

# Att styra en stad

*Kommunalpolitiken*  
1850–2002

*av* Ylva Waldemarson

✎ Kjell Östberg

# Kommunerna som demokratins vagga

VISSA MENAR att kommunerna är demokratins och den svenska modellens vagga. Denna uppfattning torde ligga nära många kommunala förtroendemäns egen självbild. På sockenstämmorna och i rådstugorna möttes under århundraden medborgarna för att dryfta sina gemensamma angelägenheter. Här lades också grunden till ett centralt drag i den svenska modellen, nämligen det fredliga sättet att lösa konflikter under aktivt deltagande från breda befolkningsgrupper. Ludvig Nordström såg under sin resa genom Lortsverige på 1930-talet en positiv motkraft till förslumningen: kommunalmannen »den svenska demokratins enkla men fasta klippa«. Och för många är det framför allt genom kommunerna som den moderna välfärdsstaten har byggts.

Andra har ställt sig mer avvaktande till denna positiva syn. Först och främst var det bara en liten del av städernas och socknarnas invånare som förr i tiden hade möjlighet att påverka de kommunala besluten, har det hävdats. Vidare var kommunernas, och särskilt städernas, självstyre kraftigt begränsat. Staten reglerade och övervakade noggrant den kommunala verksamheten, och har gjort så långt in i våra dagar. Och mot Ludvig Nordströms hyllning av de oegennyttiga kommunalmännen har andra frammanat bilden av kommunalpampen och talat om ett ökat avstånd mellan medborgarna och deras lokala företrädare.

De här olika tolkningarna, bland såväl vetenskapsmän som politiskt aktiva, avspeglar också en reell oklarhet om hur man statsrättsligt ska placera in de svenska kommunerna. Det blir särskilt tydligt när det gäller 1862 års kommunallagar, som är den kronologiska startpunkten för detta avsnitt. Å ena sidan har det hävdats att kommunerna nu flyttades från den offentliga till den privata sfären. I enlighet med tidens liberala strömningar såg man kommunen som ett bolag, där rösträtten bestämdes av det ekonomiska bidrag som medborgaren gav. Å andra sidan såg man kommunerna som »en del av statens område«. De kommunallagsfäder som arbetade fram 1862 års författningar uttryckte dilemmat i dessa romantiska, men inte helt klara ordalag: »Stående under statens suveränitet och i omedelbart samband med folket, utgöra kommunerna likasom själva underlaget för statens organiska förening.«

Denna dualism mellan kommunalt självstyre och statlig kontroll och påverkan är som ingen annanstans avläsbar i Stockholms politiska historia. Stockholm är inte vilken stad som helst, utan landets politiska, ekonomiska och kulturella centrum.

Det har varit självklart för rikets ledning att ha ett avgörande inflytande över staden, dess skötsel, utveckling och försvar. Men också omvänt: stadens politiker har ofta haft ett nationellt inflytande inom politik och näringsliv.

Finansfurstar som Wallenberg, far och son, intog en central plats under stadsfullmäktiges första halvsekel. Senare tider har sett fyra ledamöter som blivit, eller varit, ordförande för Landsorganisationen, LO. En fullmäktigepost har ofta varit en språngbräda till rikspolitiken: partiledare från Bagge och Kilbom till Ulf Adelson och Olof Johansson, och en rad socialdemokratiska statsråd, företrädesvis kvinnliga, som Ulla Lindström, Anita Gradin och Anna Lindh, har tillhört stadsfullmäktige under början av sin karriär. Att en vistelse i Stadshuset skulle inskränka perspektiven till snäv bypolitik motsägs med besked av att inte mindre än fem av 1900-talets utrikesministrar under någon period av sitt liv har varit ledamöter av Stockholms stadsfullmäktige – Alfred Lagerheim, K. A. Wallenberg, Erik Palmstierna, Sten Andersson och Anna Lindh.

När socialdemokraterna inför valrörelsen 2002 proklamerade att den borgerliga politiken i Stockholms stadshus, inte i riksdagen, skulle bli partiets huvudsakliga måltavla, är detta en bekräftelse så god som någon på den betydelse som Stockholm har för rikspolitiken.

# Det sena 1800-talet

## – kommunen som ett bolag?

UNDER 1860-talet genomgick det politiska systemet i Sverige en grundläggande förändring. Ståndsriksdagen ersattes med en tvåkammarriksdag. Istället för att väljas som representant för det gamla ståndssamhället valdes man, i enlighet med tidens liberala ideologi, som fri individ. I överensstämmelse med samma ideologi förutsattes man ha en hygglig inkomst eller tillräckligt stor fastighet för att få utöva rösträtt.

Även den kommunala förvaltningen omstöptes. I Stockholm bestod stadsstyret fram till 1862 av en oöverskådlig blandning av statliga och lokala maktorgan. Å ena sidan utövade magistraten och överståthållaren en stark statlig kontroll över stadens förvaltning. Å andra sidan fick det lokala borgerskapet ett ökat inflytande över den lokala politiken, bl. a. i den viktiga drätselkommissionen. Under 1800-talet fick också sockenstämmorna en större betydelse i världsliga frågor, och därmed fick de stockholmare som inte tillhörde borgerskapet en politisk arena.

### Stockholm – en stad för sig

År 1862 trädde inte mindre än fem olika kommunala författningar i kraft. Stockholm fick sin egen. Den skilde sig på några väsentliga punkter från de andra städernas. En sådan var att fullmäktigeval skulle hållas årligen. Valperioden var två år och halva församlingen skulle förnyas varje år.

I 1862 års kommunallagar fanns flera generella bestämmelser som inskränkte städernas och kommunernas befogenheter. De måste hålla sig borta från alla frågor som låg under statens och statliga myndigheters domvärjo, och fullmäktige fick bara besluta i frågor som gällde kommuninvånarnas gemensamma angelägenheter.

Trots dessa begränsningar och trots stadsfullmäktiges föga samhällsomstörtande sammansättning valde staten att ytterligare begränsa Stockholms handlingsfrihet för att försäkra sig om sitt inflytande i huvudstaden. Staden särbehandlades på framför allt två områden.

För det första fråntogs stadsfullmäktige rätten att välja sin egen ordförande. Istället skulle kungens befallningshavare (landshövding hette det i övriga län) i Stockholm, överståthållaren, vara ordförande i såväl fullmäktige som i flera andra nämnder. Denne hade särskilda befogenheter att granska, och om det fanns skäl även upp-

häva, stadens alla beslut. Statens kontroll över staden var således omfattande.

För det andra infördes en särbestämmelse som gjorde det svårare för Stockholm än andra städer att expandera sin verksamhet. Om staden ville utvidga sin verksamhet till »nya ändamål och behov« krävdes det kvalificerad, 2/3-majoritet, eller dubbelt flertal, som det också kallades. Det här innebar att en minoritet kunde stoppa beslut som de ansåg vara misshagliga.

I 1862 års kommunalförfattningar härskade inte längre stånd och skrå, utan penningen. Kommuninvånare blev alla som bodde inom stadens gränser, men rösträtt hade bara de som betalade skatt, och detta efter en graderad skala. I överensstämmelse med synen på kommunen som ett bolag skulle även företag som betalade skatt få utdelning i form av röster. Också myndiga kvinnor som betalade skatt fick kommunal rösträtt. Däremot blev de inte valbara till fullmäktige.

Under de första åren fanns ingen övre gräns för hur många röster en person, eller ett bolag, kunde disponera, bara de inte översteg 1/20 av det totala röstantalet, och så rik var ingen i Stockholm. I praktiken innebar det för stadens del en ungefärlig 3000-gradig skala; så många röster förfogade t. ex. Enskilda banken över, och banken avstod heller inte ifrån att utnyttja dessa för att säkra A.O. Wallenbergs inval. År 1869 reformerades rösträttsbestämmelserna och i städerna infördes en övre gräns på 100 röster. I praktiken fick denna reform bara marginella effekter för fullmäktiges sammansättning.

Genom att skatt i Stockholm bara utgick på inkomster över 700 kronor per år var de flesta arbetare länge utestängda från rösträtt. Ytterligare ett hinder för många med låga inkomster var, att de som hade restskatter förlorade sin rösträtt. Inte minst ett ålderdomligt system för skatteuppbörd – man var länge tvungen att personligen ge sig iväg till rådhuset i Gamla stan – försvårade inbetalningarna. Det var inte ovanligt att mer än hälften av Stockholms befolkning var avstängda från sin rösträtt. Det var mot bakgrund av detta inte särskilt förvånande att valdeltagandet blev lågt. Ofta fann färre än en tiondel av de röstberättigade det mödan värt att lägga sin röst. Som lägst deltog bara tre procent.

## Stockholmarna och den 100-gradiga skalan

En debatt i Stockholms stadsfullmäktige 1880 ger en talande bild av tidens kommunalpolitiska system. Detta år väckte fabrikör Johan Ohlsson en motion med krav på viss utjämning av den kommunala rösträtten. Enligt Ohlsson hade makten över staden kommit att vila i händerna på en allt för begränsad grupp av stadens invånare. För att stärka sin sak tillgrip han statistiska argument. Stadens befolkning delades in i fyra grupper. Till den första gruppen, »de fattiga«, räknade han de 17.000 som inte klarat att betala sin kommunalskatt och därför förlorat rösträtten. Till gruppen de »torftiga« räknades ca 15.000 invånare med en inkomst mellan 400 och 1.300 kronor. Nästa grupp benämnde han de »burgna« och dit fördes de med en inkomst mellan 1.300 och 5.000 kronor, dvs. ca 6.000 personer. Till de »rika« – de med över 5.000 i inkomst – räknades ca 2.000 personer. Dessa siffror visar tydligt på den 100-gradiga skalans konsekvenser. De rika, som endast utgjorde 5 procent av sta-

dens inkomsttagare, kunde tillsammans med de burgna, vars andel uppgick till 15 procent, förfoga över nära 90 procent av det totala röstetalet.

För landets kvinnor innebar den kommunala självstyrelsen en viss utvidgning av det politiska inflytandet, då skattepliktiga ogifta kvinnor fick rätt att rösta i de kommunala valen. Den gifta kvinnans rösträtt ansågs dock oförenlig med mannens målsmanskap över henne. Det gifta paret behandlades som en enhet och mannen skattade även för hustruns inkomst. Därmed förlorade hon den juridiska grunden för rösträtt. Trots detta förekom det att gift kvinna utövade egen rösträtt.

Det var emellertid få kvinnor som använde sig av sin rösträtt, vilket användes som ett argument mot en utvidgad kvinnlig rösträtt. Det här bekymrade de kvinno-kretsar som arbetade för rösträttsfrågan. Inför stadsfullmäktigevalet i Stockholm 1887 startade därför en särskild kvinnlig valrörelse i syfte att locka stadens kvinnor till valurnorna. Vid valet röstade 462 kvinnor.

Bekymret med att så få kvinnor utnyttjade sin rösträtt kvarstod länge. På ett möte anordnat av Fredrika-Bremer-Förbundet 1906 riktade Agda Montelius hårda ord till de kvinnliga röstskolkarna. Dessa anklagades för att förse rösträttsmotståndarna med gratis ammunition. Att inte använda sin rösträtt liknades vid ett förräderi mot hela kvinnokönet.

På en punkt var kommunallagarna entydiga – kvinnor var inte, vare sig de var ogifta eller gifta, valbara till kommunala uppdrag. En viss uppluckring av denna bestämmelse skedde 1889. Kvinnor fick då väljas till uppdrag inom fattigvårdsstyrelse och skolråd. I Stockholm genomfördes bestämmelsen trots fattigvårdsnämndens motstånd. Det dröjde till 1897 innan den första kvinnan valdes till ett sådant uppdrag.

I allmänhet ansågs dock att socialt betonade uppdrag passade kvinnor. Men där gick också gränsen för Stockholms stadsfullmäktige. När Carl Lindhagen 1905 tillsammans med ett antal liberala medmotionärer föreslog att kvinnor skulle bli valbara till fullmäktige möttes förslaget av skrattsalvor. Förutom att det pekar på tidens manliga motstånd visar Lindhagens initiativ på en annan för denna tid typisk situation. För kvinnorörelsen var samarbetet med »kvinnovänliga« män inom det politiska livet en vanlig taktik. Man hade noga reda på vilka som kunde räknas som allierade i frågor som rörde kvinnans rättigheter. En taktik som ovan nämnda Agda Montelius formulerade som:

Hvad kvinnorna kunna och böra göra är således, att till stadsfullmäktige rösta på män, hvilka hafva öppen blick för kvinnornas rättvisa kraf...

Carl Lindhagen var i det avseendet definitivt en kvinnornas man. Den ovan nämnda motionen var utarbetad i nära samarbete med Fredrika-Bremer-Förbundet. I samband med motionen lämnade förbundet också en skrivelse till stadsfullmäktige där man argumenterade för sin sak. Kvinnorna stod visserligen utanför det politiska systemet, men det fanns inget som hindrade dem från att utöva politisk lobbying.

**Carl Lindhagen 1936** Förutom sitt intresse för det politiska systemet brann Lindhagen för en rad andra reformpolitiska frågor, inte minst bostads- och markpolitiken. Lindhagens tid i fullmäktige blev lång – 1903–09 och 1910–41 – och inrymde ett antal politiska färgbyten. Han invaldes i fullmäktige som representant för de frisinnade. År 1909 övergick han till socialdemokraterna och 1917 anslöt han sig till vänstersocialisterna. Tio år senare, 1927, återvände han till det socialdemokratiska partiet.



## Stadens elit och den parlamentariska frågan

Det nya stadsfullmäktige för Stockholm som samlades till sitt första sammanträde den 20 april 1863 var betydligt mindre demokratiskt och väsentligt mer socialt och ekonomiskt elitistiskt sammansatt än dess föregångare. Fullmäktige hade sin förankring framförallt inom två sociala skikt. Närmare 40 av de 100 ledamöterna var högre ämbetsmän och andra statligt anställda. Där fanns verkschefer, justitieråd och andra högt uppsatta jurister, professorer och militärer. Sextio företrädde näringslivet, och här fanns gräddan av stadens ekonomiska elit: ledningen för de stora bankerna, handelsfirmorna, gamla och nya industriföretag osv. Småfolket: hantverkare, bagare, skraddare och skomakare, som haft sina självklara, om än undanskymda, platser i borgerskapets äldste och på sockenstämmorna försvann däremot från de beslutande församlingarna. Även om en eller annan hantverkare och enstaka liberal arbetare så småningom kunde få sin plats bland de hundra, var Stockholms stadsfullmäktige under sitt första halvsekel en av de mer aristokratiska och oligarkiska församlingarna i landet.

Hur såg då denna församling på det politiska system som ställde större delen av stockholmarna utan möjlighet att påverka politiken i den stad de levde och arbetade i?

Till att börja med måste konstateras att det politiska systemet sällan diskuterades av stadsfullmäktige. Att frågan inte hamnade på dagordningen oftare motiverades vanligen med att detta var en fråga för lagstiftningen på riksnivå. Men det var inte helt tyst i fullmäktige i den parlamentariska frågan. Många av dem som var kritiskt inställda till det rådande systemet ansåg det emellertid utsiktslöst att kämpa mot den 100-gradiga skalan. Istället framförde man förslag på hur den skulle kunna modifieras. Förslagen utgick i regel från tankegångar om att den kommunala representationen borde återspegla samhällets stånd och klasser. Detta var inte liktydigt med att alla medborgare skulle tilldelas ett jämbördigt politiskt inflytande, utan dessa skulle vara representerade i proportion till den betydelse de hade i samhället.

En motion med den innebörden väcktes t. ex. 1899 av Carl Söderlund, kanske bäst karaktäriserad som högervilde. Motionen orsakade en intensiv debatt. Som argument för sin sak lyfte Söderlund även fram den ekonomiska sidan. En demokratisering av det politiska systemet skulle enligt honom komma stadens finanser till godo. Om stadens invånare kände att deras rösträtt verkligen betydde något, skulle de bli mer angelägna att betala sin kommunalskatt.

Motståndet mot all form av proportionalism var dock djupt förankrat i fullmäktige. Systemet ansågs oförenligt med kommunalpolitikens väsen. Partipolitik och politiska bindningar ansågs direkt skadliga för politikens kvalitet. Dessutom skulle, framhöll man, de som avstod från att binda sig gruppvis eller partipolitiskt gå förloerade för den kommunala verksamheten. Beredningsutskottets reaktion på den söderlundiska motionen inrymde de flesta av dessa argument. I sitt försvar för den 100-gradiga skalan framhöll utskottet dessutom att den politik som staden förde gynnande också de med låga röstetal och de som saknade rösträtt. Staden gick framåt! Och, kan man utläsa i den utsagda förlängningen av detta argument, det

som var bra för staden var också bra för dess invånare. Den här inställningen delades av en majoritet av fullmäktige och motionen avslogs.

Den kritik av det politiska systemet som Carl Lindhagen tillsammans med ett antal medmotionärer levererade 1905 var betydligt fränare. Här krävdes att alla kommunmedlemmar – rika som fattiga, män som kvinnor, gifta som ogifta – skulle göras valbara till kommunens nämnder och styrelser samt till stadsfullmäktige. Ett av skälen för en sådan genomgripande förändring var, menade Lindhagen, att det rådande systemet passiviserade väljarkåren. De med lågt röstetal ansåg det meningslöst att rösta. Därmed mattades också intresset för stadens gemensamma angelägenheter. Lindhagens motion fick dock vila i väntan på ett rikspolitiskt beslut i frågan.

Lindhagens ord om det politiska systemets passiviserande inverkan hade fog för sig. Stadsfullmäktigevalen tilldrog sig föga uppmärksamhet och valdeltagandet låg vanligen runt 10–15 procent.

## Expansion och återhållsamhet

Det sena 1800-talet var den klassiska liberalismens glansdagar. Enligt de rådande doktrinerna skulle staten ingripa så lite som möjligt i ekonomi och näringsliv. Nattväktarstaten, som nöjer sig med att vaka över medborgarnas säkerhet, var idealet. Eftersom stadsfullmäktige styrdes av en allians av konservativ byråkrati och ledande företrädare för det uppåtstigande borgerskapet kunde man kanske förvänta sig att sparsamhet och försiktighet med offentliga utgifter skulle iakttagas. Men inte alls! Den nya staden krävde en fungerande infrastruktur för den expanderande industrin och bostäder för dess arbetare. Det nya stadsfullmäktige såg till att mycket av detta realiserades – med stadens pengar.

Stadens verksamhet på det infrastrukturella området utvidgades kraftigt under 1800-talets andra hälft. Genomförandet av Lindhagens nya stadsplan slukade enorma summor, tomter köptes och gatunätet rekonstruerades och expanderade. Staden ansvarade redan 1845 för anläggningen och underhållet av gator. Vatten- och avloppsverk började byggas under 1860-talet. Värtahamnen anlades under 1880-talet. År 1883 övertog staden det tidigare privata gasverket. Men elektricitetsförsörjningen ombesörjdes ännu under 1880- och 90-talet till en del av privata elverk. I början av 1890-talet anlades dock ett kommunalt elverk vars verksamhet snabbt expanderade. Staden tog också ett övergripande ansvar för stockholmarnas elförsörjning genom fullmäktiges beslut 1900 om ett ångkraftverk vid Värtan. Genom stadens förvärv av vattenfall vid Dalälven kunde verket tre år senare tas i bruk.

Stadens utgifter sexdubblades mellan 1870 och 1900. Genom den kraftiga tillväxten av skatteunderlaget – stockholmarna blev dubbelt så många, tjänade mer och skatteindrivningen blev effektivare – kunde kommunalskatten i stort sett hållas intakt. En betydande del av investeringarna finansierades av lånade medel, 100 miljoner kronor togs upp under den aktuella tiden.

Kritiken mot den ekonomiska expansionen kom i huvudsak från småfolket och liberala grupper med förankring hos de mindre bemedlade. De vände sig mot vad



man uppfattade som kommunalt slöseri. De stora lån som staden band sig för riskerade att leda till kännbara skattehöjningar, som framför allt skulle drabba de mindre bemedlade, och kommande generationer. Det förekom också antydningar om att många av de investeringar som staden gjorde ledde till att fullmäktigeledamöter ytterligare kunde berika sig, genom t. ex. tomtspekulationer. En sammanblandning av egna och stadens ekonomiska intressen kunde vara svår att undvika när näringslivets ledande män också dominerade det kommunala livet, hävdades det. Dessutom behandlades de frågor som framför allt berörde de mindre bemedlade betydligt mer styvmoderligt än de som engagerade borgerligheten, klagade man. En utblick över den politik stadsfullmäktige förde fram till åren runt sekelskiftet 1900 belägger det sistnämnda påståendet.

## Socialpolitik

Det som idag uppfattas som självklara socialpolitiska områden betraktades vid denna tid definitivt inte som några givna kommunalpolitiska angelägenheter. Medborgarnas sociala och ekonomiska problem ansågs främst vara en uppgift för filantropin. Staten hade heller inte föreskrivit kommunerna något större socialt ansvar. På de områden kommunerna ändå var ålagda att sköta var uppgifterna endast vagt angivna. Detta gällde inte minst fattigvården. Redan när den kommunala självstyrelsen infördes hade kommunerna ett visst ansvar på detta område genom 1853 års fattigförordning. Där angavs i stort sett endast plikten att sörja för de fattiga på ett sådant sätt att tiggeri förhindrades. Genom ett beslut av 1869 års riksdag krymptes detta ansvar till att endast omfatta föräldralösa barn och mentalsjuka. I 1871 års fattigvårdsförordning, vilken kom att gälla till 1918, vidgades kretsen som hade rätt till kommunal fattigvård till personer utan inkomstmöjligheter och till dem som på grund av minderårighet, ålder, sjukdom eller handikapp inte kunde försörja sig genom yrkesarbete.

Stockholms stadsfullmäktige hade, liksom stadens övriga aktörer på fattigvårdsområdet, en synnerligen krass inställning till stadens fattiga och utsatta. Följande siffror ger en god bild av omfattningen av stadens socialpolitik. Stadens totala budget uppgick 1900 till 25 miljoner kronor (för driftskostnader). Av den summan gick 1,7 miljoner till socialvården.

