
15. *L 160* – fremsat 29. februar 1980.
16. *Redegørelse om by og boligforbedring*, Boligministeriet 1978, p. 118.
17. Jfr. boligminister Erling Olsen i *Danske Kommuner*, nr. 7/1979, p. 15. En byfornyelsesplan skulle være en sammenlægning af kommuneplan- og lokalplanniveauerne, jfr. boligminister Erling Olsen i *Boligen*, nr. 4/1979, p. 151.
18. *Loc.cit.*
19. Jfr. Gert Nielsen fra BL, der som »sekretariat« for Hvidbogsudvalget må antages at udtrykke udvalgets holdning, *Boligen*, nr. 8/1979, p. 321.
20. *Redegørelse om by- og boligforbedring*, Boligministeriet, 1978, p. 118.
21. Jfr. f.eks. *Politiken*, den 23. juli 1978, og *Danske Kommuner* nr. 22, 1978.
22. Jfr. boligminister Erling Olsen i *Boligen*, Nr. 4/1979, p. 151.
23. Jfr. notat af 19. november 1979 fra Kommunernes Landsforening. Notatet er optrykt i *Boligforbedring og byfornyelse-lovudkast og kommentarer*. Boligministeriet, marts 1980, p. 290. Det fremgår her, at Kommunernes Landsforening ved tidligere lejligheder har udtrykt disse betænkeligheder over for boligministeren.
24. Jfr. *De offentlige investeringer 1978-90*, Finansministeriet, 1977, f.eks., p. 221.
25. Høringsskrivelsen, lovudkastet samt alle høringssvar er optrykt i *Boligforbedring og byfornyelse-lovudkast og kommentarer*, som boligministeriet udsendte i marts 1980, umiddelbart efter at det endelige lovforslag var blevet fremsat i folketinget.
26. *Boligministerens forelæggelsestale den 29. februar 1980.*
27. De synspunkter, som Hvidbogsudvalget har forelagt boligministeren, blev løbende gengivet i bl.a. *Boligen*, jfr. bl.a. nr. 4/1979 og nr. 6/1979.

28. Jfr. *Boligen*, nr.9/1979, p.371. Hvidbogsudvalget kan i denne sammenhæng på grund af den nære tilknytning til Socialdemokratiet og de betydelige vælgerressourcer, der ligger i organisationernes medlemsskarer, betragtes som en »tung« aktør i forbindelse med forberedelsen af byfornyelsesforslaget.
29. Medlemmer af regeringens boligudvalg var på det tidspunkt boligministeren (S), finansministeren (S), indenrigsministeren (V), arbejdsministeren (S), socialministeren (S) og økonomi- og skatteministeren (V).
30. Regeringens boligudvalg bestod nu af boligministeren, finansministeren, økonomiministeren, socialministeren, arbejdsministeren, skatte- og afgiftsministeren, energiministeren, indenrigsministeren, alle Socialdemokratiet.
31. Denne benævnes fremdeles Engberg I efter formanden, som er kontorchef i boligministeriet.
32. Lovforslag L.81, folketinget 1981-82 (2. samling) blad nr.103, p.4.
33. *Indeksfinansiering af boligbyggeri*, Boligministeriet 1980, p.7-8.
34. *Indeksfinansiering af boligbyggeri*, op.cit. p.5. Om den faglige debat om indeksregulerede lån kan i øvrigt henvises til *ibid.* pp.98 ff., hvor der er en oversigt over betænkninger, rapporter og artikler om emnet.
35. Udvalget afsluttede sit arbejde i maj 1980.
36. SD, RV, CD og Kr.F.
37. Jvf. *Alternativ boligfinansiering, nogle modeller*, Boligministeriet, 1981, p.12.
38. *Ibid.* p.12.
39. *Ibid.* p.13.
40. Herudover har en række andre spørgsmål været behandlet. Eksempelvis kan nævnes valgfrihed mellem forskellige låneformer, muligheden for udenlandsk afsætning af indeksobligationer, åbent eller lukket kredsløb, pantsikkerhed, løbetid, påtrykt rente, serielån eller annuitetslån. Og endelig en mere moralsk diskussion om det er bedst først at yde, siden at nyde. Der findes en omfattende litteratur om emnet, hvor de økonomiske og tekniske spørgsmål er behandlet. Den tidligere omtalte redegørelse *Indeksfinansiering af boligbyggeri*, Boligministeriet, 1980 indeholder en udførlig litteraturliste. pp.98-99. Den nuværende indeksfinansieringsordning er behandlet i Jens Lunde, »Finansieringsformen med indeksslån,« *Revision og regnskabsvæsen*, 1982, nr.5, pp.198-214. Denne suppleres af Kleif og Hansen, »Indeksslån – nogle kommentarer og praktiske bemærkninger«, *Revision og Regnskabsvæsen*, 1982, nr.9, pp.426-448.
41. Boligministeriet, maj 1980.
42. *Indeksfinansiering af boligbyggeri*, p.5.
43. *Ibid.* p.20.
44. *Ibid.* p.13, og p.15.
45. *Ibid.* p.21.

46. *Alternativ boligfinansiering, nogle modeller*, Boligministeriet, København, 1981, p.21.
47. *Ibid.* p.208.
48. I det oprindelige kommissorium lagde man op til en analyse af byfornyelse, almennyttigt boligbyggeri og private andelsboliger (*ibid.* p.12).
49. *Ibid.* pp.24-25 og pp.95-97.
50. *Ibid.* p.40 og pp.191-192.
51. *Ibid.* p.212.
52. Der kan her generelt henvises til redegørelsen kapitel 12.
53. *Ibid.* pp.216-217.
54. *Alternativ boligfinansiering. Høringssvar*, Boligministeriet, 1981, p.8.
55. Efter formanden, der er kontorchef i budgetdepartementet.
56. *Fortryk af folketingets forhandlinger* 12/11 1981. Forespørgsel til industriministeren. Se angående Ivar Nørgaards omtale af forhandlingerne sp.2354-57.
57. Regeringsoplæg til »En forstærket indsats for beskæftigelsen 1982-85« som en udbygning af det flerårige økonomisk-politiske handlingsprogram, 11.november 1981, optrykt i *Budgetoversigt 1982-bilag, Småtryk 25B*, Finansministeriet, Kbh., januar 1982, pp.11-14.
- 57a Efter formanden, der er økonomisk konsulent i Det økonomiske Sekretariat.
58. Lovforslagene med bemærkninger er optrykt i *Love om indeksfinansiering mv.*, Boligministeriet, København, [1982].
59. Allerede forud for den her undersøgte periode spillede disse som nævnt en rolle, og som det fremgår nedenfor har de gjort det siden.
60. Denne uformelle arbejdsgruppe, hvori bl.a. den tidligere kontorchef, nuværende departement chef i boligministeriet Ole Zacchi skal have deltaget, er omtalt i *Politiken*, den 3.september 1981. Den synes alene at have bestået af yngre embedsmænd fra boligministeriet. Det kan nævnes, at Zacchi deltog i Engberg I som fuldmægtig i Det økonomiske Sekretariat, og i Engberg II som kontorchef i boligstyrelsen.
61. Alene udvalgenes forskellige indplacering i tid, deres mødehyppighed, de respektive ministres forskellige styrke i regeringen må mane til forsigtighed over for håndfaste konklusioner.
62. Efter formanden, jfr. note 60. Ud over boligministeriet er statsministeriet, skattedepartementet, budgetdepartementet, Det økonomiske Sekretariat og Nationalbanken repræsenteret i udvalget.