### *Hjonen, barnen och de gamla*

Ett talande exempel på stadsfullmäktiges syn på stadens fattiga är den debatt som vid sekelskiftet 1900 utbröt angående en ny arbetsinrättning vid Maria Bangata. Många vände sig mot det man ansåg vara allt för dyra anordningar. Förslag på att sänka takhöjden eller annars införa två- till trevåningssängar för att göra inrättningen mer ekonomisk föreslogs. Andra ville flytta hela anläggningen till det kommunala renhållningsverket vid Lövsta. Placeringen där ansågs särdeles gynnsam ur sparsamhetssynpunkt. Arbetsuppgifterna, som bl. a. bestod i att ta hand om latrinerna från stockholmarnas dass, förmodades minska antalet hjon till ett minimum. Endast de som absolut inte hade någon annan möjlighet förväntades söka sig till in-

rättningen. Dessutom skulle det bli betydligt billigare att använda sig av denna arbetskraft jämfört med fria dagsverkare. Fullmäktiges flertal var dock något mer humant sinnade och anläggningen förlades till Maria Bangata.

Också barnen for illa i tidens fattigvård. Staden tillämpade, liksom resten av landet, systemet med utackordering av föräldralösa barn. Utackorderingarna skedde vid entreprenadauktioner där barnet ifråga gick till de lägstbjudande av de presumtiva fosterföräldrarna. Vid sekelskiftet 1900 hade fattigvårdsnämnden 1.600 barn utackorderade i fosterhem. Utackorderingen sköttes i regel av Allmänna Barnhuset. År 1900 var 4.200 barn inskrivna där. Dessutom var cirka 800 barn placerade på barnhem och uppfostringsanstalter. Likaså fanns över 600 barn på ideellt skötta inrättningar.

Vissa av de utackorderade barnen levde under mycket svåra förhållanden. I en del fall utvidgades omhändertagandet av barnen till en ren fosterbarnsindustri. Många av dem som tog fosterbarn tillhörde själva de allra fattigaste. Stadsfullmäktige beslöt dock 1889 om en bättre kontroll av fosterhemmen och 1891 tillsattes en särskild utackorderingsbyrå bestående av tre ledamöter från fattigvårdsnämnden. År 1902 kom lagen om fosterbarnsvård vilken resulterade i särskilda fosterbarnsnämnder som fick i uppgift att bevaka barnens intressen. Det var inte bara fosterhemmen som ibland var undermåliga. Förhållandena på Allmänna Barnhuset var också omvittnat eländiga. Dödligheten var där till och med högre än i den fattiga Katarina församling.

En annan utsatt grupp var stadens gamla. Det var inte bara barn som utackorderades utan även äldre utan försörjningsmöjligheter. Ett annat alternativ var stadens fattighus. Men det var ett alternativ som många fruktade. Den personliga friheten var kraftigt kringskuren och de materiella förhållanden ofta enklast tänkbara. Vid sekelskiftet 1900 fanns också ett antal större ålderdomshem och försörjningsinrättningar för äldre i stadens regi.

### *Filantropins århundrade*

I fattigvårdssammanhang har 1800-talet kallats för filantropins århundrade. I Stockholm utgjorde välgörenheten och den offentliga fattigvården en till stora delar integrerad verksamhet. Vid slutet av 1800-talet ökade visserligen stadens avlönade fattigvårdspersonal något och 1900 anställdes en fattigvårdsinspektör i den centrala fattigvårdsnämnden. I övrigt arbetade där 26 tjänstemän och 14 tillsyningsmän. Det kom att dröja till 1930-talet innan fattigvården sköttes av avlönad personal i någon större utsträckning. Fram till dess var de flesta fattigvårdsuppdrag oavlönade.

Stadens fattigvårdsnämnd tog 1865 initiativet till en gemensam förening för välgörenhetsorganisationerna. De skyddsföreningar som bedrev familjevårdande arbete i församlingarna gick nu samman i Stockholms Allmänna Skyddsförening. Denna öppnade 1866 en byrå för välgörenhetens samordning.

Antalet välgörenhetsföreningar växte snabbt. Kring sekelskiftet fanns omkring 900 föreningar och behovet av samordning ökade. År 1899 bildades därför Föreningen för Välgörenhetens Ordning (FVO). Denna blev ett samarbetsorgan för



kommunens fattigvård, skyddsföreningen och församlingarna. Staden ansvarade för anstaltsvården och välgörenheten skötte den öppna fattigvården.

Filantropin stod också för en stor del av tidens barnomsorg. Kring sekelskiftet fanns det i Stockholm cirka 30.000 barn under sju år. På stadens barnkrubbor – som drevs av enskilda föreningar – fanns ungefär 200 platser. Krubborna fick ett visst stöd från församlingarna då en del av kollekten avsattes för dessa. Det hände också att man fick mat eller kontantstöd från fattigvården. För att få en plats för sitt barn måste man vara fattig. Denna fattigdom måste dessutom intygas av stadens fattigvård. Antalet barn var ungefär 25–30 stycken per krubba och förhållandena var enkla.

För barnen i skolåldern fanns arbetsstugor som drevs av Centralkommittén för arbetsstugor. Där kunde de fattiga barnen vistas efter skoldagens slut. Dessutom fick de ett mål mat. En stor del av verksamheten bestod av enklare hantverksarbete. Vid 1900-talets ingång fanns det 15 arbetsstugor med plats för 1.500 barn. De så kallade »vanartade« barnen sattes på uppfostringsanstalt. Detta trots att vanarten ibland endast bestod i avsaknaden av vuxen tillsyn.

### *Sjukvården*

Huvudmannaskapet för sjukvården var så fördelat att staten ansvarade för hospitalen och provinsialläkarsystemet. Övrig sjukvård och lasarettsvården låg i regel inom landstingens ansvarsområde. Då Stockholm saknade landsting fick staden ett övergripande ansvar på hela sjukvårdsområdet. Under 1800-talets andra hälft byggde staden ett stort antal nya sjukhus, t.ex. ett barnbördssjukhus på söder, Maria sjukhus, Sabbatsbergs sjukhus, Sankt Görans sjukhus för köns- och hudsjukdomar, Roslagstulls epidemisjukhus samt Åsö sjukhus.

Vården av de »sinnessjuka« var en statlig angelägenhet. Vid Danvikens sjukhus hade sådan verksamhet bedrivits från 1788. Denna var dock långt ifrån tillräcklig och sjukhuset var ofta överbelagt. Stockholms hospital tillkom 1861 men platserna räckte ändå inte till. Staden inrättade då på eget bevåg flera mindre provisoriska sinnessjukhus.

Också på sjukvårdens område spelade filantropin en viktig roll. Många av de föreningar som var verksamma där gick 1888 samman i Föreningen för Sjukvård i Fattiga Hem. Staden gav verksamheten ett visst ekonomiskt stöd.

## Staden på – och under – vattnet

Av statistik från 1800-talets mitt och framåt framgår att stadens åtgärder på det sanitära området var ytterst otillräckliga. Visserligen hade kommunala insatser på vattenhygienens och renhållningsväsendets områden inneburit att 1850-talets extremt höga dödlighetsciffror minskat något, men siffran var ändå hög under det resterande 1800-talet.

Stadens sanitära förhållanden utgjorde en klar hälsofara. Ännu kring sekelskiftet släppte avloppsledningarna ut sitt innehåll direkt i t. ex. Strömmen, Riddarfjärden, Hammarby sjö, Klaraviken och Nybroviken. År 1904 fick detta allvarliga konsekvenser i form av en tyfusepidemi med ett flertal dödsfall. Orsaken var att Grand Hotel pumpade in vatten för disk och sköljning av grönsaker direkt ur Strömmen. Vattenintaget låg intill mynningen av en avloppsledning. Tyfusepidemin blev en lokal skandal. För stadsfullmäktige blev ansvarsfrågan pinsam. Drätselnämnden hade ansvaret för stadens vatten- och avloppsfrågor. Av den utredning som följde på epidemin framgick att nämnden känt till de aktuella missförhållandena, men inte ansett sig ha någon moralisk skyldighet att ingripa. Att nämndens ordförande tillika var ordförande i Grand Hotels styrelse gjorde inte saken mindre genant. I rättvisans namn skall nämnas att fullmäktige redan 1899 beslutat om stora egendomsköp för att tillförsäkra stockholmarna ett bra dricksvatten. Köpet innebar att Norsborgsverken kunde anläggas och att Bornsjöns och Mälarens vatten kom staden till godo.

Avloppsfrågan var därmed inte ur världen. Vid seklets början var det endast sjukhusen och andra offentliga institutioner som hade tillstånd att ansluta vattentoaletter till de allmänna avloppsledningarna. Stadsfullmäktige hade 1893 förbjudit leveranser av vattenledningsvatten till nya vattentoaletter. Beslutet efterlevdes och 1906 fanns 92.299 torrdass att jämföras med 4.915 vattentoaletter. Det dröjde till 1909 innan staden övergav motståndet mot att dessa skulle få anslutas till avloppen. Först 1920 hade utvecklingen nått därhän att antalet dass och vattentoaletter var lika många, tillsammans ungefär 126.000.

Förutom att dassen gjorde livet besvärligt för stadens invånare innebar tömningen av latrintunnorna ett stort problem. Sysslan utfördes till en början av privata entreprenörer, men de uppenbara bristerna i företagens skötsel gjorde att staden redan 1859 övertog verksamheten. Det privata företagens slarv orsakade en svår koleraepidemi. Latrintunnorna skulle forslas bort på pråmar men det hände att



Rösträttsmöte vid Lill-Jansplan 1902.

deras innehåll dumpades direkt i Strömmen. När isen låg tömde man ibland latrinerna direkt på denna eller lät den ligga kvar på uppsamlingsplatserna på land. Det var heller inte ovanligt att latrinhämtarna, som på vintern hämtade dasstunnorna på kälkar, kapsejsade i stadens backar varvid tunnornas innehåll spreds över gatorna. En bidragande orsak var förmodligen det traditionella hämtningsbrännvin som ställdes ut till latrintömmarna på avträdena.

Stockholm var tidigt ute när man kommunaliserade latrinhämtningen. I landets övriga städer sköttes denna ännu vid sekelskiftet 1900 av privata företag. Staden var dessutom först ut med att kommunalisera gaturenhållningen. Denna verksamhet övergick 1912 i stadens regi.

### Staden som arbetsgivare

Den tidiga kommunaliseringen av vissa verksamheter innebar början på en ny och successivt allt mer omfattande roll för staden – den som arbetsgivare. En någorlunda fast sammanhållen kommunalarbetarkår uppstod i Stockholm på 1860-talet. Renhållningsarbetarna tillhörde de första egentliga kommunalarbetarna. Tillkomsten av de kommunala industriverken bidrog till att antalet kommunalanställda arbetare ökade.

Relationen mellan staden och dess arbetare hade en uttalad patriarkal karaktär. Arbetsvillkoren reglerades genom personliga kontrakt. Arbetsgivaransvaret var decentraliserat till de kommunala verken. Det var således till verkschefen arbetarna fick vända sig med sina krav. Denne bestämde sedan enväldigt eller i samråd med sin styrelse huruvida man skulle hörsamma dessa eller ej.

Den första stora strejkrörelsen i Stockholm bröt ut sommaren 1881. Stadens grovarbetare utnyttjade högkonjunkturen inom byggbranschen till att kräva lönepåslag. Arbetarna saknade ännu fackföreningar, istället drog de genom staden i spektakulära demonstrationståg och höll stora opinionsmöten. Staden var en av de största arbetsgivarna och likaså först ut med att bevilja de krävda löneökningarna, förmodligen för att undvika att oroligheterna spred sig. Solidariteten bland arbetarna var stor och stadens anställda fortsatte sin strejk ytterligare några dagar tills också de övriga arbetsgivarna givit med sig.

I regel var arbetarna dock utlämnade till arbetsgivarens godtycke. Staden anställde helst oorganiserad arbetskraft och det var inte ovanligt att fackligt aktiva avskedades. Men fackföreningarna växte i styrka och det tidiga 1900-talets kommunala arbetsmarknad präglades av häftiga konflikter. Nu krävde arbetarna inte bara kortare arbetstid och högre löner, utan också att deras föreningar skulle bemötas som jämbördiga förhandlingsparter med rätt att sluta kollektivavtal. Det sistnämnda kravet uppfattades som ytterst utmanande. Såväl verkscheferna som större delen av fullmäktige såg kollektivavtalen som ett intrång i den kommunala suveräniteten. Den kommunala självstyrelsen gjordes således till ett vapen i kampen mot de fackliga organisationerna.

Den storstrejk för rösträtt som genomfördes under tre dagar i maj 1902 belyser väl stadens inställning. Stadsfullmäktiges majoritet intog en starkt fördömande attityd till de av stadens arbetare som deltog i strejken och vände sig direkt till regeringen i syfte att få till stånd en kriminalisering av det man kallade samhällsfarliga strejker. Samtidigt presenterade de kommunala arbetscheferna, med stöd från de stora förvaltningsnämnderna, ett förslag som inte heller det lär ha förbättrat relationerna till arbetarna. Enligt detta borde staden skapa en elitkår av stamanställda arbetare som var bundna genom personliga avtal och särskilda förmåner. Priset för förmånerna var att arbetarna avstod från strejkvapnet.

Större framgång hade den korta strejk som stadens renhållningsarbetare genomförde 1903 och som utmynnade i ett kollektivavtal. Denna seger inspirerade övriga fackföreningar som 1905 krävde kollektivavtal för samtliga stadens arbetare. Staden slog bakut och konflikten var ett faktum. En allmän strejk utbröt och under en vecka lamslogs i stort sett hela Stockholm. Vädrets makter var på de strejkandes sida. Det var både varmt och torrt vilket innebar att soporna som hopades på stadens gator snart förvandlades till en sanitär olägenhet.

Strejken väckte starka känslor hos allmänheten. Aktionen hyllades av vissa och väckte stark vrede hos andra. Nybakade studenter på Östermalm anmälde sig som strejkbrytare. Upploppsstämningen växte i takt med att strejken fortskred. När en av de strejkande stoppade en fastighetsskötare som på eget bevåg forslade bort latrintunnor var kravallerna ett faktum. Hästgardister fick tillkallas och till sist lug-



**Vid den omfattande** strejken 1905 gick nybakade studenter in som strejkbrytare och övertog renhållningsarbetarnas arbete. Här är det Odengatan som sopas.

nade oroligheterna ner sig. Strejken fortsatte dock och efter en vecka tvingades myndigheterna kapitulera. Därefter rådde arbetsfred under flera år.

Nästa stora drabbning blev 1909 års storstrejk. Denna hade i sig inte något samband med den kommunala arbetsmarknaden. LO hade dessutom undantagit grupper som arbetade inom sjukvården och inom el-, gas-, vatten- och renhållningsverken från strejken. I regel följdes LO:s direktiv. Dock inte i Stockholm, vilket till stor del berodde på stadens myndigheter. Dessa hade satt industriverken under militärbevakning för att skydda dem mot eventuella strejkande. Åtgärden uppfattades som ytterst provocerande och arbetarna vid dessa verk gick med i strejken.

Storstrejken innebar ett enormt nederlag för arbetarna. För kommunalarbetarna innebar den en katastrof. De flesta av de kollektivavtal som ingåtts upphävdes och många strejkande nekades återanställning. I fackföreningarna minskade medlemstalet dramatiskt.

Mot bakgrund av de här händelserna är det inte att förundra sig över att de socialdemokratiska kommunalpolitiska programmen ställde utförliga krav på staden som arbetsgivare. Man ville att staden skulle känna sitt ansvar och agera mönsterarbetsgivare vilket bl.a. innebar åttatimmarsdag, kollektivavtal och pensioner åt efterlevande.

### *De arbetslösa*

Inom stadsfullmäktige betraktades de arbetslösa och deras problem främst som en angelägenhet för filantropin och fattigvården. Det var ytterst motvilligt som fullmäktige under 1800-talets sista årtionden gick med på att ordna nödhjälpsarbeten, t.ex. makadamslagning och snöskottning. Det betraktades som oansvarigt att använda stadens ekonomiska medel till denna form av verksamhet. Dessutom ansåg man att näringslivet borde stå fritt från kommunala ingripanden, helt i den rådande ekonomiska liberalismens anda.

Socialdemokraterna var av en annan uppfattning. För partiet var det självklart att arbetslösheten borde vara en kommunalpolitisk angelägenhet och att staden borde bedriva en långsiktig arbetslöshetspolitik. Stadens arbeten borde planeras efter både säsongs- och konjunkturväxlingar. Om arbetslöshet ändå uppstod borde man skapa tillfälliga kommunala arbeten.

Socialdemokraterna betraktade även inrättandet av en kommunal arbetsförmedling som ett viktigt led i arbetslöshetspolitiken. Detta krav fick man igenom 1905. Därigenom var dock bara halva segern vunnen. Nu fick man istället kämpa mot de kommunala arbetschefernas ovilja att anlita förmedlingen.

# Början på ett nytt sekel – på marsch mot demokratin

DE FÖRSTA ÅRTIONDENA av 1900-talet utgör en övergångsfas i Stockholms kommunala historia. När det gäller förhållandet till staten vann fullmäktige 1904, efter lång strid, rätten att välja sin egen ordförande. Men fortfarande höll staten ett särskilt vakande öga över staden: Överståhållaren skulle även i fortsättningen »följa verkställigheten av stadsfullmäktiges beslut och förvaltningen av kommunens angelägenheter«.

Fram till 1913 förnyades halva fullmäktige årligen; kommunala val hölls alltså varje år. Från detta år fick Stockholm samma valperioder som andra städer, med val av halva fullmäktige vartannat år

Förändringen av stadsfullmäktiges sociala sammansättning gick långsamt. Ämbetsmännen fortsatte att utgöra bortåt 1/3 av församlingen, och ledande företrädare för stadens industri, handel och finansvärld lät sig ännu väljas in i fullmäktige. Efter 1910 hittar man också en handfull arbetare, och ytterligare ett antal funktionärer inom arbetarrörelsen, i stadsfullmäktige. Trots det var medelinkomsten bland fullmäktigeledamöterna 17.610 kr år 1915, dvs. sex gånger högre än bland stadens väljare.

## Ökade politiska motsättningar

Den traditionella uppfattningen var länge att kommunalpolitiken inte var partipolitisk. Till de kommunala församlingarna valdes man, inte kvinna, för sin personliga kompetens, eller för att man företrädde viktiga samhällsintressen som borde finnas företrädda i fullmäktige. Att det bara var en mindre grupp medborgare som i realiteten bestämde de lokala politiska organens sammansättning underlättade denna politik.

I början av 1900-talet förändrades denna praxis. Det berodde till stor del på att de stora partierna inom rikspolitiken nu formerades. Socialdemokraterna fick sina första riksdagsmän kring sekelskiftet och 1902 och 1904 bildade liberaler och högermän sina nationella valorganisationer.

Från och med nu kom skärpta intressekonflikter allt mer att präglade Stockholms stadsfullmäktige. Trots att socialdemokraterna ännu utgjorde en minoritet – vid den 100-gradiga skalans sista val 1909 hade partiet endast sex mandat – bidrog deras närvaro till att skärpa det politiska tonfallet. En annan orsak till att den poli-



**Stockholms stadsfullmäktige** församlade i Stora Börssalen i Börshuset vid Stortorget omkring 1910. Dessa lokaler var fullmäktiges hemvist fram till 1921 då man flyttade in i det nybyggda Stadshuset. Den officiella invigningen skedde dock först 1923. Beslutet att bygga stadshuset liksom att fullmäktige skulle flytta dit hade förorsakat långvariga strider inom stadsfullmäktige. Frågan löstes först när högermannen K. A. Wallenberg lovat att ur egen ficka bidra med en ansenlig summa till inredningen av det nya stadshuset.



tiska stiltjen bröts var att den så kallade kommunala reformrörelsens anhängare ökade sitt inflytande i fullmäktige. Reformrörelsen riktade en omfattande kritik mot stadens politiska organisation. Stadsfullmäktige beskyldes för att vara en stelbent byråkratisk församling och stadens nämnder och utskott anklagades för maktmissbruk. För reformrörelsen var bristerna i det politiska systemet intimt förbundna med den tröghet på socialpolitikens område som utmärkte stadens politiker (se s. 128f.). I fullmäktige hade rörelsen sina främsta förespråkare bland socialdemokraterna och de frisinnade.

Valet 1903 innebar ett genombrott för reformrörelsen. Detta medförde en påtaglig vitalisering av fullmäktiges debatter och antalet motioner ökade. Också valrörelsernas karaktär genomgick en drastisk förändring. Reformvännernas tydligt angivna krav skilde sig markant från tidigare valrörelsers allmänna och svepande ordalag. Därigenom tvingades även motståndarna att klarare ange sin politiska linje. Men därifrån till en strikt genomförd partipolitisering var steget fortfarande långt.

Från och med valet 1908 kan man dock med rätta tala om en partipolitisering av kommunalpolitiken. Till detta bidrog att riksdagen året dessförinnan sagt ja till proportionella val efter en 40-gradig skala. Visserligen måste beslutet bekräftas också av 1909 års riksdag, men det kom ändå att påverka valrörelsen. Reformvännerna gav nu sitt samarbete en fast organisatorisk form i den år 1908 bildade radikala alliansen. Syftet var att bilda en enig front mot högern. Även denna rustade för kamp. I Allmänna Valmansförbundet såg den nya valledaren Sten Stendahl, som representerade en yngre och mer aggressiv del av högern, till att den politiska stridslusten disciplinerades i fasta organisatoriska former. Arbetarrörelsen och reformrörelsen utpekades som huvudmotståndare.

## Proportionalism och 40-gradig skala

Den rösträttsreform som beslöts 1907/09 innebar proportionella val enligt en 40-gradig skala. Det var uppenbart att många stockholmare uppskattade det ökade politiska inflytandet. Valdeltagandet steg, framförallt bland grupper med låga röstetal. När den 40-gradiga skalan för första gången tillämpades 1910 var valdeltagandet närmare 40 procent. I det sista valet enligt detta system 1917 var motsvarande siffra dryga 52 procent.

De politiska konsekvenserna av rösträttsreformen blev dock begränsade. Trots vissa inledande förluster fortsatte högern att vara det största partiet och växte till som mest 62 av 100 mandat 1917. Socialdemokratin, som först 1903 fått sin första ledamot i fullmäktige, ökade under valen 1910 och 1911 sitt mandattal från 6 till 31, men tappade sedan något i storlek. Det visade sig svårt att mobilisera arbetarna till valbåsen, och 20 procent miste fortfarande sin rösträtt på grund av obetalda skatter. Liberalerna var de stora förlorarna i såväl riksdag som fullmäktigeförsamlingar under 1910-talets polariserade samhällsklimat.

De politiska partierna visade nu de kvinnliga väljarna en ny uppmärksamhet. Det nymornade intresset var inte utan skäl. I Stockholm hade kvinnorna markant ökat sin andel av de röstberättigade. Detta berodde delvis på att gift kvinna inte längre behövde ansöka om att få bli beskattad för att få rösta. Också kvinnors ökade förvärvsarbete – och därmed egna inkomst – bidrog. Vid sekelskiftet hade 6.542 kvinnor rösträtt. Motsvarande siffra 1910 var 20.900. Kvinnorna utgjorde då 24,4 procent av samtliga röstberättigade.

Också den 1902 bildade Landsföreningen för Kvinnans Politiska Rösträtt, LKPR, visade de kvinnliga väljarna ett stort intresse. Det var strategiskt viktigt för den fortsatta rösträttskampen att dessa verkligen använde sig av rösträtten. Representanter för LKPR erbjöd sig därför att tala på partiernas valmöten. De deltog på en rad sådana möten, främst de frisinnares. Socialdemokraterna hade en egen politisk taleskvinna – Kata Dahlström. På Allmänna Valmansförbundets möten var dock inte rösträttskvinnorna välkomna. Däremot anordnade högern ett eget kvinnligt valmöte på Grand Hotel. Högergruppens ordförande Johan Östberg inskräppte där vikten av att de samhällsbevarande kvinnorna tog upp striden med »de socialdemokratiska och radikala kvinnornas väljarmassor«.

Rösträttsreformen innebar att kvinnor blev valbara till alla kommunala uppdrag. Då de saknade rikspolitisk rösträtt kunde de dock inte väljas till landstinget eftersom det ingick i dess uppgift att välja ledamöter till riksdagens första kammare. Det praktiska resultatet blev dock klen. Vid 1910 års val invaldes sammanlagt 37 kvinnor i landets kommunalpolitiska församlingar. I Stockholm blev endast två kvinnor valda, för socialdemokraterna Gertrud Månsson och för högern Valfrid Palmgren. Liberalerna som starkast verkat för kvinnors valbarhet fick inte någon kvinna vald, till de övriga partiernas ohöjda förtjusning. Vid det nästföljande valet 1911 satte de frisinnares för säkerhets skull upp sin främsta kvinnliga kandidat, Emilia Broomé, på vallistans första plats. Därmed fick liberalerna sin första kvinnliga fullmäktigeledamot.

**1 Sten Stendahl** var den nya, unga och arga högers representant i Stockholms stadsfullmäktige under åren 1912–19.

**2 Socialdemokraten Gertrud Månsson** var en av de två kvinnor som valdes in i stadsfullmäktige vid 1910 års val. Hennes tid i fullmäktige blev lång – 1910–15, 1919–31. Gertrud Månsson hade liksom många av de tidiga kvinnliga fullmäktigeledamöterna ett aktivt kvinnopolitiskt engagemang. Hon var bl. a. ordförande i Stockholms Allmänna Kvinnoklubb 1892–95.

**3 Den andra** av de två kvinnor som invaldes vid 1910 års stadsfullmäktigeval var högers Valfrid Palmgren. Hennes tid i stadsfullmäktige blev emellertid kort och hon återvaldes inte vid 1911 års val.



1



2



3

Den resterande delen av den 40-gradiga skalans tid präglades av olika initiativ för att öka den kvinnliga representationen. Då de kvinnliga kandidaterna ofta hamnade långt ner på vallistorna gjordes försök med kvinnliga särlistor. Det hände att de kvinnliga väljarna röstade på kvinnliga kandidater från andra partier, för att på så vis säkra att åtminstone någon kvinna blev vald. Vid valet 1917 återinvaldes t.ex. liberalernas Emilia Broomé med hjälp av socialdemokratiska kvinnoröster, i tidningen *Socialdemokraten* utmönstrade som »kvinnlige medlöparkategorier«. Trots dessa ansträngningar förblev antalet kvinnor i stadsfullmäktige lågt. Under den 40-gradiga skalans tid varierade det mellan fem och sju.

## Partipolitik

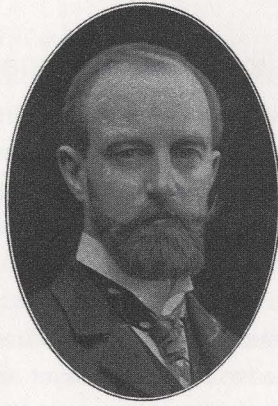
Med det proportionella valsystemet vann partipolitiken på allvar insteg i kommunalpolitiken. Partiorganisationerna tog nu över de kommunala valrörelserna. För Stockholm sköttes de av Allmänna Valmansförbundets stockholmsavdelning, Frisinnade Valmansföreningen, Liberala Valmansföreningen, 1910 ombildad till en lokalavdelning av Frisinnade Landsföreningen samt arbetarkommunen som var socialdemokraternas lokala organ.

Socialdemokraterna underströk nu i sin valpropaganda att man inte längre tänkte agera hjälptrupp till de frisinnade. Samarbetet mellan liberaler och socialdemokrater hade dock utsatts för påfrestningar redan tidigare. Trots det gemensamma intresset för vissa reformfrågor var det uppenbart att partierna representerade olika politiska ideologier. Det hårdnande läget på arbetsmarknaden, inte minst 1909 års storstrejk, radikaliserade arbetarrörelsen vilket fick många liberaler att ifrågasätta samarbetet. Socialdemokraterna anklagade å sin sida sina forna samarbetspartners för att vara medlöpare till kapitalisternas »brutala framfart« under storstrejken.

Också högern bedrev ett betydligt aggressivare valarbete än tidigare. Många inom det egna lägret uppfattade dock Allmänna Valmansförbundets agerande som alltför aggressivt och det uppstod spänningar mellan en äldre generation moderater och högers unga och arga representanter. Den nya politikens främsta repre-



4



5



6

sentant och strateg, Sten Stendahl, anklagades för partipolitisk likriktning och bossvalde – en kritik som den politiska oppositionen inte var sen att använda sig av. I förhållande till den nya högern framstod, sade man, den 100-gradiga skalans högermän i ett förklarad skimmer. Enligt socialdemokraten Knut Tengdahl hade det varit en ren fröjd att samarbeta med den gamla högern jämfört med den nya som hade sin främsta styrka i armbågarna och inte i hjärnan.

Även nomineringsförfarandet förändrades. Under den 100-gradiga skalans tid diskuterades fullmäktigekandidaterna till en början på de officiella valmötena. De kandidater som majoriteten föredrog uppfördes på en vallista. Mötena ordnades i regel av den halva av stadsfullmäktige som hade ett år kvar av sin mandattid. Med tiden kom dessa möten allt mer i skymundan för de allmänna valmötena. Dessa arrangerades vanligen av de kommunalföreningar som fanns i stadens församlingar, men även politiska organisationer, fastighetsägareföreningar och företrädare för det lokala näringslivet förekom som mötesarrangörer. Mötena blev ofta röriga och högljudna tillställningar där partiföreträdare och representanter för lokala särintressen stred för att få »sin« kandidat nominerad. Politiska intriger var vanliga och spränglistor hörde till vardagen i dessa sammanhang.

De kandidater valmötet till sist enades om kunde dessutom lätt sättas ur spel i det egentliga valet. Vid valet av de kandidater som skulle föras upp på vallistorna gällde principen en röst per närvarande person, men vid valurnorna avgjorde den graderade skalan. De allmänna valmötena förlorade dock successivt i betydelse och 1907 var deras era över. Nu blev nomineringarna en intern partipolitisk angelägenhet. Men till en del bibehölls det gamla systemet. Kandidaterna presenterades fortfarande på offentliga möten där de höll valtal och besvarade frågor. De slutgiltiga listorna fastställdes dock av det egna partiet. Spänningar och splittringstendenser inom partierna bidrog emellertid till att även dessa nomineringar präglades av politiska intriger och spränglistor.

**4 Emilia Broomé** blev 1911 liberalernas första kvinnliga representant i stadsfullmäktige. Hon var ledamot till och med 1924. Liksom många av de övriga kvinnliga fullmäktigeledamöterna hade hon sin bakgrund i tidens kvinnliga organisationsväsen och var åren 1898–1911 ordförande i Sveriges Kvinnliga Fredsförening. Hon hade dessutom en nära koppling till den kommunalpolitiska sfären genom sitt arbete som byråföreståndarinna på Centralförbundet för Socialt Arbete åren 1904–1914.

**5 Halfred von Koch** var en av reformrörelsens centralgestalter och var bl. a. ordförande i den fattigvårdskommitté som tillsattes på initiativ av Centralförbundet för Socialt Arbete. von Koch var ledamot av stadsfullmäktige 1904–08 och 1913–18.

**6 Anna Lindhagen** var socialdemokratisk ledamot i stadsfullmäktige 1911–23. Hon hade en gedigen förankring i tidens kvinnopolitiska organisationsväsen som sekreterare i Sveriges Kvinnliga Fredsförening, och som först sekreterare, senare ordförande i stockholmsavdelningen för Kvinnans Politiska Rösträtt. 1911–28 satt hon i styrelsen för Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund.



**Yngve Larsson** (t. v.), här tillsammans med Hjalmar Mehr, spelade en framträdande roll i Stockholms kommunalpolitik, inte minst genom sitt arbete i Svenska Stadsförbundet åren 1908–20, från och med 1919 som dess direktör. Larsson började sin politiska bana som socialdemokrat, men gick senare över till liberalerna. Det dröjde emellertid till 1935 innan han, då som representant för Folkpartiet, invaldes i stadsfullmäktige. Larsson blev därefter kvar i fullmäktige till 1954, från 1950 som stadskollegiets ordförande. Han kom även att spela en pådrivande roll i det interkommunala samarbetet, bl. a. som ordförande i Storstockholms Samarbetsorganisation 1952–54.

## Kommunalsocialism, liberalism och sparsamhet

Rösträttsreformen 1907/1909 innebar såldes en tilltagande politisk polarisering, liksom nya sociala gruppers inträde i de politiska församlingarna. Denna förändring återspeglades självfallet i den kommunalpolitiska debatten.

För den unga socialdemokratin blev kommunsocialismen ett viktigt slagord när det gällde att för väljarna konkretisera den egna politiken. I partiets kommunalpolitiska program från 1911, som också massivt spreds i de lokala valrörelserna i Stockholm, förespråkades bl. a. kommunaliseringar av affärsverksamhet »av allmän betydelse för befolkningens levnadsvillkor«. Intressant nog var programmet i stor utsträckning skrivet av sedermera liberala borgarrådet Yngve Larsson, som då var aktiv socialdemokrat.

De främsta punkterna på Allmänna Valmansförbundets program var sparsamhet, planmässighet när det gällde stadens arbeten, stöd till näringslivet genom låg skatt och bra tomter till industrin. De frisinnade fortsatte i stort sett på den väg som den radikala alliansen utstakat. Trots kraven på ett ökat kommunalt engagemang i sociala frågor önskade man behålla det nära samarbetet med filantropin.

Sparsamhetskravet fanns med på samtliga partiers program. Men det stod samtidigt klart att socialdemokraternas och liberalernas sociala ambitioner krävde ökade kommunala insatser. Istället var det nu högern som trädde fram som det stora sparsamhetspartiet. Under Stendahls ledarskap blev lågskattepolitiken den centrala ledstjärnan, och särskilt sociala krav utsattes för hårda prutningar. Ironiskt nog hade emellertid aldrig utgifterna för nödhjälp varit så höga, den kommunala byråkratin vuxit så snabbt eller kommunala företag, alltifrån kommunala svingårdar till blodpuddingsfabriker, inrättats i sådan omfattning som under Stendahls tid. Orsaken var den omfattande dyrtidsadministration som skapades under första världskriget.

## Taxor kontra skatter

Att högern nu till fullo axlat rollen som den klassiska liberala ekonomins försvarare framträdde klart i stadsfullmäktiges budgetdebatter. Till en början nöjde partiet sig med att kräva oförändrad skatt, men från och med 1913 började man arbeta för att få den sänkt.

Högern förde också in ett nytt moment i de ekonomiska debatterna genom att kräva att den kommunala verksamheten skulle utsättas för en affärsmässig granskning och bedömning. Affärsmässigheten ansågs särskilt viktig för de verksamheter som delvis finansierades via den taxa som togs ut av brukarna, t. ex. för el, gas och vatten. Enligt de nya principerna skulle taxorna sättas så att de skapade ett ekonomiskt överskott och därmed bidra till att minska skattetrycket. Socialdemokraterna och vissa liberaler ansåg detta vara att missbruka den kommunala monopolställningen. Taxorna borde enligt dem anpassas efter medborgarnas ekonomiska bärkraft.

Högern hade i och med 1915 års val återerövat majoriteten i stadsfullmäktige. Därmed var det fritt fram för de nya ekonomiska idéerna. Oavsett rådande kristid och ökad arbetslöshet vägrade högern gå med på en skattehöjning. Detta trots att

skattenivån legat oförändrad på sex kronor sedan 1911. Däremot genomdrev partiet höjningar av gas- och eltaxorna – i direkt syfte att undvika en skatthöjning. Dessutom prutades nämndernas äskande om höjda anslag, bl.a. för löneförhöjningar och nya tjänster, med över en miljon.

Vid budgetdebatten 1916 hade kristiden förvärrats och stadens ekonomi var starkt pressad. Det allvarliga läget framtvingade en politisk uppgörelse. För vänstern innebar den ett klart nederlag. Genom en teknisk omräkning av grunden för skatteberäkningen hade högern till och med lyckats sänka skatten. Samtidigt vägrade man sänka el- och gastaxorna. Däremot minskades anslagen till de kommunala arbetena.

Året därpå var stadens finanser än mer ansträngda. Högern tvingades nu acceptera en skatthöjning, men lyckades genomdriva en höjning av eltaxorna. Även 1918 tvingades partiet erkänna behovet av skatthöjningar. Men detta år röstade många av partiets moderata, liksom de frisinnade, på den av socialdemokraterna föreslagna högre skattesatsen. Det var uppenbart att man ansåg att Stendahl och hans anhängare nu passerat gränsen för det moraliskt försvarbara. Trots fronderingen från de egna gick den skattesats som föreslogs av Stendahlsfraktionen segrande ur striden.

## Spårvagnsfrågan

Förutom skatterna och taxorna kom även frågan om en kommunalisering av stadens spårvägar att fungera som en ideologisk vattendelare mellan tidens höger och vänster.

Idag föreställer vi oss gärna att en väl utbyggd infrastruktur binder staden samman. Om infrastruktur tolkas på det sättet tvingas man konstatera att det dröjde innan Stockholm fick en sådan struktur.

Det kollektiva kommunikationsmedel som stod till buds kring sekelskiftet var hästspårvagnarna. Spårvagnstrafiken sköttes på privat basis. Stockholms nya spårvägsaktiebolag hade av stadsfullmäktige 1876 givits tillstånd att bedriva verksamheten under 40 år. Spårvägarna saknade ett heltäckande nät och att ta sig från stadens norra till dess södra delar var ett besvärligt och tidsödande företag. Merparten av stockholmarna begagnade sig heller inte av spårvagnarna. För många var detta kommunikationsmedel även uteslutet av ekonomiska skäl. Spårvagnsbolaget anklagades också för att nonchalera arbetarnas behov av att kunna ta sig till och från arbetet. Stadens arbetare framförde upprepade och ilska krav på speciella »arbetartåg« vid arbetsdagens början och slut.

Spårvagnsfrågan blev också föremål för hetsiga diskussioner i stadsfullmäktige. En sådan utspelade sig 1902. Trots att spårvägsbolagets koncession inte gick ut förrän 1916 gav fullmäktige beredningsutskottet i uppdrag att inleda förhandlingar med spårvägsbolaget om en kommunalisering av spårvägstrafiken. Orsaken var att spårvägsväsendet skulle elektrifieras, vilket innebar en stor förändring av driften. Beredningsutskottet misslyckades med sitt uppdrag. Spårvägsbolaget var inte intresserat och med det lät sig utskottet nöja. Till utskottets lams hållning bidrog förmodligen att en av dess ledamöter, generalkonsul Edvard Fränckel, även satt i spår-

vägsbolagets styrelse. En majoritet gick till sist på utskottets linje och spårvägens kommunalisering sköts på framtiden.

Frågan fick förnyad aktualitet när spårvägsbolagets koncession löpte ut 1916. Ett antal förslag diskuterades och förkastades innan fullmäktige till sist enades om ett kompromissförslag. Det nya bolaget blev halvkommunalt och staden fick rätt att lösa in det efter 15 år. I praktiken visade sig förslaget undermåligt. Styrelsens privata respektive kommunala ledamöter råkade ständigt i luven på varandra. Men också ekonomiska bekymmer tillstötte. Upprepade höjningar av spårvagnstaxan kunde inte rädda verksamheten. Till sist blev det omöjligt att driva företaget utan ekonomiskt stöd från staden. I det läget, 1919, övertog staden verksamheten helt.

I regel var dock den partipolitiska enigheten stor när det gällde de infrastrukturrella satsningarna. Även ett så omfattande projekt som Hammarbyleden samlade politisk enighet. Beslutet gick 1914 igenom i stadsfullmäktige utan större diskussioner. 1910-talets planer på en frihamn skapade heller ingen större tveksamhet. Stendahlshögern drev kravet om en frihamn hårdast. Det här kan tyckas rimma illa med den sparsamhetsnit som annars utmärkte denna del av högern. Men beträffande investeringar som gynnande näringslivet hyllade man andra principer. När det gällde industrin var partiet heller inte främmande för att införa rabatterade taxor för el och gas, dvs. en rakt motsatt politik jämfört med den man förespråkade för hushållskonsumenterna.

## Stadsfullmäktige och den sociala frågan

Den »sociala frågan« kom att inta en framskjuten plats under 1900-talets första år. I samhällsdebatten hade intresset för de socialpolitiska frågorna ökat betydligt. Orsakerna var flera. En var emigrationen. En annan de ökade spänningarna på det rikspolitiska planet. Framväxten av en organiserad arbetarrörelse – både den fackliga och den politiska – bidrog också till att de sociala orättvisorna hamnade på den politiska dagordningen. Även de krav som framfördes av reformvänliga liberaler av olika schatteringar var en bidragande orsak. Som en följd av detta började stadsfullmäktiges utpräglade socialpolitiska ointresse väcka en allt mer högröstad kritik.

I Stockholm tog sig intresset för de sociala frågorna uttryck i den kommunala reformrörelsen. I stadsfullmäktige hade rörelsen sina främsta förespråkare bland socialdemokraterna och de reformvänliga av de frisinnade. Men den hade även ett visst stöd inom den moderata grupperingen inom högern.

Många av reformrörelsens aktiva återfanns inom den breda samarbetsorganisationen CSA, Centralförbundet för Socialt Arbete, grundad 1903. Inom förbundet samlades en rad intressen, bl. a. stora delar av tidens organiserade välgörenhet. Förbundets betydelse för den kommunala utvecklingen kan knappast överskattas. Inom fattigvård, barnavård, nykterhetsvård och bostadspolitik utarbetade CSA omfattande reformprogram som i betydande utsträckning realiserades. Också den kommunala administrationen reformerades under inflytande av CSA-kretsen. Svenska stadsförbundet och socialinstitutet, den första utbildningen av kommunala tjänstemän, tillkom på dess initiativ. En bärande tanke i CSA:s verksamhet var att

dessa reformer var nödvändiga för att minska klassmotsättningarna i samhället, och på så sätt undvika revolutionära utbrott och omkastningar.

CSA hade goda förutsättningar att verka direkt inom det kommunalpolitiska systemet. Många av förbundets medlemmar, liksom andra som sympatiserade med dess idéer, återfanns inom stadsfullmäktige, framförallt bland de liberala som t.ex. Halfred von Koch, Erik Palmstierna (som senare övergick till socialdemokratin) och Emilia Broomé. Till de socialdemokratiska kommunalpolitiker som engagerade sig i CSA hörde Anders Örne, Otto Järte och Gottfrid Björklund.

Stadsfullmäktigevalet 1903 och de därpå följande valen innebar betydande framgångar för reformvännerna. Åren 1903–1907 invaldes några av reformrörelsens starkaste namn i fullmäktige, som t.ex. liberalerna Carl Lindhagen, Halfred von Koch och Knut Kjellberg.

1908 års val blev reformrörelsens stora genombrott. Året dessförinnan hade Stockholms kommunala reformförening bildats i syfte att underlätta samarbetet mellan socialdemokrater och liberala reformvänner. Under valrörelserna 1908 och 1909 gavs detta samarbete ytterligare fast form i den radikala alliansen, där några av liberalernas och socialdemokraternas starkaste namn ingick.

Högern åsåg inte stillatigande reformrörelsens politiska framfart. Allmänna Valmansförbundet riktade hård kritik mot rörelsen och sköt speciellt in sig på dess ledande personer. År 1908 lyckades man med den 100-gradiga skalans hjälp slå ut von Koch trots det starka stöd denne hade i sin valkrets. Oaktat högerns hårdnande motstånd stärkte reformrörelsens sympatisörer sin ställning i stadsfullmäktige också detta år. Vid valet 1909 var det dock högern som skördade de politiska framgångarna. Partiet lyckades nu slå ut några av reformrörelsens starkaste kort som Carl Lindhagen, som övergått till socialdemokraterna, samt Knut Kjellberg och socialdemokraten Fritz Lindqvist.

## Bostadseländet

En av de viktigaste frågorna för reformrörelsen var bostadspolitiken. Situationen på bostadsmarknaden sammanfattades av stockholmarna själva som »bostadseländet«.

Vad var då bostadseländet? Termen var ett samlingsbegrepp för en rad problem med anknytning till stockholmarnas boendesituation. Ett var bristen på bostäder. Till denna bidrog Stockholms snabba befolkningstillväxt. Samtiden använde sig av uttrycket »rent amerikansk« när den skulle beskriva stadens befolkningsexpansion. Ett annat problem var de höga hyrorna. Till en del var dessa ett direkt resultat av bostadsbristen. Men de var också en produkt av tidens omfattande fastighets- och markspekulation. Denna var delvis framkallad av stadens bostadspolitik. Enligt Lindhagenkommitténs generalplan från 1866 skulle allt tillgängligt byggnadsutrymme utnyttjas maximalt. Detta innebar kraftiga tomtvärdesstegringar, något som lockade till fastighetsspekulation vilket ytterligare drev upp värdet.

Situationen på bostadsmarknaden vid 1870-talets slut beskrevs så här av stadens överståthållare:



I brist på bostad måste många ordentliga arbetarefamiljer taga sin tillflykt till vindar eller uthuslägenheter, där de icke kunna bereda sig skydd mot kölden, och för en och annan, som ej ens lyckades finna eller bibehålla ett så pass hyggligt härbärge, stod ingen annan utväg öppen, än att slå sig ned med sitt bohag, i någon bergsskrevla eller på någon avlägsnare allmän plats.

Vid 1800-talets slut fanns det i stort sett inte några lediga lägenheter i Stockholm. Samtidigt hade hyrorna ökat kraftigt, från 1894 till 1905 med ungefär 50 procent. Stockholmarna tvingades bo smått, ca 37 procent bodde i ett rum och kök, bo hemma länge, hyra ut delar av sina lägenheter eller bli inneboende.

Vid 1903 års valkampanj dominerade bostadsfrågan. En rad opinionsmöten hölls. Ett sådant arrangerat av föreningen Studenter och Arbetare samlade flera hundra deltagare. Mötet krävde att stadsfullmäktige skulle vidta kraftfulla bostadspolitiska åtgärder som t.ex. kommunalt byggda bostäder för stadens arbetare och stöd åt icke spekulativa bostadsföretag.

Vad gjorde då stadsfullmäktige? Till en början i stor sett ingenting, vilket ju också var kärnpunkten i kritiken. Fullmäktige förblev dock inte opåverkat av den stora uppmärksamhet som bostadsfrågan väckte i samhällsdebatten vid 1900-talets början, t.ex. tillsatte man en bostadsutredning – en månad före 1903 års val. Men bostadsfrågan kom även efter detta val att inta en dominerande plats i den kommunalpolitiska diskussionen. Detta berodde främst på reformrörelsens och socialdemo-

**Bostadslösa** inkvarterade i nödbostad på Hornsgatan. De tillfälliga nödbostäderna utgjorde ett typiskt inslag på bostadsmarknaden i bostadsbristens Stockholm.



kraternas ökade inflytande i fullmäktige. Inte minst bidrog det starka engagemanget hos två av de ledamöter som valdes in vid 1903 års val – den frisinnade Carl Lindhagen och socialdemokraten Ernst Blomberg.

Lindhagen var, liksom många av reformrörelsens nyvalda representanter, en aktiv motionär och tvingade därmed fullmäktige att uppmärksamma bostads- och markfrågorna på ett helt annat sätt än tidigare. För att sätta stopp för spekulationsintressena måste, enligt Lindhagen, staden öka sitt markinnehav. Likaså borde markens värdestegringar tillfalla staden och bl.a. bekosta bostadspolitiska reformer. En planmässigt genomförd tomtpolitik liksom markupplåtelse på tomträttsens grund låg också Lindhagen varmt om hjärtat. Dessutom såg han en ökad produktion av smålägenheter och en upplösning av stadens bostadsgeografiska klassgränser som ett ytterst viktigt bostadspolitiskt mål. Han var långt ifrån ensam om de här tankarna i fullmäktige. De omfattades av många av reformrörelsens sympatisörer och för socialdemokraterna tillhörde mark- och bostadsfrågorna de givna kommunala huvudfrågorna. Men också inom högern förmärktes ett ökat intresse för dessa frågor, framförallt fann man idéerna om kommunala markförvärv och om beskattning av markvärdestegringen tilltalande. Ställningstagandena i bostadsfrågan följde således inte någon klart utmejslad partipolitisk linje. De reformvänliga nykomlingarna och deras idéer fick också ett ganska välvilligt, om än ibland överseende, mottagande i stadsfullmäktige.

Stadens inköp av Enskede 1904 utgjorde början till en rad stora markköp. Initiativet kom från fullmäktiges moderata grupp. Avsikten var att skapa utrymme för fler bostäder, både egnahem och hyreshus. Men man önskade även tillgodose arbetslivets, industrins och handelns behov. Marken skulle upplåtas under sådana former att dess värdestegring tillföll staden. Agerandet styrdes också av en rädsla för att staden skulle förlora inflytandet över förortsbildningen till privata intressen.

Utöver stadens markköp hände inte mycket i bostadsfrågan. Dessutom gick stadens exploatering av den nyförvärvade marken långsamt. Ett planerat tomträttsinstitut och frågorna om hur det skulle tillämpas hade fastnat i de kommunala utredningskvarnarna. Den tröghet som präglade bostadspolitiken bidrog till en stadigt ökande irritation hos reformvännerna som nu skärpte de mark- och bostadspolitiska kraven. Av de högermän som tidigare ställt sig positiva till tomträtten började allt fler förespråka en bostadspolitik baserad på äganderätt. De politiska motsättningarna i bostadsfrågan följde i allt väsentligt en höger-vänsterindelning. Trots att reformvännerna uppfattades som en relativt enhetlig grupp, stod dock socialdemokraterna för en radikalare politik än de övriga, inte minst när det gällde kraven på en kommunalisering av byggnadsverksamheten.

Bostadsfrågans politiska smekmånad blev således kort och det tidigare samförståndet ersattes av hätska debatter. En sådan utspelades 1907 då fullmäktige diskuterade egnahemsexploateringen av Enskede. Beredningsutskottet hade föreslagit att ett antal egnahemstomter skulle säljas med äganderätt. Förslaget motiverades med att det gällde att prioritera snabba lösningar om bostadsbristen skulle kunna åtgärdas. Tomträtten krävde särskilda krediter och för dessa erfordrades stadsplan. Valde man äganderätt slapp man dessa tidskrävande procedurer. De av stadsfull-

mäktige som gick på utskottets linje använde det argumentet som ett vapen mot reformivrarna. Fullmäktige röstade dock mot utskottets förslag, men endast med tre rösters övervikt

Året därpå kom liknande motsättningar i dagen. Nu gällde frågan den första delstadsplanen för Enskede. Reformrörelsens von Koch kritiserade staden för att det bostadspolitiska arbetet tog alltför lång tid. Högerens Johan Östberg menade däremot att det var reformvännerna som sinkade bostadsfrågans lösning genom att driva sina krav allt för långt.

Socialdemokraten Knut Tengdahl lade i sin tur skulden på drätselkammarens första avdelning och på dess ordförande Per Hedenblad. Denne blev uppenbart kränkt av Tengdahls anklagelser och ifrågasatte om dennes hätska personanfall verkligen var förenligt med stadsfullmäktiges traditioner. Tengdahl lät sig dock inte avspisas, utan anklagade nämnden för vanstyre. Vid det laget hade fullmäktige urartat till polsk riksdag och man buade och dunkade med bänkklocken. Tengdahl insåg att han nått gränsen för vad som tolererades i fråga om politisk konvens och bad Hedenblad om ursäkt. Han vidhöll dock att man ibland måste gå hårt åt en enskild person för att komma åt det bakomliggande politiska systemet. Den kommunala byråkratins ineffektivitet utgjorde en ständig nagel i ögat på Tengdahl. Åt detta ämne ägnade han en helsida i *Social-Demokraten* 1908 under den talande rubriken »Jag anklagar!«

### *Bostadsfrågan partipolitiserar*

Från och med införandet av det proportionella valsyste­met fördes bostadsfrågan in i snävare partipolitiska fåror.

Socialdemokraterna önskade lägga stora delar av byggnadsverksamheten under kommunal kontroll. Vidare ansåg man att kommunen själv borde agera byggherre och bygga så att även de mindre bemedlade hade råd att bo. Likaså krävde man kommunalt stöd åt en allmännyttig fastighetskredit. Kommunen borde också ordna krediter för tomträtt samt inrätta bostadsinspektion och bostadsförmedling.

Det fanns uppenbara likheter mellan de frisinnades och socialdemokraternas bostadspolitiska program, även om de sistnämnda stod för en betydligt radikalare politik. De frisinnade framförde bl. a. krav på kommunalt kreditunderstöd åt kooperativa och allmännyttiga bostadsföretag, tomtupplåtelser i innerstaden för byggandet av billiga smålägenheter till familjer med många barn, kommunala bostäder för stadens anställda och för dem som hade svårt att på annat sätt få bostad. I alla sådana frågor kunde socialdemokraterna räkna med stöd från de frisinnade, i alla fall från partiets reformvänliga del. De flesta bostadspolitiska reformförslag föll dock på motståndet från höger­n som här hade god hjälp av bestämmelsen om dubbel­ flertal.

Den allmänna kristid som första världskriget innebar påverkade bostadsmark­naden kraftigt, bl. a. bidrog de drastiskt höjda byggnadskostnaderna till att byggnadsverksamheten i stort sett upphörde. Antalet hemlösa ökade snabbt. Kaoset på bostadsmarknaden framtvängde statliga åtgärder, t. ex. inrättades hyresnämnder som spelade en viktig roll för den hyresreglering som nu också infördes.

Situationen ställde även ökade krav på staden. För socialdemokraterna var det självklart att staden måste börja bygga egna bostäder. De frisinna­de framförde liknande krav, åtminstone när det gällde de mest utsatta grupperna. Högern satte dock med det dubbla flertalets hjälp stopp för alla sådana planer. De husvilla hänvisades istället till baracker och andra tillfälliga anordningar. Till sist tvingades staden bygga ett antal provisoriska lägenheter. Dessa var sanitärt mycket dåligt utrustade och i regel överbefolkade. De förslog heller inte långt och de hemlösa anvisades tomma skolsalar och industrilokaler.

Trots att bostadspolitiken spelade en sådan framträdande roll under 1900-talets två första årtionden begränsades de praktiska resultaten i stort sett till förmånliga krediter för bostadsbyggande och till de trädgårdsstäder som byggdes i stadens regi.

## Fattigvård och välgörenhet

Stadsfullmäktige intog även under den 40-gradiga skalan en ytterst restriktiv hållning på socialpolitikens område och fattigvården bedrevs även fortsättningsvis i nära anslutning till filantropin. De reformer som ändå föreslogs stöp i regel på stendahlshögerns motstånd. Denna var ofta omutlig i sina sparsamhetskrav på det socialpolitiska området. Även inom det frisinna­de partiet återfanns varma anhängare av den klassiska liberala ekonomins doktriner. Den yttersta sparsamhetens före­språkare innehade också den politiska majoriteten i stadsfullmäktige.

Ett fåtal socialpolitiska reformer kom ändå till stånd. Att notera är att många var resultatet av rikspolitiskt beslutade reformer och lagar. Detta gällde t. ex. 1913 års allmänna pensionsförsäkring. Försäkringen bekostades dels med allmänna medel, dels genom avgifter som drogs direkt vid kommunalskatten. Pensionsbeloppet sattes så lågt som möjligt. Särskilda pensionsnämnder tillsattes för den kommunala delen av denna verksamhet. Nämnderna och deras arbete bekostades av kommunerna själva. Likaså fick dessa stå för en fjärdedel av kostnaderna för de pensions­tillägg som utbetalades. Från och med 1918 kunde fattigvården också åläggas att betala pensionstillskott, sjukvårdsbidrag och invaliditetsersättningar.

En annan socialpolitisk förändring var de så kallade barnlagarna som tillkom 1917. Viktigast var lagen om barn utom äktenskap vilken resulterade i barnavårds­mannasystemet. Varje barn fött utom äktenskapet tilldelades en barnavårdsman. I dennes uppgift ingick att bistå modern med råd och upplysningar samt att fastställa faderskap och ordna med underhållsfrågan. Den sistnämnda uppgiften hade en klar samhällsekonomisk aspekt då denna kostnad annars föll på fattigvården.

## Skolmåltiderna – en fråga för välgörenheten, fattigvården eller skolan?

Folkskoleväsendet var före 1862 års kommunalförfattningar en uppgift uteslutande för församlingarna. Vid genomförandet av den kommunala självstyrelsen förblev det kyrkliga inflytandet stort och folkskolan lades under den kyrkliga kommunen.

**Skolbispisningen** organiserades i samarbete mellan filantropin och den kommunala verksamheten. Detta samarbete präglade länge stadens socialpolitik. På bilden skolmatsalen i Maria folkskola 1897.



Stockholm, liksom redan tidigare Göteborg, avvek i detta avseende från övriga landet. För Stockholms del överflyttades beslutanderätten över folkskolans budget via en särskild lag 1903 till stadsfullmäktige. Först 1909 medgavs övriga kommuner med stadsfullmäktige denna rätt.

Skolväsendet i Stockholm blev tidigt en arena för strider mellan reformivrare och sparsamhetsvänner. Sparsamhetskraven drevs även här längst av stendahlshögern som motsatte sig såväl fria undervisningsmaterial som skolmåltider. De förmåner som var knutna till skolan ansågs undergräva barnens respekt för föräldrarna samt leda till att all barnuppfostran kommunaliserades, allt enligt principen att den som gives en tumme snart kräver hela handen. Likaså ondgjorde man sig över folkskolornas höga standard. Att skolbadet använde sig av porslinskar ansågs höjden av slöseri. Det borde duga med vanliga träkar. Ett annat onödigt slöseri fann man i skolornas belysning – en svagare sådan ansågs inte bara hälsosammare för den kommunala ekonomin utan också för barnens ögon.

Till skolfrågorna hör också skolmåltiderna. De olika lösningar som presenterades på detta område inrymmer den stora socialpolitiska frågan vid denna tid – ansvarsfrågan. Vem borde ha det övergripande ansvaret för stadens fattiga och utsatta grupper – filantropin, fattigvården eller, i det här speciella fallet, skolan?

Från och med 1880-talets mitt ordnade många skolor tillsammans med enskilda välgörare och välgörenhetsorganisationer matbispisning för de fattigaste barnen. År 1908 initierades en principiell diskussion i stadsfullmäktige angående skolbispisningen genom en motion av liberalen Bertil Buhre. Denne menade att många

barn var så hungriga att de inte förmådde tillgodogöra sig skolundervisningen och krävde därför en mer omfattande skolbarnsbespisning.

Buhres motion fick ett kraftigt genomslag, inte minst utanför stadsfullmäktige. *Stockholms-tidningen* anordnade ett lotteri till förmån för skolbespisningen som drog in den vid denna tid avsevärda summan av 50.000 kronor. Dessutom började många familjer bjuda fattiga barn på middag i sina hem. Motionen väckte även anklag i fullmäktige och medel till en kommunal skolbarnsbespisning uppfördes på skolstaden.

Bespisningen lades under folkskoleöverstyrelsens överinseende och sköttes av lokala kommittéer. I dessa ingick även representanter för fattigvården, men det var lärarna som hade det övergripande ansvaret för urvalet av de behövande barnen. Det sista var viktigt. Det innebar en seger för principen att det var barnens behov och inte föräldrarnas situation som avgjorde rätten till bistånd. Vid den här tiden skilde många på om barnens situation var ett resultat av föräldrarnas ekonomiska oförmåga eller om den var orsakad av att föräldrarna levde ett ansvarslost liv. Ren fattigdom ansågs berättiga till understöd, men slarv och omoraliskt leverne ville man inte stödja. De här synpunkterna framfördes också i debatten kring Buhres motion. Framförallt var de välrepresenterade i fattigvårdens utlåtande. Enligt stadens fattigvårdsinspektör borde skolmåltiderna vara en sak för fattigvården, i alla fall när inte de frivilliga resurserna räckte till. Utan fattigvårdens disciplinära myndighetsutövning riskerade systemet att missbrukas. Man måste, menade han, ställa krav på och kräva motprestationer av de individer som kom i åtnjutande av stadens medel. Om så inte skedde skulle skolbarnsbespisningen bidra till att premiera de föräldrar som levde ett ansvarslost liv präglad av lättja och laster. De barn som fick gratis skolmat riskerade att förstöras för livet. Dessa skulle, förmodade fattigvårdsinspektören, växa upp till hållningslösa individer som förlitade sig på det kommunala istället för att ta ansvar för sina egna liv. Så här resonerade också många av filantropins företrädare. En majoritet inom fattigvårdsnämnden delade dock, liksom stadsfullmäktiges majoritet, Buhres åsikt om att skolbespisningen borde vara en angelägenhet för skolan.

Antalet barn som utnyttjade den nya formen av skolbespisning, liksom kostnaderna för denna, ökade snabbt. Folkskoleöverstyrelsen beslöt därför att utreda verksamheten. År 1915 lämnade kommittén sitt slutbetänkande. Där fastslogs att man även fortsättningsvis borde utgå från barnens behov och inte från föräldrarnas situation. Men för att få en bättre kontroll av vilka barn som var hungriga av ekonomiska skäl och vilka som var det på grund av föräldrarnas sociala situation, krävde man ett utökat samarbete både med fattigvården och med filantropin, här representerad av Föreningen för Vålgörenhetens Ordnande (FVO). Den sistnämnda hade ett centralregister där man kunde få uppgifter om föräldrarnas situation. Barn till föräldrar som redan uppbar hjälp från fattigvården skulle inte få delta i skolbespisningen.

Kommittébetänkandet orsakade en intensiv debatt. En majoritet av folkskole-direktionen och övriga representanter för skolvärlden vände sig mot det föreslagna samarbetet med FVO. Fattigvårdsnämnden och beredningsutskottet ställde sig i

FRISER  
OCH  
RAK-  
SALONG









**Under nödåren** gällde det att ta till vara alla möjligheter att förbättra livsmedelssituationen och många av stadens parker och grönområden förvandlades till nyttoodlingar. Här är det Karlaplans blomsterplanteringar som förvandlats till kålodling 1917.

sin tur avvisande till tanken att barn vars föräldrar uppbar stöd från fattigvården skulle vägras delta i skolbespisningen. De olika ståndpunkter som framfördes följde i stort sett partilinjerna. För kommitténs förslag röstade i regel högerens representanter. Socialdemokraterna motsatte sig alla delar av kommittébetänkandet. De frisinnaade var splittrade, men på de centrala punkterna röstade flertalet med socialdemokraterna. En majoritet av fullmäktige valde dock att gå på utredarnas linje.

Med tiden kom skolbespisningen att uppfattas som i princip öppen för alla elever. Allt fler valde också att använda sig av denna möjlighet. Det här systemet förblev i stort sett oförändrat till 1946 då riksdagen beslöt om statsbidrag till fria skolmåltider. Därmed bröts också samarbetet med fattigvård och filantropi.

## Kristid

Den politik som fördes under den 40-gradiga skalans tid avsatte således inga större praktiska resultat. Att så var fallet var delvis ett resultat av den kristid och svåra ekonomiska försörjningssituation som första världskriget innebar. I Stockholm var det brist på allt – mat, bränsle, kläder och bostäder. Situationen föranledde en rad statliga ingripanden och regleringar. En stor del av denna kristidsförvaltning administrerades av stadens myndigheter, t. ex. fick livsmedelsnämnden ansvaret för rationeringssystemet. Denna lade också upp förråd och distribuerade livsmedel till stockholmarna. Likaså inrättades ett centralkök där man lagade mat av de råvaror som fanns att tillgå. För att öka tillgången på råvaror plöjde man upp stadens parker och odlade potatis och kål.

Den kraftigt ökade arbetslöshet som kristiden medförde intensifierade motsättningarna mellan högern och socialdemokratin. Stendahlshögern värjde sig frentiskt mot tanken att staden skulle ha ett ansvar för att minska arbetslösheten. Socialdemokraternas inställning var den rakt motsatta. Enligt dem borde staden driva en aktiv arbetslöshetspolitik. Den politiska makten låg dock hos högern. Partiet tvekade inte att använda sig av sin maktställning, bl.a. sänkte man de kommunala arbetsanslagen vilket bidrog till att arbetslösheten på den kommunala sidan ökade.

I övrigt följde staden i stort sett de statliga direktiv som utfärdats av Statens arbetslöshetskommision 1914. De innebar statligt ekonomiskt stöd till kommunalt inrättade arbetslöshets- och hjälpkommittéer. Kommunerna skulle svara för hälften av kostnaderna för det arbetslöshetsunderstöd som betalades ut. Även nödhjälpsarbeten ordnades – först i kommunal och därefter i statlig regi. Både arbetslöshetsunderstödet och lönerna för nödhjälpsarbetena låg en bra bit under lägsta grovarbetarlön. Syftet var att tvinga mottagarna att så fort som möjligt söka sig ut på den ordinarie arbetsmarknaden.

Under 1910-talet utvidgades stadens arbetsgivarroll. Arbetsgivaruppgiften hade nu blivit relativt omfattande och Stadsförbundet, som vid denna tid förvaltade de stadskommunala intressena, fick ta över ansvaret för en stor del av lönefrågorna. Till detta bidrog också den organisatoriska utvecklingen på den fackliga sidan. Kommunalarbetarnas fackföreningar hade snabbt återhämtat sig efter nederlaget i

storstrejken. Redan 1910 bildades ett landsomfattande förbund, Svenska Kommunalarbetsförbundet. I Stockholm hade stadens fackföreningar 1901 bildat en gemensam samsamarbetsorganisation som omedelbart anslöt sig till det nybildade förbundet. I landets mindre städer byggdes kollektivavtalssystemet ut successivt, dock inte i Stockholm, Malmö och Göteborg. För att sätta press på arbetsgivarna i storstäderna var Kommunalarbetsförbundet 1917 berett till strejk. Men innan den hann påbörjas gav städerna upp sitt motstånd och 1919 slöts det så kallade trestadsavtalet. Arbetsvillkoren förbättrades i hög grad. Detta hade dock ett pris. Det bestod i att arbetarna gick med på arbetsfred under den treåriga förhandlingsordning man kommit överens om.

## Nykterhetsfrågan

Den roll som nykterhetsfrågan spelat i svensk politik bör definitivt inte underskattas. Frågan blev dels partiskiljande, dels kom den att skära tvärs igenom partierna.

De frisinnade drev nykterhetsfrågan hårdast. Partiet var till en början kritiskt till ett totalförbud, men blev under 1910-talet allt mer positivt till ett sådant. Men många liberaler såg ett förbud som en kränkning av medborgarnas valfrihet och därmed också av de grundläggande liberala principerna.

Det socialdemokratiska partiet gick från en ganska liberal till en mer restriktiv hållning i nykterhetsfrågan. Till en början instämde många i Brantings ord när denne karaktäriserade kravet på ett totalförbud som en kränkning av den personliga bestämmelserätten och som ett »majoritetsförtryck i demokratins missbrukade namn«. Men snart kom de socialdemokratiska programmen att präglas av ett tydligt nykterhetsbudskap och 1911 började man tala om behovet av ett rusdrycksförbud. Men liksom hos liberalerna var det här en fråga som splittrade partianhängarna. Pionjären och agitatorn August Palm var en ihärdig motståndare till den restriktiva nykterhetspolitiken. En annan var bryggeriarbeterskan Anna Johansson-Visborg, ledamot av Stockholms stadsfullmäktige 1916–1950. Hos den senare kan man möjligen ana att vissa egenintressen styrde avogheten mot ett förbud. Johansson-Visborg var till yrket bryggeriarbeterska och därtill ledande i bryggeriarbetarnas fackliga stockholmsavdelning.

August Palm grundade 1912 tidningen *Appell till sunnda förnuftet*, som drev en hård kamp mot nykteristerna. Tidningen blev det samlande organet för den s. k. appelliströrelsen. Rörelsen var ytterst aktiv på valmötena och stred ihärdigt för att deras representanter skulle nomineras till fullmäktigevalen. Misslyckades man med detta var man inte sen att sätta upp spränglistor. Motståndet mot nykterhetsrörelsen var också väl utbredd bland stadens borgerliga sympatisörer, framförallt högerns, och hade sin bas i det 1915 bildade Förbundet för Medborgarfrihet. Förbundet agiterade med stor kraft mot alla alkoholpolitiska restriktioner.

Den socialdemokratiska splittringen i nykterhetsfrågan innebar att valrörelserna stundom fick karaktären av inbördeskrig. Detta gällde inte minst valrörelsen 1915. Den enda valkrets där socialdemokraterna ökade sin andel av de röstande var i Maria-Brännkyrka där partiets lista dominerades av appelliströrelsen. Striderna i



**Nykterhetsfrågan** hade en stark politisk genomslagskraft. På bilden ett av nykterhetsfolket arrangerat demonstrationståg på väg till ett massmöte på Skansen 1902.



**De politiska ställningstagandena** i nykterhetsfrågan skar tvärs igenom parti- och klassstillhörigheter. I Förbundet för Medborgarfrihet var det dock de borgerliga politiska intressena som dominerade. Restriktioner beträffande alkoholförtäring sågs som en kränkning av individens frihet och som ett otillbörligt politiskt intrång i medborgarnas privatliv.

nykterhetsfrågan hade där varit ovanligt häftiga och det förekom inte mindre än 81 olika socialdemokratiska listor. Också i den tredje valkretsen orsakade nykterhetsfrågan splittring. Hjalmar Branting ingrep till sist och manade till besinning. Enligt honom var det betydligt viktigare att bilda enad front mot högern än att käbbla om motbokens vara eller icke vara. Brantings ord fick avsedd verkan och listan kom att toppas av godtemplaren Fritz Lindqvist. Det här var dock inte en lista som attraherade väljarna. Partiets andel av de avgivna röstsedlarna minskade medan högern ökade sin andel med mer än 50 procent.

### *Brattssystemet*

1855 års brännvinslag brukar räknas som den första egentliga svenska alkohollagstiftningen. Enligt lagen fick brännvinsförsäljning inte förenas med försäljningen av andra varor. Den stadgade också att försäljningen av brännvin genom kommunernas försorg skulle anförtros särskilda bolag, så kallade systembolag.

I Stockholm hade aktiebolaget Göteborgssystemet fått ansvaret att sköta detaljhandeln med brännvin. Företagets affärsmetoder väckte dock en hel del kritik. Stadsfullmäktige ansåg att företaget misskötte kontrollen av försäljningen samt att det lät ekonomiska intressen dominera över de nykterhetspolitiska. När företagskoncession löpte ut 1914 valde man därför att ge oktrojen till det företag – Stockholmssystemet – som bildats av den frisinnade fullmäktigeledamoten Ivan Bratt. Systemet byggde på en individuell kontroll av alkoholförsäljningen. Medborgarnas alkoholkonsumtion ransonerades och kontrollerades genom personliga motböcker.

Brattssystemet utsattes genast för en politisk korseld. Nykteristerna ogillade systemet för att det inte främjade helykterheten. Appellisterna och många inom högern menade att det påtvingade medborgarna en nykterhet de inte bett om. En stor del av de nykterhetspolitiska strider som skildrats ovan handlade om motboken och 1915 års val gick till historien som motboksvalet.

Den socialdemokratiska stadsfullmäktigegruppen var till en början positiv till Brattssystemet. Men snart minskade stödet också inom denna grupp. Till missnöjet bidrog att vissa av de bestämmelser som reglerade motbokssystemet hade en klar klassaspekt, t.ex. fick de som inte betalat sin kommunalskatt liksom de som uppbar kommunalt understöd motboken indragen. Kritiken mot Brattssystemet ökade under 1910-talets sista år. Därefter var det som om luften gick ur motståndarna och Brattssystemet levde vidare. I och med 1937 års brännvinsförsäljningsförordning framtogs fullmäktige rätten att besluta om vilket företag som skulle ansvara för försäljningen. Motbokssystemet avskaffades dock först på 1950-talet.

### *Nykterhetspolitisk splittring*

För de frisinnade fick nykterhetsfrågan omfattande konsekvenser. Det rådde en stark spänning inom partiet mellan de som ivrade för totalförbud och de som föredrog en mindre restriktiv hållning. Konflikterna hade även andra politiskt djupgående orsaker och trappades successivt upp – 1923 sprängdes Frisinnade Valmansföreningen och de liberala bildade Liberala partiet.

I Stockholm var splittringen redan ett faktum. De nykterhetsvänliga hade 1921

lämnat Frisinnade Valmansföreningens stockholmsavdelning och bildat en egen valorganisation – Stockholms Nykterhetsvänliga Medborgarförening – i syfte att bilda ett nytt nykteristiskt parti. Tilltron till ett sådant partis förmåga att locka väljare var stor. Utgången av 1921 års val grusade dock dessa förhoppningar. Det enda resultatet av utbrytningsaktionen var att de frisinnade sammanlagt förlorade ett mandat. I fortsättningen valde förbundet att rikspolitiskt stödja Frisinnade landsföreningen. Den äldre stockholmsavdelningen anslöt sig däremot till Liberala partiet. I kommunalvalen gick de båda grupperna likväl till val under gemensam be-teckning.

# Staden mellan krigen – demokratiskt genombrott med förhinder

DET PRINCIPBESLUT om den allmänna rösträtten som riksdagen fattade den oroliga revolutionshösten 1918 var en kompromiss, där rösträttsmotståndarna var måna om att få garantier mot ett allt för radikalt maktskifte. Många fruktade effekterna av det demokratiska genombrottet, inte minst på lokal nivå. Socialdemokratiens program talade hotfullt – eller löftesrikt – om kommunalsocialism. Och skulle verkligen lågutbildade arbetare kunna ersätta den elit som dittills lett staden och kunna ta ansvar för Stockholms skötsel? Den kommunala rösträtten blev heller inte oinskränkt. De som inte betalat sin skatt oklanderligt de senaste tre åren kunde fortfarande förlora sin rösträtt, liksom de som var omhändertagna för fattigvård eller gått i konkurs. De krav på 2/3-majoritet för nya kommunala uppgifter och för att ta upp nya lån som funnits i Stockholm sedan 1862 utvidgades och gällde från 1910 samtliga kommuner. Syftet var framför allt att undvika drastiska förändringar i kommunalpolitiken, i sista hand att förhindra kommunalsocialismens realiserande.

Statens inflytande över kommunerna skärptes också på flera områden. Ett ökat antal kommunala beslut måste underställas statliga myndigheter för godkännande, och statliga fattigvårdskonsulenter, länsarkitekter och skolinspektörer inrättades för att övervaka kommunernas göranden och låtanden. Framför allt utfärdade staten en strid flod av lagar och förordningar som kommunen måste ta hänsyn till. Nya fattigvårdslagar, barnvårdslagar och nykterhetsvårdslagar med omfattande förpliktelser för staden tillkom. När Halvar Sundberg, som under 1930-talet var finansborgarråd i Stockholm, 1941 gav ut Kommunal författningshandbok, innehöll den 1.140 tättryckta kvartosidor.

Ytterligare en förändring visade sig få stor betydelse för en lugn övergång till demokrati, nämligen de proportionella valen till kommunens ledande organ. I Stockholm valdes t.ex. beredningsutskott och stadskollegium med proportionella val från 1913. Detta innebar att kommunerna under mellankrigstiden tillämpade permanent samlingsregering. Detta institutionaliserade dagliga samarbete mellan de politiska partierna anses vara en viktig orsak till att den svenska modellens inriktning på kompromisser och samförstånd också kunnat rota sig på lokal nivå.

## Borgarråd

Politikens professionalisering torde ytterligare ha underlättat den demokratiska övergången. Tanken att all kommunalpolitik skulle utföras av medborgarna vid sidan av deras ordinarie arbetsuppgifter måste med tiden överges. År 1920 tillsattes sex borgarrådsposter och Stockholm fick då, som enda stad i landet, författningsmässiga möjligheter att anställa sina första heltidspolitiker.

Borgarrådsreformen föregicks av många års diskussion. Framför allt diskuterades fullmäktiges relativt svaga ställning gentemot nämnderna och deras underlydande verk. Inom nämnderna härskade föreställningen att sakkunskapen och inte partifolket skulle avgöra för staden viktiga frågor. Den kommunala verksamhetens expansion bidrog dessutom till att nämnderna fick allt fler ärenden på sina bord. Den här situationen föranledde 1911 en liberal motion med krav på utredning av stadens politiska styre. Stadsfullmäktige hörsammade förslaget och 1912 utsågs bankdirektören och förre ledamoten av stadsfullmäktige Pehr Rabe till enmansutredare.

Rabes betänkande kom 1914 och innehöll ett antal förslag som syftade till att stärka stadsfullmäktiges ställning. Förslaget vann gehör hos de frisinna och socialdemokraterna. Den skarpa kritik som de ledande chefstjänstemännen riktade mot förslaget fick dock högern att kräva en omarbetning av hela betänkandet. Den kommitté som tillsattes 1917 kom fram till ett reformförslag som var betydligt radikalare än Rabes. Stadsfullmäktige godtog 1919 kommitténs förslag utan allt för grav invändningar. Sedan regering och riksdag sagt sitt var den författningsreform som 1920 gav Stockholm ett borgarrådssystem i hamn.

Beredningsutskottet ersattes nu av ett stadskollegium vars ledamöter delvis avlönades. De avlönade ledamöterna fick titeln borgarråd och skulle vara sex till antalet. Dessa fördelades på lika många rotlar vilkas ansvarsområden bestämdes av ärendenas finansiella karaktär. Borgarrådets mandattid var sex år. Dessutom valdes nio lekmanaledamöter på två år.

Stadskollegiet utgjorde stadens regering och skulle även leda dess förvaltning. Den svåraste frågan rörande den nya stadsstyrelsen gällde vilken karaktär de nya borgarrådstjänsterna skulle ha – skulle de representera sakkunskapen eller partierna? I de försiktiga formuleringar som utredarna valde lyckades de tala för båda dessa synpunkter. Hänsyn skulle, sades det, tas både till borgarrådets personliga egenskaper och till den rådande partibalansen. Den kommunala dugligheten borde dock gå före partihänsyn. Stadskollegiets oavlönade lekmanaledamöter skulle likväl väljas proportionellt och fick sålunda representera fullmäktiges politiska sammansättning.

Det nya stadskollegiet hann knappt börja sin verksamhet förrän författningsdebatten sköt ny fart. Denna berörde främst relationen mellan stadskollegiet och borgarråden och handlade om var den egentliga makten borde förläggas.

För att göra en lång och komplicerad fråga kort utmynnade kritiken i det vanliga kommunala svaret på svårhanterliga frågor – 1934 tillsattes en kommitté att utreda frågan. Efter fem års konfliktfyllt arbete lade den 1939 fram sitt slutbetänkande. Där föreslogs att stadskollegium skulle bestå uteslutande av de tolv lekmanare-

presentanterna. Borgarråden avskildes till en särskild borgarrådsberedning som fick status av beslutande myndighet. Antalet borgarråd föreslogs öka från sex till sju. Mandattiden önskade man minska från sex till fyra år.

Stadskollegiet tillstyrkte i huvudsak kommitténs förslag. Stadsfullmäktige var av samma mening och 1939 godkändes kommitténs förslag utan votering. I oktober 1940 trädde den nya ordningen i kraft.

Det dröjde till 1958 innan den första kvinnan invaldes i borgarrådskretsen. Detta år valde socialdemokraterna Inga Thorsson till socialborgarråd. De socialdemokratiska kvinnorna hade arbetat hårt för detta och välkomnade varmt beslutet. Men för partiet var valet av Thorsson till en del en politisk manöver för att avleda hennes engagemang på den rikspolitiska arenan. Där spelade hon som det socialdemokratiska kvinnoförbundets ordförande en framträdande roll i motståndet mot det egna partiets inställning i kärnvapenfrågan.

## Stadsfullmäktige och demokratin

Rösträttsreformen innebar en dramatisk förändring av stadsfullmäktiges politiska sammansättning. Vid de första valen enligt det nya valsystemet 1919 förlorade högern nästan hälften av sina mandat. År 1917 hade partiet 62 mandat, nu var motsvarande siffra 35. De frisinnade miste två mandat vilket innebar totalt tio mandat för partiet. Därmed gick den tidigare borgerliga majoritetsställningen förlorad. Socialdemokraterna mer än fördubblade sina mandat. De rikspolitiska spänningarna inom arbetarrörelsen slog dock igenom på den lokala nivån och av socialdemokraternas sammanlagt 55 mandat gick fyra till vänstersocialisterna. Tillsammans uppnådde de två arbetarpartierna majoritetsställning i fullmäktige.

Vänstermajoriteten bestod fram till 1950 års val. Socialdemokraternas ställning var således stark. Men inte så stark att partiet kunde hålla de borgerliga partierna stängna utan stöd från fullmäktiges vänsterpartier, främst då kommunistpartiet. I den borgerliga valpropagandan drev man ofta med det stora socialdemokratiska partiets beroende av de små vänsterpartierna – svansen som styrde katten var ett vanligt uttryck. Alldeles oavsett vem som styrde vem, såg svansen ganska olika ut år från år beroende på partisplittringar och fraktionsstrider inom vänstern.

Under 1910-talets sista år skakades socialdemokraterna av interna konflikter. Dessa bestod i starka ideologiska motsättningar mellan å ena sidan en äldre generation socialdemokrater med starkt inflytande i partistyrelse och riksdag och å andra sidan yngre radikalare partimedlemmar. År 1917 gick konflikten inte längre att hantera inom partiets gränser och den radikala gruppen bildade ett eget vänstersocialistiskt parti. I Stockholms stadsfullmäktige bildade fem av de tidigare socialdemokratiska ledamöterna en egen vänstersocialistisk grupp. Bland dem återfanns Carl Lindhagen, Fredrik Ström och Zeth Höglund, Zäta kallad.

Vänstersocialisterna anslöt sig 1920 som Sveriges kommunistiska parti till den tredje internationalen. Den starka anknytningen till Moskva upplevdes dock av många som besvärande och 1921 återvände ett antal av de tidigare avfallingarna till socialdemokratin. Spänningarna i förhållande till Moskva fortsatte och blev 1924

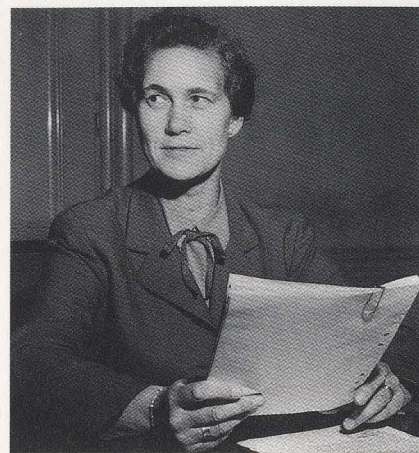
tillräckligt starka för att spränga partiet. Karl Kilbom blev ledare för de partimedlemmar som förblev moskvatrogna, medan de som önskade ett nationellt oberoende samlades under Zäta Höglunds ledning. Höglund fann snart det egna partiet vara alldeles för svagt för att kunna sätta några större avtryck på den politiska utvecklingen och ansökte 1925 om återinträde i det socialdemokratiska partiet. Efter diverse stridigheter inom arbetarkommunen blev han 1926 åter medlem av partiet. Höglund inledde nu en snabb politisk karriär. Redan 1927 var han tillbaka i stadsfullmäktige och tillika valkommitténs ordförande. Mellan 1926 och 1950 presiderade han som den socialdemokratiska gruppens ordförande. År 1940 blev han finansborgarråd och ordförande i borgarrådsberedningen

För att återgå till det kommunistiska partiet fortsatte detta sin verksamhet under Karl Kilboms ledning. Men konflikterna med Moskva fortgick. Kilbom och ett flertal partimedlemmar bröt 1929 med Moskva och bytte 1934 namn till Socialistiska partiet. Vid valet 1931 erhöll man 5 mandat. Resten av kommunistpartiet, nu under ledning av Hugo Sillén, behöll namnet Svenska kommunistpartiet. Partiet blev lottlöst i valet. Vid valet 1935 lyckades det bättre och erövrade fyra mandat. Vid detta val fick det socialistiska partiet sju mandat, men partiet genomgick samtidigt ytterligare en splittring. Karl Kilbom återvände tillsammans med ett antal partivänner till socialdemokraterna. Återstoden av partiet fortsatte under ledning av Nils Flyg i en allt mer uttalat nazistisk riktning och förlorade snart politisk betydelse.

Inte bara vänsterpartierna plågades av inre motsättningar. Inom högern fanns grupperingar som hade svårt att finna sig tillrätta med de nya demokratiska arbetsformerna. Dessa vände sig mot det man kallade demokratins massvälde och parti-byråkrati. De som gick längst i sin kritik av det nya demokratiska systemet låg i sitt synsätt nära tidens rasbiologiska och antisemitiska strömningar. Den här idéutvecklingen var särskilt märkbar inom delar av högerns ungdomsförbud, Nationella Ungdomsförbundet.

När ungdomsförbundet i slutet av 1920-talet krävde större inflytande över kandidatnomineringarna, kulminerade motsättningarna till Allmänna Valmansförbundet. Efter diverse obstruktioner mot partiledningen från ungdomsförbundets sida förlorade partiet tålamodet. Partistyrelsen fick 1930 ensamrätt att fastställa vallistorna till riksdagsvalen och till kommunalvalen.

Ungdomsförbundets representanter hade en ganska stark ställning i Allmänna Valmansförbundets stockholmsavdelning. Där var partistyrelsens ökade inflytande föga populärt, vilket kom till synes i 1931 års stadsfullmäktigeval. Allmänna Valmansförbundets styrelse hade där avslagit högeroppositionens begäran om att få gå till val under högerns partibeteckning. Oppositionen gick då fram med särlistor under beteckningen Den Fria Högern. Denna sade sig framförallt föra medelklassens talan, en medelklass som framställdes som det främsta offret för »massdemokratin« och det ökade skattetrycket. Man vände sig också mot stadsfullmäktiges partipolitiserings och efterlyste den gamla tidens ordning. Särlistorna fick dock ganska dålig anslutning. Dessutom bidrog högerns interna konflikter till att undergräva väljarnas förtroende. Högern förlorade fyra mandat och inledde därmed den gradvisa tillbakagång som varade ända in på 1950-talet.



**När Inga Thorsson** valdes till borgarråd för socialroteln 1958 fick Stockholm sitt första kvinnliga borgarråd. Thorsson hade då suttit i stadsfullmäktige som socialdemokratisk representant sedan 1950. Liksom de första kvinnliga fullmäktigeledamöterna hade även denna tids kvinnor påfallande ofta en kvinnoorganisatorisk bakgrund. Så även Thorsson som var ordförande i Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund 1952–64. År 1962 lämnade Thorsson kommunalpolitiken för utrikespolitiken.





**Sigrid Ekendahl** var socialdemokratisk representant i stadsfullmäktige åren 1938–41. Ekendahl hade en rad fackliga och politiska uppdrag, hon var bl. a. LOs första kvinnliga ombudsman och ordförande i LOs Kvinnoråd 1947–64.



1920-talets slut var överlag en tid av framgång för grupperingar med nazistiska idéer i Sverige. En del av dem var aktiva vid valen i Stockholm där de till och med 1938 skördade vissa framgångar, t. ex. Handens och Hjärnans arbetare och Enighet och Folkgemenskap. Emellertid räckte aldrig antalet röster till egna mandat.

## Kvinnor och politik

För att landets kommunalpolitiska församlingar skulle kunna väljas enligt de nya politiska principerna upplöstes dessa i sin helhet 1919. I Stockholm steg antalet röstberättigade från 104.471 till 256.391. Men valdeltagandet ökade endast med några procent, från ca 52 till dryga 54 procent. Förskjutningarna i könsskillnader var dock stora. Vid 1917 års val var männens andel av väljarna dubbelt så stor som kvinnornas. Vid 1919 års val röstade en tredjedel fler kvinnor än män. Kvinnornas andel av de röstberättigade steg till 57,9 procent.

Däremot steg inte antalet kvinnor som valdes till stadsfullmäktige i någon större utsträckning. Vid 1919 års val invaldes endast 15 kvinnor. Kvinnorna fortsatte att utgöra en ytterst liten skara under hela mellankrigstiden; deras andel inom stadsfullmäktige låg mellan 10 och 20 procent. Från och med 1938 års val skedde dock en viss förbättring och andelen låg därefter länge runt en fjärdedel. Det är påtagligt hur de kvinnor som ändock valdes representerade eliten inom Stockholms välorganiserade kvinnovärld: ledande företrädare för Fredrika-Bremer-Förbundet, fackliga ledare som bryggeriarbeterskornas ordförande Anna Johansson-Visborg, hembiträdeskårens fackliga organisatör Hanna Grönvall, Landsorganisationens Sigrid Ekendahl, kontoristernas Edith Lindblom, de kvinnliga statstjänstemännens Hedvig Dernby, Karin Fjällbäck-Holmgren och Mathilda Staël von Holstein från Stock-

holms Stads Kvinnliga Tjänstemäns Förbund, sjuksköterskornas Gerda Höjer, Signe Höjer från Internationella Kvinnoföreningen för Fred och Frihet, ordföranden i det socialdemokratiska kvinnoförbundet, Gertrud Månsson, samt Ruth Gustafson, redaktör för detta förbunds tidning *Morgonbris*, Iduns chefredaktör Eva Hökerberg, Anna Lindhagen, ja listan kan göras lång. Kanske var det så att motståndet att välja in dessa högt kvalificerade kvinnor i riksdagen var ännu större, och att partierna åtminstone lät dem väljas till fullmäktige.

### Kvinnolistan

Det finns en rad orsaker till den låga andelen kvinnor i kommunalpolitiken. Mot bakgrund av den forskning som idag finns om kvinnors villkor i politiken bör man söka en del av orsakerna inom de manligt dominerade partierna och partiledningarna. Ett viktigt skäl till den låga kvinnorepresentationen har redan behandlats – nomineringssystemet. De kvinnliga kandidaterna placerades i regel långt under vallistornas säkra platser vilket gjorde dem särskilt känsliga för åt vilket håll valvindarna blåste.

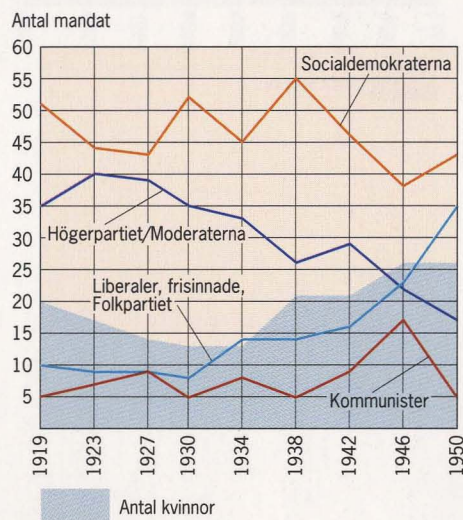
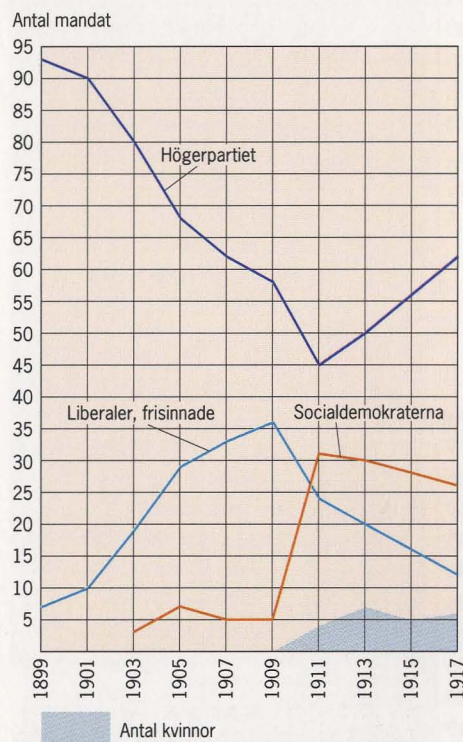
Bland de kvinnor som verkat för kvinnlig rösträtt blev den svaga kvinnorepresentationen en besvikelse. År 1927 bildades »Föreningen kvinnolistan« i anslutning till detta års kommunalval i Stockholm. Listan var partilös. Könstillhörigheten gavs försteg över partitillhörigheten. Det främsta syftet var dock att tvinga de traditionella partierna att föra upp fler kvinnor på sina listor och då också på de säkra valbara platserna.

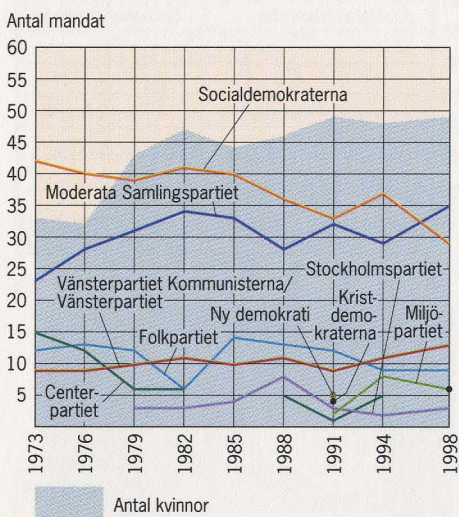
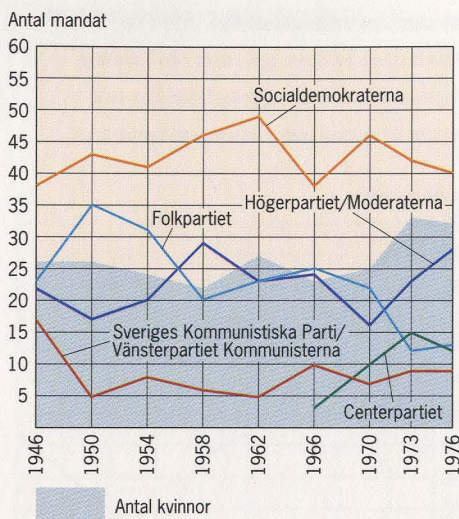
Bakom kvinnolistan stod främst liberala kvinnor med anknytning till den radikala kretsen kring tidskriften *Tidevarvet*. Men aktionen stöddes även av ett stort antal kvinnliga organisationer, bl. a. av många av tidens kvinnliga fackliga sammanslutningar som exempelvis Telegrafverkets Kvinnliga Kontorspersonals Förening, Folkskolelärarinneförbundet, Kvinnliga Kontoristföreningen, Sjöfarande Kvinnors Förening, Kvinnliga Telefonjästemannaföreningen och Akademiskt Bildade Kvinnors Förening. Kvinnolistan orsakade ett ramaskri inom samtliga partier och tilltaget fördömdes i starka ordalag. Någon självrannsakan kom inte till synes, trots att aktionen måste tolkas som ett misstroendevotum mot partiernas behandling av kvinnorna. Stora delar av pressen instämde i det kollektiva fördömandet. I *Dagens Nyheter* beskrevs listan som en »desperat säraktion« och kvinnorna bakom den anklagades för att föra en »oförfalskad intressepolitik«. Inte heller väljarna attraherades av kvinnolistan som endast samlade drygt 500 röster. Trots det uppenbara misslyckandet gjorde man om manövern vid 1928 års andrakammarval – med om möjligt ännu sämre resultat.

Arbetet för att öka den kvinnliga politiska representationen fick en fortsättning på 1930-talet. Drivande denna gång var framförallt Gerda Kjellberg och Axianne Thorstensson, båda aktiva inom Fredrika-Bremer-Förbundet. Före 1936 års val gjordes ett kvinnopolitiskt uppprop. Till detta anslöt sig 25 opolitiska kvinnoorganisationer, bl. a. Husmodersföreningarnas Riksförbund, KFUK, Yrkeskvinnornas Klubb och Svenska Kvinnors Nationalförbund. Men det saknades företrädare för arbetarrörelsens organiserade kvinnliga intressen. Dessa blev ändå represe-

### Stockholms stadsfullmäktige 1899–1998.

Fyra diagram på denna och nästa sida visar bl. a. hur kvinnorna ökat sin representation från 0 till knappt 50 procent under de senaste hundra åren.





rade genom att två av dess mest framstående kvinnliga politiker, Signe Höjer och Alva Myrdal, invaldes i det arbetsutskott som tillsattes. Den här gången upprepade man inte det misslyckade försöket med kvinnolistan. Istället vädjade man till kvinnorna att ansluta sig till ett politiskt parti och där arbeta aktivt för att fler kvinnor skulle nomineras.

På hösten 1937 permanentades verksamheten och Kommittén för Ökad Kvinnorepresentation bildades. Denna hade inte helt släppt tanken på kvinnliga säraktioner; särskilt valen till första kammaren ansågs lämpliga för sådana. Partiernas motstånd mot dessa tilltag var fortsatt hårt. På de partipolitiska ledarsidorna skrev man om »nattstånden feminism« och »kvinnliga mindervärdeskomplex«. Men också många kvinnor ställde sig oförstående till den här typen av aktioner, inte minst de i Stockholms stadsfullmäktige. Inför förstakammarvalen 1945 hade kommittén sammankallat stadsfullmäktiges kvinnliga ledamöter till taktikmöte. Men där mötte man ringa gensvar. Högerens Ebon Andersson och Elsa Ewerlöf sade sig bestämt vara motståndare till kvinnliga särorganisationer. Det enda rätta var att kvinnorna arbetade för sin sak inom de egna partierna. Det var den personliga dugligheten och inte könstillhörigheten som borde utgöra vägen till framgång. Till den åsikten anslöt sig också socialdemokraten Elvira Wedberg-Larsson. Trots att mötet inte resulterade i något samarbete valde fullmäktige vid detta val för första gången kvinnor till riksdagens första kammare – för högeren Ebon Andersson och för socialdemokraterna Ulla Lindström. Huruvida detta var ett resultat av kommitténs påtryckningar eller ej går inte att avgöra.

Tidens kvinnliga samarbete handlade inte bara om att bryta upp det kvinnliga utanförskapet, utan också om att driva så kallade kvinnofrågor. I början på 1950-talet inleddes ett omfattande kvinnopolitiskt samarbete i Stadshuset. Syftet var att få stadens politiker att uppmärksamma de konsekvenser den förda politiken, eller rent av bristen på politik, fick för stadens kvinnliga invånare. Samarbetet resulterade 1952 i Stadskollegiets kommitté för kvinnofrågor. Kommittén tillsattes i första hand för att utreda situationen för stadens förvärvsarbetande ensamstående mödrar. Men kommitténs verksamhetsfält utvidgades och 1960 blev den ett permanent remiss- och utredningsorgan rörande alla så kallade kvinnofrågor.

## Den uteblivna revolutionen

De farhågor många hyste inför den allmänna rösträttens genomförande kom på skam. Några mer omfattande försök att genomföra sin kommunsocialism gjorde aldrig de socialistiska partierna, och om man någon gång försökte, hindrades man snart av statliga förordningar och krav på 2/3-majoritet. Att i Spånga, som då fortfarande var en egen kommun, »föra en revolutionär socialdemokratisk politik låter sig näppeligen göra«, skrev den socialdemokratiska fullmäktigegruppen insiktsfullt, efter att ha fått kommunaliseringen av ett lokalt bageri upphävt av länsstyrelsen i början av 1920-talet. Och, tillade man, »i allmänhet har sammanblandningen med de borgerliga varit rätt påfallande«.

»Sammanblandningen med de borgerliga« fungerade också väl i Stockholm. Det

visade sig att socialdemokraterna inte var ute efter att genomföra någon palatsrevolution. På många håll fick de borgerliga behålla sina poster trots socialdemokratisk majoritet. I Stockholm överlät partiet den viktigaste posten, finansborgarrådet, till högern ända fram till dess Zäta Höglund tog över uppgiften 1940, trots att arbetarpartierna hade majoritet i fullmäktige från 1919.

Inte heller innebar socialdemokratins genombrott någon kraftig ökning av de kommunala utgifterna, som åtskilliga fruktat. Sparsamhet var den paroll som anbefalldes av samtliga partier under mellankrigstiden. Till en del kan detta säkert förklaras av det ekonomiska läget. Världsekonomin genomgick två djupa lågkonjunkturer under 1920- och 30-talet.

Det socialdemokratiska kommunalpolitiska program som presenterades i samband med den allmänna rösträtten präglades av partiets nya styrka. Enligt programmet måste de reformer som kristiden skjutit på framtiden nu oåterkalleligen genomföras. Stockholmarna måste vänja sig vid att det ställdes ökade krav på stadens resurser. Men, skyndade man sig att tillägga, just därför krävdes en strängare sparsamhet än någonsin. Under inflytande av sina kommunalpolitiska erfarenheter reviderade socialdemokraterna sitt kommunalpolitiska program 1928. De flesta paroller om kommunalsocialism utmönstrades, och i stället underströks, redan i ingressen till programmet: »Sparsamhet med kommunens medel iakttages.« I namn av denna sparsamhet hade man också anammat det av stendahlshögern tidigare så ivrigt förfäktade kravet på affärsmässig skötsel av de kommunala företagen. Visserligen skulle man även i fortsättningen ta hänsyn till konsumenternas bärkraft. Men det var inte detsamma som att företagen inte skulle sträva efter att gå med vinst. Om sådan uppstod skulle den plöjas ner i den kommunala verksamheten och på så vis bidra till att skattetrycket lättade.

I det program högern gick till val på utnämndes socialismen till den främsta motståndaren och man propagerade för äganderätt, självförsörjning och självansvar. På det finanspolitiska området var mottot största möjliga sparsamhet. Likaså förespråkades låga skatter och en affärsmässig kapitalhushållning. När det gällde stödet till näringslivet fick sparsamhetskraven ge vika för en betydligt mindre återhållsam politik. Men programmet präglades även bitvis av en ny reformvänlig hållning, dock med förbehåll för ett nära samarbete med välgörenheten.

Också de frisinna presenterade ett nytt politiskt program. Den fria företagssamheten framhölls som en av partiets viktigaste hörnstenar. Partiet sade sig också vilja förena grundläggande liberala idéer om den enskildes frihet med tankar om individens sociala ansvar. I praktiken skulle denna tanke omsättas i en politik som kombinerade en återhållsam skattepolitik med en socialpolitiskt reformvilja. Liksom högern önskade man att reformarbetet skulle ske i samarbete med filantropin. Partiets politik visade sig kunna tolkas litet efter behag. I stadsfullmäktige hamnade ofta de liberala sparsamhetsvännerna i konflikt med sina mer reformvänliga partivänner.



Valsedelsutdelare för »Kvinnolistan« inför stadsfullmäktigevalet 1927.



**Zeth »Zäta« Höglund** i en valdebatt i Eriksdalshallen 1946. Höglunds kommunalpolitiska bana var inte bara lång – 1913–16 och 1927–50 – han var också en ytterst aktiv deltagare i den politiska debatten. De tio sista åren av hans tid i stadsfullmäktige innehade han en viktig maktposition som borgarrådsberedningens ordförande.

## Fortsatt sparsamhet

Sparsamhetstänkandet intog således en central roll för samtliga partier också under 1920-talet. Sparsamheten såg dock olika ut. För högern och vissa av de liberala handlade det om att begränsa de socialpolitiska reformerna. Vänstern riktade däremot sparsamhetskravet mot den kommunala byråkratin. Den anklagades för att slösa med de tillgängliga resurserna så att dessa undandrog de områden där de verkligen behövdes.

Det rådde dock stor enighet bland stadsfullmäktiges politiska företrädare angående vikten av en låg kommunalskatt. Skatten var också stadigt förankrad på mellan fem och sex kronor ända tills 1930-talets arbetslöshetskris tvingade fram en höjning. Men socialdemokraterna och vänsterpartierna ville ändå ha en något högre skattesats än de borgerliga, dels önskade man ha en större beredskap inför oförutsedda behov, dels ville man trygga sysselsättningen för stadens arbetare. De strider som fördes kring utdebiteringen rörde dock marginella summor.

Budgetdebatten 1925 utgör ett gott exempel på de stämningar som rådde. Finansborgarrådet och högermannen Carl Juhlin Dannfelt tillkännagav att han fann det nödvändigt att höja skatten från 5:20 till 5:90. Men beslutet satt långt inne och han ondgjorde sig samtidigt över de kommunala myndigheternas ökade krav. I denna klagan instämde ett flertal av fullmäktige. Bland dessa fanns flera socialdemokratiska ledamöter som bl.a. krävde stopp för nyanställningar och ökade löneslag. Det socialdemokratiska borgarrådet Oscar Larsson blev dock märkbart irriterad på denna ekonomiska veklagan. Enligt honom var den mest ett spel för gallerierna och framkallad av att man närmade sig valår.

Föreställningen om stadens ömtåliga finanser var emellertid djupt rotad. När Juhlin Dannfelt 1927 ersattes som finansborgarråd av partivänner Gustaf Söderlund och denne då deklarerade att stadens finanser var ganska goda, var denna upplysning svår att smälta för många. Söderlund vidhöll att läget var stabilt och att avkastningarna på de kommunala investeringarna mer än väl kompenserade lånebördan. När Söderlund i sin tur 1931 efterträddes av partikollegan Knut Ewerlöf bekräftade denne stadens relativt goda finansiella läge. Detta fick Zäta Höglund att i en debatt utbrista i den för sin tid så omtalade repliken: »Så rik, så överrik, så lyxöst rik som denna stad är.« Ett uttalande som de flesta, även Höglunds partivänner, ansåg vara ytterst obetänksamt.

## Socialpolitik

På det socialpolitiska området expanderade den kommunala verksamheten endast långsamt på 1920-talet. Socialdemokraterna och vänstern försökte förvisso höja den socialpolitiska ribban, men högern var långt ifrån maktlös trots förlusten av sin tidigare starka ställning. Med hjälp av det dubbla flertalet lyckades partiet stoppa många av de reformförslag som framfördes.

Sociallagstiftningen var vid denna tid heller inte särskilt omfattande och kommunerna hade inte ålagts speciellt många uppgifter av staten. Den största föränd-

ringen var 1918 års fattigvårdslag, vilken innebar en utvidgning av den grupp som omfattades av stadens stödåtgärder. I lagen förbjöds också systemet med utackordering av de fattiga. Men filantropin stod fortfarande för större delen av den öppna fattigvården.

Fattigvårdslagen innebar även att fattighusen ersattes av ålderdomshem. Staden uppförde under 1920- och 1930-talet ett antal sådana hem, t.ex. i Stureby, Årsta, Skarpnäck och Bromma. Att döma av en beskrivning från Sabbatsbergs ålderdomshem i början på 1930-talet var skillnaden mellan ålderdomshemmen och fattighusen i materiellt hänseende inte så stor. De gamla bodde på logement som inrymde upp till 16 personer. De sov på halvmadrasser och det enda privata utrymmet var den plåtlåda under sängen där de förvarade sina personliga tillhörigheter. Nattduksbordet fick tjäna som matbord, först på 1950-talet infördes en gemensam matsal.

Under 1920-talet diskuterades problemet med de äldres bostadssituation flitigt inom fattigvårdsstyrelserna och församlingarnas kyrkoråd. Det socialdemokratiska socialborgarrådet Wictor Karlsson och pastor primarius Nils Widner presenterade 1925 ett gemensamt förslag om inrättandet av hem för gamla i stadens församlingar. Stadsfullmäktige beslöt enhälligt att stödja beslutet och bidrog med gratis tomtmark och räntefria lån. Under åren 1920–1947 byggdes inte mindre än 21 församlingshem.

Barnvården gjordes genom 1924 års barnvårdslag till en av kommunernas viktigaste uppgifter. Men stadens insatser var begränsade och filantropin kom att spela en viktig roll, inte minst beträffande barnomsorgen. Barnkrubborna var fortfarande det enda alternativet för arbetarklassens barn. Krubborna var dock ofta stängda på sommaren. För många föräldrar innebar det här ett stort problem; vissa av dem löste återigen situationen med välgörenhetens hjälp. För



Stockholmsbarn på väg till en av de sommarkolonier som drevs av olika välgörenhetsföreningar.

stockholmsbarnen fanns runt 100 sommarkolonier som drevs av olika välgörenhetsföreningar.

Det alternativ som stod till buds för barnens tillsyn efter skoldagens slut var också nu arbetsstugorna. På 1920-talet var det kö till dessa i stadens nybyggda områden i Enske, Gröndal och Bromma. Vid 1930-talets slut hade arbetsstugornas betydelse minskat något. Dels innebar de lagstadgade arbetstidsförkortningarna att arbetarföräldrarna fick litet mer tid över för sina barn, dels tog folkskolan ett större ansvar för barnen än tidigare. Nu gavs också kommunala anslag till arbetsstugorna och staden fick ett ökat inflytande. Verksamheten kom från och med nu att handla mer om läxläsning än om arbetsträning.

Ideella organisationer fick även betydelse för den sociala hemhjälpverksamhet som inleddes under 1920-talet. Så kallade hemsystrar ryckte in vid de tillfällen då husmodern inte kunde sköta hemarbetet. I Stockholm anställdes den första hemsystemen 1924 med bistånd av Svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet. Verksamheten växte snabbt och blev allt mer betungande för de ansvariga som sökte – och fick – ekonomiskt stöd från staden.

Ett område där stadens verksamhet däremot expanderade kraftigt under 1920-talet var skolan. Nu infördes olika kommunala påbyggnadsutbildningar i form av realskola, mellanskola och flickskola, benämningarna varierade. Dessa utvecklades snabbt till självständiga skolor med egna skolbyggnader. En stor del av eleverna på dessa skolor var flickor. De statliga läroverken var fram till 1930-talet i stort sett en manlig värld. Mellanskolorna innebar därför ökade studiemöjligheterna för de flickor vars föräldrar inte hade råd med privatundervisning.

## Trettiotal – försiktig expansion

De socialdemokratiska kommunalmännens sparsamhetsnit gick så långt att den socialdemokratiska regeringen under 1930-talet var tvungna att ta sina partikamrater i örat. Det folkhemsbygge som inleddes under andra hälften av 1930-talet riskerade att saboteras av sparsamma kommunalpolitiker, som inte var beredda att bygga bostäder och höja pensioner enligt regeringens intentioner.

Trots allt innebar trettiotalet en tid av försiktig socialpolitisk expansion i Stockholm. Fattigvården omorganiserades 1932–1933, fler tjänstemän tillsattes och från och med nu blev normen avlönade socialtjänstemän. Men trettiotalet är i mycket en övergångsperiod och på vissa områden tog de ideella organisationerna fortfarande ett stort ansvar.

Staden började på 1930-talet engagera sig i ett antal nya uppgifter. En orsak var att många av de reformer som tidens statliga befolkningspolitik resulterat i skulle realiseras på den kommunala nivån. Barnavårdsnämnderna ålades t. ex. att ansvara för mödravården som bl.a. innebar ett behovsprövat understöd för kvinnor vid havandeskap och barnsörd. Lagen om bidragsförskott innebar att barnavårdsnämnderna utan behovsprövning skulle förskotta underhållsbidrag då betalning uteblivit från den underhållningsskyldige föräldern.

Diskussionen om hur man bäst skulle råda bot på de låga födelsetalen bidrog till





att barnomsorgen fick en större plats i den politiska debatten. Här spelade även barnpsykologins och pedagogikens framväxt in liksom det ökade antalet gifta kvinnor på arbetsmarknaden. I Stockholm yrkesarbetade runt 30 procent av de gifta kvinnorna. Samtidigt tog diskussionen fart om vilken typ av barnomsorg som borde prioriteras. Skulle man satsa på heltidsomsorg som de fackligt aktiva kvinnorna krävde eller på halvtidsomsorg för att underlätta för deltidsarbetande kvinnor och för att tillgodose även hemmabarnens behov av pedagogisk träning? Den lösning som valdes var den halvöppna barnomsorgen. Men staden fann sig också tvingad att göra något åt barnomsorgssituationen för de heltidsarbetande mödrarna och i slutet av 1930-talet öppnade man ett antal egna barnstugor med både heldagsplatser och spädbarnsplatser. Satsningen var dock otillräcklig.

Sjukvården utmärktes också av en viss expansion. Den var i mycket ett resultat av den statliga politiken, inte minst den lag som 1928 ålade staden obligatoriskt ansvar för anstaltsvården av sjuka, skadade eller personer med »kroppsfel«. Detta år lagstodgades även kommunernas ansvar för inrättandet av kommunala sinessjukhus. Nu fick också kronikervården sin lösning. År 1927 infördes statsbidrag till anstaltsvården av de kroniskt sjuka. Det dröjde dock till 1938 innan staden fick sitt första långvårdssjukhus. Året därpå bestämde man en ny arbetsfördelning mellan staden och fattigvården. Kroniker som krävde sjukvård tillfördes sjukhusdirektionens ansvarsområde och den vård som var jämförlig med vård i hemmet, t. ex. vårdhem, föll på fattigvården. Under de därpå följande åren byggdes denna vård ut i såväl fattigvårdens som sjukvårdens regi.

Till expansionen av stadens uppgifter bidrog också 1935 års lag om folkpensionering, vilken innebar att kommunala pensionsnämnder tillsattes med uppgift att pröva medborgarnas rätt till pension. Denna uppgift krävde en omfattande kommunal administration. Den utbyggnad av skolväsendet som påbörjats under 1920-talet fortsatte också under 1930-talet då staden genomförde en rad moderna skolbyggen.

Också på stadens sanitära område skedde en viss utbyggnad. Ännu på 1920-talet släpptes avloppsvattnet rakt ut i Strömmen. Bottenvattnet fördes med jämna mellanrum upp till ytan med en förödande stank som resultat. År 1928 fick sakkunniga i uppgift att lösa problemet, vilket resulterade i att stadens avlopp sammanfördes till det stora reningsverket i Henriksdal.

För det mesta förelåg politisk enighet kring de beslut som låg bakom den gradvisa kommunala expansionen. Den socialdemokratiska »sammanblandningen« med de borgerliga fungerade utan friktion på en rad områden. Däremot kom bostadspolitiken och arbetslöshetspolitiken precis som tidigare att utgöra partiskiljande frågor.

## Bostadsnöd

Under 1918 och 1919 krympte den statliga delen av det stöd till bostadssubventioner som riksdagen beslutat om 1917. Samtidigt förvärrades bostadsbristen och vid 1920-talets ingång var den akut. Riksdagen beslöt därför 1920 inrätta en statlig bostadslånefond. Bostadsbristen förblev dock stor. När de hyresregleringar som införts under kristiden upphörde 1923 blev den än värre.

För de frisinnade/liberalerna visade bostadsfrågan med plågsam tydlighet hur svårt det var att förena de partipolitiska slagorden om sparsamhet och reformer. I princip sade man sig vilja stödja en reforminriktad kommunal bostadspolitik, men i praktiken sattes ofta de ekonomiska övervägandena i förgrunden. Högern fortsatte att motsätta sig en utvidgad kommunal verksamhet på bostadsområdet. Partiet förnekade inte att det fanns allvarliga bostadspolitiska problem. Men man ansåg att stadens roll borde begränsas till att stimulera den privata företagsamheten att bygga fler bostäder, t. ex. genom en generös tomtpolitik, stöd åt fastighetskrediter och enklare byggnadsbestämmelser. Högerns utnyttjande av bestämmelsen om kvalificerad majoritet gjorde det dessutom näst intill omöjligt för den socialdemokratiska stadsfullmäktigegruppen att få loss lånemedel till ett bostadsbyggande i stadens regi. År 1921 hade socialdemokraterna fått nog. Kunde man inte låna fick man ta till skattemedel. Då sådana beslut endast fordrade enkel majoritet fick man på detta sätt tillgång till miljonanslag. Alldeles oavsett om detta var avsett som ett skräm-skott mot högern eller inte, fick det i alla fall det resultatet. I fortsättningen enades man om en kompromiss som innebar att socialdemokraterna avstod från kommunal bostadsproduktion mot att högern medverkade till att man lånevägen möjliggjorde kreditstöd åt icke-spekulativa bostadsföretag, främst bostadskooperationen. Stockholms Kooperativa Bostadsförmedling, SKB, hade bildats 1916. Hyresgästernas Sparkasse & Byggnadsförening, HSB, tillkom 1923 och hade mot slutet av 20-talet utvecklats till den dominerande producenten av smålägenheter. Kommunisterna betecknande dock den socialdemokratiska byteshandeln som ett svek mot arbetarklassen och arrangerade både massmöten och demonstrationer. Vissa av dessa missnöjesyttringar kom så nära Stadshuset att fullmäktige tilldelades polisskydd.

Trots 1921 års kompromiss orsakade bostadsfrågan redan året därpå en hetsig debatt. Orsaken var socialdemokraternas krav på att staden skulle låta bygga smålägenheter med en något högre standard. Trots motstånd från högerhåll biföll stadsfullmäktige förslaget. En bidragande orsak var förmodligen den hårda kritik som riktats mot den låga standarden på de smålägenheter staden tidigare byggt.

En annan diskussion rörde de minimikrav för sådana smålägenheter som en statlig kommitté föreslagit 1920. Den fråga fullmäktige hakade upp sig på var att det i lägenheterna skulle finnas ett tvättrum om minst 3 m<sup>2</sup>. I HSBs bostadsproduktion utvecklades detta till ett badrum. Motståndet mot denna lyx var hårt inom fullmäktige. Det ansvariga borgarrådet på detta område, socialdemokraten Harry Sandberg, liksom stadens fastighetsdirektör, Axel Dahlberg, var rörande överens på denna punkt. Vägledande för stadens bostadspolitik borde enligt dem vara att bygga så många och så billiga lägenheter som möjligt. Önskade man leva upp till det kravet måste man avstå från all lyx. Denna sparsamhetspolitik fick utstå mycken kritik från kommunisterna. Det fanns dock socialdemokrater som stödde badrumstanken, som t. ex. Carl Lindhagen. Denne var anhängare av badkar. Däremot avrådde han bestämt från planerna på dusch. Att duscha ledde, enligt honom, endast till reumatism.

**Bostadsbristen** i Stockholm var akut på 1930-talet och under andra världskriget. Den här affischen spreds runt om i landet i syfte att avskräcka befolkningen från att söka sig till Stockholm och därigenom förvärra det redan ansträngda läget på bostadsmarknaden.



**Sök Er ej till Stockholm**  
**21.000 SÖKER FÖRGÄVES BOSTAD**

### *Statliga stöd och kommunala bostadsbidrag*

Under senare delen av 1920-talet ökade bostadsproduktionen i Stockholm. Stadens verksamhet på bostadsområdet ansågs därför kunna begränsas. På 1930-talet stod det dock klart att stadens åtgärder varit otillräckliga. Stadsfullmäktige tog nu ett mer aktivt grepp om bostadspolitiken. Till att börja med exploaterades några av de obebyggda områden som ännu fanns, t. ex. i Erikdalslunden, Fredhäll och Kristineberg. Vidare beslöt fullmäktige 1930 att byggnadsförtag utan vinstintresse skulle tilldelas tomter på förmånliga grunder samt erbjudas sekundärlån mot låg ränta. Dessutom avsattes pengar för produktion av smålägenheter avsedda för fattiga barnfamiljer. En minoritet bland socialdemokraterna ville dock att kommunen främst skulle bygga i egen regi. Men de flesta gav sitt stöd åt fastighetsborgarrådet Harry Sandberg som menade att pengarna skulle räcka längre och fler bostäder byggas om man istället satsade på kreditstöd till byggnadsföretagen. De lägenheter som byggdes med ett sådant stöd svarade 1932 för en fjärdedel av nyproduktionen.

Från och med mitten av 1930-talet blev bostadspolitiken allt mer en statlig angelägenhet. Den 1933 tillsatta bostadssociala utredningen var ett tydligt uttryck för statens nya aktiva intresse. Många av dess förslag omvandlades också till praktisk politik. Från och med 1935 infördes ett statligt stöd för produktion av så kallade barnrikehus, dvs. bostäder med en viss minimistandard till familjer med tre eller flera barn. Den främsta subventionsformen var familjebostadsbidraget som sattes efter antalet barn och således var ett sorts barnbidrag knutet till bostaden. Kostnaderna för dessa täcktes av staten. Likaså utgick ett statligt lånestöd till den kommunala och allmännyttiga produktionen av sådana bostäder. Lånen täckte upp till 95 procent av kostnaderna. De övriga 5 procenten blev kommunernas ansvar liksom förmedlingen av dessa lån och bidrag.

I Stockholm beslöt fullmäktige bilda allmännyttiga kommunala bolag som både skulle bygga och förvalta denna typ av bostäder. Tillsammans med HSB bildade staden 1936 AB Familjebostäder. Samma år tillkom AB Stockholmshem med staden som ensam ägare. Men det dröjde till efter andra världskriget innan verksamheten kom igång på allvar.

De statliga och kommunala åtgärderna innebar sammantaget att läget på bostadsmarknaden ljusnat något vid 1930-talets slut. Situationen försämrades dock markant under andra världskriget. Byggnadsverksamheten stagnerade då på grund av brist på arbetskraft och byggnadsmaterial. Bristen på bostäder övergick till verklig bostadsnöd. Staden tvingades åter bygga nödbostäder. Dessutom bedrev man en något ovanlig propagandakampanj – runt om i landet sattes affischer upp som varnade ortsbefolkningen för att bege sig till Stockholm.

Också bostadspolitiken bestämdes således i hög grad av den statliga politiken. Det bostadspolitiska program som riksdagen etappvis beslutade om under 1940-talets första år tydliggjorde rollfördelningen mellan stat och kommun. Staten skulle stå för huvuddelen av finansieringen och svara för de stora linjerna i bostadspolitiken, medan kommunerna gavs ansvaret att förverkliga de statliga intentionerna.



Vid sidan av bostadsbristen var arbetslösheten ett av stockholmarnas värsta gissel på 1920- och 1930-talet. Demonstrationer mot arbetslöshetspolitiken var en vanlig syn på Stockholms gator. Här en som genomfördes i mars 1922.

## Inflation, deflation och depression

Arbetslöshetsfrågan spelade en dominerande roll i 1920-talets politik. Vid krigsslutet hade visserligen stora delar av näringslivet börjat återgå till mer normala förhållanden, men i slutet av 1919 tog inflationen fart. Därefter följde fram till 1922 en period av deflation. Båda dessa rörelser i ekonomin drabbade arbetarklassen hårt. Inflationen sänkte köpkraften och urholkade reallönenivån, deflationen innebar en nedgång i den ekonomiska aktiviteten vilket resulterade i massarbetslöshet.

Kommunernas möjligheter att agera var dock begränsade. Arbetslöshetspolitiken var nu främst en rikspolitisk angelägenhet. Staden följde därför i stort sett endast de direktiv som Statens arbetslöshetskommision utfärdade 1914. En nyhet var de statskommunala arbeten som infördes 1922, dvs. arbeten som organiserades av kommunen men som bekostades med statliga bidrag. De kommuner som ordnade sådana arbeten tvingades acceptera de lägre nödhjälpslönerna. Den här politiken blev starkt kritiserad på vänsterhåll. Kommunerna anklagades för att slå mynt av situationen genom att använda sig av nödhjälpsarbeten för att utföra arbeten som annars skulle ha utförts till marknadsmässiga löner.

Arbetslösheten – framförallt den nödtvungna anslutningen till den statliga politiken – orsakade intensiva meningsutbyten också i stadsfullmäktige. På vänsterhåll fann man åtgärderna otillräckliga och man krävde också reservarbeten till avtalsenliga löner. Det socialdemokratiska borgarrådet Wictor Karlsson fick ta emot åtskillig kritik, också av sina partivänner.

Depressionen under 1930-talet med åtföljande massarbetslöshet förde åter arbetslöshetsfrågan i centrum för politiken. Men den statliga politiken var nu en an-

nan. Reservarbetena betalades med marknadsmässiga löner, med vilket menades lägsta grovarbetarlön. Kommunerna fick heller inte utnyttja beredskapsarbetena för att gynna den egna verksamheten och ekonomin. Istället skulle dessa arbeten planeras utifrån ett större samhälleligt ekonomiskt perspektiv. Staden igångsatte en rad sådana arbeten, t. ex. vid Skogskyrkogården, Ängbybanan och Bromma flygfält.

## Arbetsgivarpolitiken och kvinnorna

Den ekonomiska situationen och det osäkra läget på arbetsmarknaden påverkade också stadens roll som arbetsgivare. Detta framkom tydligt i diskussionerna kring den kommunala lönestaten där lönefrågorna orsakade ständigt debatt.

Stadens särbehandling av den kvinnliga arbetskraften kom också upp till diskussion. Dels sattes kvinnolönen generellt lägre än den manliga i de yrken där både män och kvinnor var verksamma, dels betalades de yrkesområden där uteslutande kvinnor var anställda generellt lägre än de som dominerades av män. Ett argument för de låga kvinnolönerna var att kvinnorna endast var att betrakta som en tillfällig arbetskraft i väntan på giftermålet. Ett annat var att kvinnor till skillnad från män inte hade familjeförsörjansvar. Att inte alla män var familjeförsörjare och att en del kvinnor faktiskt var det, tilläts inte påverka principerna. Så här beskrev tidens löne- och arbetsfördelning mellan män och kvinnor av dåvarande chefen för Stockholms stadskansli, Yngve Larsson:

De kvinnliga medhjälparna på stadskansliet var gärna placerade någon grad över sina motsvarigheter i andra verk men ändå lågt i jämförelse med manliga kolleger och utan de senares karriärmöjligheter. De bildade gärna en liten värld för sig, ambitiösa och hjälpsamma, så att säga med runda hörn – karlarna hade hårdare armbågar. Flickorna ordnade det trevligt i någon vrå, kokade sitt té ock åt sina medhavda smörgåsar, medan vi karlar tog vår lunchpaus och åt lagad mat nere i matsalen.

Mot denna något idylliserande skildring talar den verksamhet som bedrevs av den 1918 bildade Stockholms Stads Kvinnliga Tjänstemannaförbund, SSKT. Förbundet hade bildats 1918 på initiativ av Fredrika-Bremer-Förbundet och organiserade bl. a. de kvinnliga tjänstemän som arbetade i Stockholms stads nämnder och verk.

Det kommunala arbetsgivaransvaret hade en annan innebörd för tjänstemännen än för arbetarna. En reell förhandlingsrätt ansågs oförenlig med det offentliga uppdragets karaktär och det speciella ansvar som förknippades med tjänstemanna- och ämbetsmannaställningen. Lydnadsplikten gentemot arbetsgivaren var absolut och denne hade länge rätt att ensidigt fastställa löne- och anställningsvillkor.

Först i och med tillkomsten av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt infördes en reell förhandlingsrätt. Denna lag undantog dock befattningshavare med ämbetsansvar. Det ansågs emellertid oklart vilka som räknades till denna grupp. För att utreda bl. a. denna fråga tillsattes en statlig utredning 1937. Utredningen resulterade i 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Därmed inleddes en helt ny epok i kommunaltjänstemännens fackliga historia.

Den speciella relationen till arbetsgivaren kom givetvis att påverka de kommunalanställda tjänstemännens val av facklig taktik. Denna anpassades dels till det begränsade handlingsutrymmet, dels till att arbetsgivaren var en politiskt vald församling. SSKT:s fackliga verksamhet var i så motto typisk. Förbundet använde sig flitigt av den taktik som tillämpades av de flesta offentliganställda, dvs. att man via motioner eller skrivelser förde fram sina krav direkt till den politiska församlingen. Det här förfarandet underlättades av att förbundets första ordförande Mathilda Staël von Holstein tillika var ledamot av stadsfullmäktige. Även förbundets Karin Fjällbäck-Holmgren satt i fullmäktige. Dessa tog där upprepade gånger upp de kvinnliga tjänstemännens löne- och anställningsförhållanden till diskussion. Ett annat krav som förbundet drev var det om en kvinnlig representant i stadens lönenämnd. Därutöver hade man tre prioriterade mål: lika lön för lika arbete oavsett kön, samma befordringsrätt för kvinnor och män samt samma pensionsålder för kvinnor och män. Kraven var radikala för sin tid. Förbundet fick heller inget större gehör för dem inom den manligt dominerade Stockholms Stads Befattningshavarens Samarbetsnämnd. Istället drev man dessa krav i samarbete med andra kvinnliga fackliga organisationer. Samarbete skedde ofta i Kvinnliga Kårsammanslutningarnas Centralråd som omfattade inte mindre än ett tjugotal kvinnliga föreningar.

### Att vara mönsterarbetsgivare

Kommunens arbetsgivaransvar upptog tidigt ett stort utrymme i de socialdemokratiska politiska programmen. Där krävdes att staden borde känna sitt ansvar och agera mönsterarbetsgivare. Diskrepansen mellan de framförda kraven och verkligheten var länge avsevärd. Partiets tidigare minoritetsställning innebar dessutom att man inte kunde påverka den av staden förda arbetsgivarpolitiken i någon nämnvärd grad.

Den starka ställning i fullmäktige som präglade partiet från och med införandet av den allmänna rösträtten ökade emellertid både partiets förmåga att påverka liksom dess ansvar för stadens arbetsgivarpolitik. Det här förhållandet försatte de socialdemokratiska fullmäktigeledamöterna i en ganska besvärlig situation. Ibland hade de uppenbara svårigheter att förena rollen som företrädare för landets arbetare med rollen som arbetsgivare.

1937 års löneregringsdebatt belyser väl denna problematik. Förslaget till reglering hade utarbetats av en kommitté med socialdemokratisk majoritet. Stadskollegiet tillstyrkte förslaget. Men två av dess socialdemokratiska ledamöter – Zäta Höglund och Fredrik Ström – hade reserverat sig. De menade att den föreslagna löneregring inte avspeglade det ursprungliga förslaget som främst syftat till att höja de lågavlönades löner. Trots denna reservation röstades förslaget igenom med 68 röster mot 21.

Innan löneregringsförslaget behandlades i fullmäktige hade det diskuterats i Stockholms arbetarkommun. Denna betonade vikten av att socialdemokraterna i fullmäktige följde reservanternas linje. Men många trotsade arbetarkommunen och röstade efter eget kynne. Av de 21 som röstat mot förslaget var dessutom fem



**Mathilda Staël von Holstein** representerade de frisinade i stadsfullmäktige 1919–23. Förutom ordförandeskapet i Stockholms Stads Kvinnliga Tjänstemannaförbund 1918–20 var hon kvinnopolitiskt aktiv i en rad andra sammanhang. Åren 1907–09 tillhörde hon styrelsen för Föreningen för Kvinnans Politiska Rösträtt och 1923–30 var hon ledamot i Fredrika-Bremer-Förbundets styrelse.

kommunister, vilket innebar att endast 16 av socialdemokraternas 44 representanter givit reservanterna sitt stöd.

Vid arbetarkommunens nästa årsmöte ställdes det till med räfst- och rättarting. De fullmäktigeledamöter som röstat mot reservanterna anklagades för bristande partiloyalitet. Debatten slutade med att 29 av de fullmäktigeledamöter som röstat mot reservationen, varav fyra var borgarråd, avsåde sig sina mandat. Tvisten löstes inte förrän Per Albin Hansson ingrep. Hansson påminde arbetarkommunen om att man inte gjort speciellt bra ifrån sig vid det föregående valet. Partiets ställning i huvudstaden var svagare än i övriga landet och man borde inte äventyra denna genom inre stridigheter. Orden fick avsedd verkan och de 29 drog tillbaka sina avgångshot. Vid valet som blev en stor socialdemokratisk framgång försvann dock många av dem ur fullmäktige.

Kravet på att staden borde agera mönsterarbetsgivare kom också på kollisionkurs med de kommunala sparsamhetssträvandena. Detta gällde t.ex. efterspelet till 1937 års löneroglering. Denna hade tillförsäkrat vissa grupper av anställda, främst tjänstemännen, ett obegränsat rörligt tillägg. Detta innebar att de skulle kompenseras för allt som innebar en reallönesänkning. Den inflatoriska prisstegring som präglade 1941 ställde frågan om det rimliga i detta tillägg på sin spets. Om de 11.000 anställda som omfattades av bestämmelsen skulle kompenseras för prisstegringar skulle stadens kassa kraftigt åderlåtas. Staden valde i detta trängda läge att vädja till de anställdas solidaritet med sin stad. Dessa inbjöds till Stadshuset där stadens finansansvariga försökte övertyga dem om det nödvändiga i en lönesänkning.

Efter att på detta vis sökt vinna de anställdas sympati vidtog förhandlingar med deras respektive fackliga organisationer. Staden ville begränsa compensationen till  $\frac{3}{4}$  vilket de fackliga företrädarna vägrade gå med på. Zäta Höglund avbröt då förhandlingarna. Den taktik som han därefter tillsammans med partikollegorna Helge Berglund och Hjalmar Mehr tog till, bör ha inneburit en besvikelse för dem som hoppats på en socialdemokratisk mönsterarbetsgivare. De tre herrarna, som var ytterst medvetna om betydelsen av att få den allmänna opinionen på sin sida, skyndade sig att i pressen föra ut sin syn på saken i akt och mening att denna skulle nå allmänheten före de fackliga organisationernas. Förhandlingarna återupptogs dock och man enades om en kompromiss.

# Efterkrigstid – de goda åren

ÄVEN OM GRUNDEN till den svenska välfärdsstaten lades på 1930-talet är det uppenbart att det är under de tre årtiondena efter andra världskriget som den egentliga välfärdsstaten byggdes ut. Lika ovedersägligt är att det framför allt var i kommunerna, och genom kommunalpolitiken, som projektet realiserades. Under mellankrigstiden och fram till 1950 utgjorde kommunernas andel av bruttonationalprodukten, BNP, oförändrat ca 10 procent. År 1980 hade den ökat till 30 procent. Bakom dessa siffror gömmer sig en revolution. Välfärdens kärnområden: bostäder, skola, daghem, socialvård, och för Stockholms del under större delen av denna tid, sjukvården, är alla primärkommunala angelägenheter. Kommunerna stod 1980 för  $\frac{3}{4}$  av den offentliga konsumtionen. Räknar vi bort socialförsäkringarna är statens andel i detta perspektiv närmast försumbar.

Detta var en medveten satsning, framför allt från socialpolitikens chefsarkitekt Gustav Möller, socialminister under större delen av 1930-talet och från 1939–1951. Genom att gå förbi ofta konservativa statliga tjänstemän och lägga ansvaret på förhoppningsvis mer progressiva kommunalpolitiker skulle välfärdsbygget underlättas. Men det förutsatte att kommunerna fick tillräckliga resurser.

Efter andra världskriget utökades den formella kommunala kompetensen betydligt. Kravet på  $\frac{2}{3}$ -majoritet för nya ändamål togs bort. Kommunerna fick engagera sig i en rad nya områden och statlig verksamhet decentraliserades. Inte minst inom bostadsbyggandet fick kommunerna väsentligt utökade befogenheter. Dessutom, och det var nog det viktigaste för att övertyga kommunalpolitikerna, ökade statens ekonomiska bidrag kraftigt. Statsbidragen utgjorde 1950 14 procent av kommunernas inkomster, 1980 hade andelen nästan fördubblats, och detta räknat på en betydligt högre nivå.

Den kommunala expansionen var också ett resultat av de socialpolitiska åtgärder som 1930-talets »kris i befolkningsfrågan« resulterat i. Den statliga politik som då utvecklades innebar något förenklat statligt stöd till kommunerna för riktade specialändamål. Då kriget kom emellan påbörjades inte den här politiken i någon större skala förrän efter 1945. En annan orsak är det som kanske bäst sammanfattas som att expansion skapar expansion. Också den standardhöjning som välfärdspolitikerna resulterade i var en bidragande orsak till att stadens uppgifter växte.

En förutsättning för den exempellösa tillväxten var de goda konjunkturerna. Pe-



**Eva Remens**, folktoppartistisk fullmäktigeledamot 1950–76, blev den första kvinnan i stadsfullmäktiges presidium. Hon var andre vice ordförande 1958–62, förste vice ordförande i ett par omgångar, ordförande 1968–70.



rioden från andra världskrigets slut och fram till början av 1970-talet kännetecknas av osedvanligt kraftiga högkonjunkturer och en stark ekonomisk tillväxt. Under perioden 1950–70 steg BNP per innevånare med mer än 3 procent per år och stockholmsregionen expanderade som aldrig förut.

Efterkrigstiden är också kommunsammanslagningarnas gyllene tid. Över 2.000 landskommuner, köpingar och städer blev 280 kommuner mellan 1953 och 1972. För Stockholms del var inkorporeringarna i stort sett avslutade, istället var det genom det interkommunala och regionala samarbetet och skapandet av storlandstinget 1970 som de storskaliga ambitionerna manifesterades.

Kommunernas utvidgade uppgifter innebar inte nödvändigtvis en ökad kommunal självständighet, möjligtvis tvärt om. Staten överlät inte befogenheter på kommunerna utan att samtidigt utfärda omfattande lagar och förordningar. Framför allt var statsbidragen länge försedda med noggranna anvisningar hur de skulle användas.

### Stadsfullmäktiges sammansättning under de goda åren

Efter andra världskriget försvann de sista inskränkningarna i myndiga svenskars rösträtt, skattestreck och andra begränsningar. Den relativa sociala nivelleringen av den politiska representationen som påbörjats efter rösträttsreformer 1919 fortsatte. Redan under mellankrigstiden hade de flesta grosshandlare, fabrikörer och bankdirektörer försvunnit från fullmäktige och till en del ersatts med arbetarpartiets representanter. Detta innebar nu inte att det i första hand var arbetarna som tog plats i Stadshuset. I stället kom såväl socialdemokrater som kommunister i stor utsträckning att representeras av arbetarrörelsens funktionärer: fackliga ombudsmän, tidningsmän och partianställda. Med tiden ökade också tjänstemannainslaget markant.

Kvinnornas fulla representation lät länge vänta på sig. Medan deras andel av fullmäktige under mellankrigstiden låg mellan 10 och 20 procent steg det sakta för att, under inflytande av en tilltagande kvinnoradikalisering under 1970-talet, stiga från 25 till över 40 procent.

Socialdemokraterna förlorade 1950 den majoritet som de, ibland tillsammans med kommunisterna, haft sedan 1919 och under åtta år hade staden folktoppartistiska finansborgarråd. Sedan kom majoritetsförhållandena att växla under resten av seklet. 1958–66 styrde socialdemokraten Hjalmar Mehr, 1966–70 folktoppartiets Per-Olof Hansson, sedan åter socialdemokratisk majoritet 1970–76. Någon större skillnad mellan borgerlig och socialdemokratisk politik när det gäller den kommunala tillväxten är i allmänhet svår att urskilja. Det finns tvärt om många vittnesmål om hur väl samarbetet fungerade, framför allt mellan socialdemokrater och folktoppartister under rekordåren på 1950- och 60-talet.

Den kraftiga kommunala expansionen gick emellertid inte helt smärtfritt. Den hastiga tillväxten skapade många problem och drev också fram en ökad professionalisering av såväl förvaltning som politiker. Inte minst diskuterades frågan om ett ökat avstånd mellan kommunledning och medborgare ofta och livligt. I almarnas skugga fick även Stockholms kommunpolitiker finna sig i att kallas pampar.

## Gyllene tider

»Kommunalpolitiken har på något sätt kommit efter«, hette det vid 1944 års socialdemokratiska partikongress. Till en del var detta en följd av andra världskrigets omskakande konsekvenser.

På den rikspolitiska arenan lades tillfälligt partimotsättningarna åt sidan då samlingsregeringen under Per Albin Hansson tillträdde. Samma övertygelse om att det nu gällde att hålla samman präglade stadsfullmäktige där borgfred i stort sett härskade, vissa frågor undantagna. Men kriget dämpade inte bara de partipolitiska motsättningarna utan också de kommunala möjligheterna till expansion. Kriget ställde stora administrativa krav på staden och många angelägna frågor lades åt sidan dessa år. Efter kriget började dock den kommunala verksamheten expandera på allvar.

Stadens verksamhet på socialpolitikens område utvidgades nu kraftigt. 1918 års fattigvårdslag hade 1956 ersatts med lagen om socialhjälp. Till sitt innehåll var lagen tydlig – socialhjälp definierades som en medborgerlig rättighet. Dessutom underströks att socialhjälpen var en i stort sett uteslutande kommunal angelägenhet.

Till expansionen av stadens sociala åtaganden bidrog bl. a. de ökade insatserna på äldreområdet. De flesta politiker var oavsett partifärg eniga om att äldrevården borde byggas ut och staden antog 1952 ett program för denna utbyggnad. Men det fanns samtidigt partiskiljande drag i synen på äldreomsorgen. De borgerliga var mer benägna att satsa på privata initiativ, medan socialdemokraterna och kommunisterna strävade mot en övergripande verksamhet i kommunal regi. Statsbidragen kom dock att spela en viktig roll för den politik som slutligen valdes. Det statsbidrag till pensionärsbostäder som riksdagen beslutade om 1939, fick en omedelbar positiv effekt för stadens engagemang på det här området. En rad nya pensionärshem byggdes, bl. a. i Enskede och Bromma.

Statsbidrag till ålderdomshem infördes 1953. Också här fick detta bidrag avgörande konsekvenser för stadens politik. Den institutionella äldrevården expanderade från och med nu snabbt. Men utbyggnaden av denna var också ett led i en besparingspolitik. Stadens äldre ökade i antal och det var dyrt att vårda äldre långtidssjuka på lasarettavdelningar. Vid mitten av 1960-talet började den verkliga utbyggnaden av långvården. År 1965 fanns ca 3.650 sjukvårds- och sjukhemsplatser för långvarigt sjuka. Av dessa var ca 500 i privat regi. Tio år senare, 1975, var motsvarande siffror 7.200 och 930. Även pensionärshemmen fortsatte att byggas ut under denna tid. År 1967 tog dessutom stadsfullmäktige det beslut som blev inledningen till en helt ny form av pensionärsboende – servicehusen.

Stadens verksamhet på socialvårdens område påverkades också av ändrade statliga direktiv. Förändringarna gällde dels kompetensfördelningen mellan stat och kommun, dels den inre kommunala organisationen. T. ex. gjorde 1947 års sjukvårdslag staden till huvudman för kronikervården, vilket innebar att den ålades obligatorisk vårdskyldighet för denna grupp av sjuka. Samma år beslöt riksdagen att ålderdomshemmen skulle skiljas från fattigvården. Detta beslut fick avgörande betydelse för många gamla. I och med att de boende på ålderdomshemmen inte längre räk-

**Signe Höjer** vid uppvaktning hos statsrådet Sven Andersson 1951. Höjer var ledamot av stadsfullmäktige 1938–46 och 1950–52. Hon hade liksom många av sina kvinnliga föregångare ett starkt kvinnopolitiskt engagemang. Hon var i ett par perioder ordförande i svenska sektionen av Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, satt i styrelsen för socialdemokratiska kvinnoförbundet och var under sitt sista år i fullmäktige ordförande i kommittén för kvinnofrågor.



nades till fattigvårdsklientelet fick de tillbaks den rösträtt de tidigare varit fråntagna. Beslutet innebar också att de gamla kunde söka till ålderdomshem uteslutande på grund av behovet av omsorg och inte på grund av brist på pengar. I Stockholm fick dock de mindre bemedlade förtur fram till 1962. År 1947 infördes också allmän folkpension och kommunala bostadstillägg.

Från och med 1930-talet minskade filantropins betydelse gradvis. Men för den öppna hemtjänsten kom ideella intressen att spela en central roll också under efterkrigstiden. År 1950 bildades Stockholms hemsamaritkommitté. Initiativet togs av Fredrika-Bremer-Förbundets stockholmskrets. I kommittén ingick också representanter för Stockholms Stads Husmodersförbund, Kooperativa Kvinnogillenas Stockholmsdistrikt, Stockholms Lottakårer, Stockholmsdistriktet av Röda Korset, Stockholms Stads Sjukvårdsstyrelse och Arbetsnämnden i Stockholm. Kommitténs verksamhet – som bedrevs med hjälp av kommunala bidrag – ökade snabbt i omfattning. Det här var delvis följderna av att 1952 års åldringsvårdsutredning rekommenderat att vården skulle utformas så att de äldre kunde leva kvar i sina hem så länge som möjligt. Men det berodde också på att den äldre delen av befolkningen ökade i antal och att det blev dyrt att bygga ut institutionsvården i den omfattning som krävdes. När den öppna hemtjänsten 1969 övertogs av staden var 220 hemsamariter anställda.

Under 1950-talet bildades dessutom en rad mindre privata hemtjänstföreningar. Även dessa fick ekonomiskt bidrag av staden. Också Röda Korset tog aktiv del i omsorgen om stadens gamla under efterkrigstiden. Under 1950-talet bedrev man hemtjänst för gamla i egen regi. Man startade också, tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen, en utbildning för personal som skulle sköta gamla och sjuka i hemmet. Denna verksamhet lade grunden för den senare hemsamaritverksamheten, vilken i sin tur utvecklades till hemsjukvården.

Ett annat incitament på hemvårdens område togs 1951. Staden, närmare bestämt dess fattigvårdsinspektör, och Kooperativa kvinnogillena, tog nu initiativet till bildandet av föreningen Hemtjänst för Gamla. Denna skulle fungera som ett samarbetsorgan för fattigvårdsnämnden och kvinnogillena. För stadens del fanns det en speciell tanke med att låta en enskild förening ansvara för hemtjänsten – man förmodade att kraven från allmänheten då skulle bli mindre omfattande än om staden ensam ansvarade för verksamheten.

När bildandet av denna förening diskuterades i stadsfullmäktige pläderade socialdemokraten Signe Höjer för att man skulle rekrytera arbetskraften via arbetsförmedlingen. Dessa tankar vann dock inte fullmäktiges bifall. Hemtjänsten skulle inte konkurrera om den befintliga arbetskraften. Istället ville man anställa medelålders och äldre hemmafruar som kunde tänka sig att arbeta några timmar om dagen.

## Skolan

Den statliga skolberedningen lade 1961 fram ett förslag om en genomgripande skolreform, närmare bestämt införandet av en statsunderstödd kommunal nioårig enhetsskola. Förslaget antogs också av riksdagen.



Stockholm spelade en viktig roll i den utveckling som ledde fram till införandet av enhetsskolan. Läsåret 1939/40 hade ett försök påbörjats med sångklasser vid Adolf Fredriks skola. För att inte dessa skulle splittras då vissa elever övergick till realskolan gjordes försök med en sammanhållen nioårig skolgång, det man då kallade för en i folkskolan inbyggd realskolelinje. Den första realexamen vid skolan avlades 1946.

Initiativtagare till försöket var förste folkskoleinspektören Bror Jonzon. Denne lyckades därefter övertyga folkskoledirektionen att engagera sig i en allmän försöksverksamhet med en nioårig enhetskola. Stadsfullmäktige ställde sig positiv och försöksverksamheten med de så kallade 1947 års skolor kom igång.

Också andra skäl bidrog till att diskussionen om en enhetskola fick en annorlunda inramning i Stockholm än i resten av landet. Stadens realskoleväsen befann sig i kris. Stockholm disponerade i början av 1950-talet ca 3.000 elevplatser i realskolan och flickskolan. Antalet sökande 1951 var ca 4.200 och beräknades öka till 8.000 till

**Skolflickor** på examensdagen. I Stockholm fick diskussionen om en nioårig enhetsskola en något annorlunda inramning än i övriga landet. Till detta bidrog bl. a. försöksverksamheten med det som då kallades för 1947 års skolor.

år 1955. Situationen förvärrades av att några nya realskolor inte fick inrättas förrän riksdagen tagit ett slutgiltigt beslut ifråga om skolans framtid, vilken nu underkastades en omfattande diskussion. Konkurrensen om platserna blev hård och tusentals elever utestängdes från realskolestudier.

Efter ett antal misslyckade försök att lösa situationen fick skolöverstyrelsen i uppdrag att utreda frågan. Utredarna konstaterade att skolproblemen i Stockholm vida översteg dem i övriga landet. Problemet hade även en geografisk aspekt. År 1953 tillhörde nära 52 procent av barnen i klass 1 Enskede-Brännkyrkaområdet. Där fanns tre allmänna läroverk att jämföra med 16 i stadens övriga delar. För att kunna svara mot elevtrycket i söderort skulle det behövas ett flertal nya läroverk. Utredarna föreslog därför att Stockholm skulle delas in i två intagningsområden, ett norr och ett söder om Hammarbyleden. Så blev också fallet. För att lösa problemet med skolbristen inleddes i det södra intagningsområdet en försöksverksamhet med en nioårig enhetsskola. Läsåret 1963/64 var denna skolform införd i hela Stockholm.

## Att ha och vara barn

På barnomsorgens område uteblev dock stadens socialpolitiska expansion. Barnomsorgen betraktades under 1940- och 50-talet helt uppenbart som en andra-rangsfråga av stadens politiker. Visserligen hade staden påbörjat en utbyggnad av de egna barnstugorna, men denna täckte långt ifrån behovet. Under 1950-talet och de första åren av 1960-talet stod utbyggnaden av barnstugor i princip stilla. Situationen karaktäriserades som katastrofal. Trots det prioriterade staden en utbyggnad av deltidsbarnomsorgen – lekskolan. Den hemarbetande och den deltidsarbetande kvinnan utgjorde ännu idealet och därmed normen för stadsfullmäktiges politik. Siffror från 1962 talar ett tydligt språk när det gäller stadens prioriteringar beträffande barnomsorgen: 117 daghem, 202 lekskolor och 78 fritidshem. När det gällde heltidsomsorgen prioriterades de mindre kostsamma familjedaghemmen – dagmammorna – på de dyrare daghemmens bekostnad.

I början av 1960-talet blev attityden mer positiv till daghemmen. Det hängde samman med att riksdagen 1962 beslutat om en 40-procentig höjning av statsbidraget till barnomsorgen. Lekskolan fick inte del av denna höjning utan den förbehölls daghemmen och fritidshemmen. En bidragande orsak till omsvängningen i den statliga politiken var det ökade behovet av arbetskraft. Den statliga långtidsutredningen hade 1962 konstaterat att om inte industrin tillfördes mer kvinnlig arbetskraft, och här syftade man också på kvinnor med småbarn, riskerade den industriella tillväxten avstanna. Trots det tog det tid innan den verkliga utbyggnaden sköt fart.

Arbetsstugorna, som 1944 bytt namn till eftermiddagshem, fortsatte att drivas i ideell regi, men stadens inflytande hade nu ökat betydligt. På 1950-talet minskade dock efterfrågan till eftermiddagshemmen. De så kallade nyckelbarnen ökade i antal och blev flitigt använda som argument av dem som önskade större insatser på barnomsorgens område. Nyckelbarnsbegreppet var inte taget ur luften. Enligt en undersökning från 1951 hade i Stockholm 6.441 barn i klasserna ett till fyra förvärvs-

arbetande föräldrar. Av dem saknade 4.000 stadigvarande tillsyn. Trots det bestod kön till eftermiddagshemmen något år senare endast av 40 barn. Till eftermiddagshemmens bristande popularitet bidrog förmodligen den fattigstämpel som ännu präglade dem. Införandet av fria skolmåltider var en annan orsak. Den avgift man från och med nu tog ut ytterligare en. Stadens politiker gjorde heller inte mycket för att förbättra situationen. Följande ord från 1956, tagna ur en broschyr till stadens skolbarnsföräldrar från barnavårdsnämnden, låter ana att man helst av allt önskade bli av med eftermiddagshemmen:

Har Ni en vänlig granne eller annan bekant, som kan fungera som vikarierande mamma, så använd den lösningen! Är det pålitliga människor, som tycker om Ert barn, är en sådan överenskommelse oftast en friare och bättre lösning för barnet än en institution.

## Att vara ledig

Under 1960-talet utvidgades stadens verksamhet på fritidsområdet markant. Detta gällde inte minst sport- och friluftsområdet. Mark avsattes för idrottsplatser, bollplaner, ishockeybanor m. m. Staden stod dessutom för underhållet och skötseln av dessa anläggningar. Men man byggde inte bara för de glada amatörerna. Såväl fotboll som ishockey var stora publikssporter. För Stockholms del kom en av de största satsningarna på det här området att utgöras av Johanneshovs isstadion.

Staden anlade också inomhusbad, utomhusbad och friluftsbad. Den var dessutom tidigt ute när det gällde att bevara och att köpa in stora naturområden – såväl skogsområden som delar av skärgården – för att ge stockholmarna tillgång till ett aktivt friluftsliv. I vissa av dessa områden uppfördes stugbyar och områden för en mer permanent form av camping. De sociala aspekterna spelade en viktig roll för den här politiken. Tanken var att framförallt barnfamiljer skulle beredas möjlighet till semester till rimliga kostnader.

Det kommunala engagemanget växte även på kulturens område. En viktig företeelse är den kommunala musikskolan. Denna tillkom redan på 1940-talet, men verksamhetens verkliga expansion kom inte förrän på 1960-talet. »Vår Teater« var en annan omfattande barn- och ungdomssatsning på det kulturella området.

Som huvudstad hade Stockholm det relativt väl förspänt på teaterns område. Förutom en rad privatteatrar hade stockholmarna tillgång till de två kungliga teatern. Jämfört med andra städer dröjde det dock ganska länge innan Stockholm fick en egen stadsteater. Staden nöjde sig länge med att lämna bidrag till de kungliga teatern samt till privatteatern. Men 1956 bildades det kommunala bolaget för Stockholms stadsteater. Till en början inriktade sig bolaget främst på uppsökande verksamhet i stadens förorter. För denna verksamhet köpte man in föreställningar av t.ex. Operan, Dramaten och Riksteatern. Därutöver subventionerade bolaget marionetteaterverksamheten vid den av staden ägda Kammarteatern.

År 1960 slöt Stockholms stadsteater ett avtal med Folkets hus som innebar att man för tio år framöver fick disponera den teaterlokal som inrymdes där. Stadsfullmäktige beviljade bolaget ett tilläggsanslag på 724.000 kronor till driften och inredningen av den nya teatern. Teatern fick dock en tuff start. Det första spelåret

**Stockholms stadsteater** inledde sin verksamhet 1960 i Folkets hus vid Norra Bantorget. Först i februari 1990 kunde den flytta in i egna lokaler i Kulturhuset vid Sergels torg.



innebar en förlust som var ca 80 procent högre än den som beräknats. Det här fick högern att vilja lägga ner hela teatern. En majoritet ville dock att teatern skulle fortleva och de nödvändiga tilläggsanslagen beviljades. Nästa spelår fördubblades antalet besökande och den omedelbara ekonomiska krisen var avvärd.

## Välfärdens baksida

Det nya välfärdssamhället hade också avigsidor, framförallt kom de till synes på miljöområdet. Såväl sophantering som avloppsfrågor krävde nu mer omfattande lösningar. En fråga som länge förblev olöst var hur man skulle hantera den slutprodukt, det så kallade utrötade avloppsslammet, som blev kvar i reningsverket vid Henriksdal efter reningsprocessen. Gatunämnden inledde 1961 en försöksverksamhet som innebar att man tippade slammet i Stockholms skärgård. Det ansvariga borgarrådet Helge Berglund sade sig vara övertygad av experternas försäkringar om att rötslammet var ofarligt för miljön. Stora delar av den allmänna opinionen var dock av en annan åsikt och Berglund fick det föga smickrande smeknamnet slamborgarrådet. För att övertyga motståndarna valde Berglund att under jippoartade former borsta tänderna i vatten som hämtats upp precis efter en slamtömning. Som argument i debatten vägrade tilltaget uppenbarligen inte tillräckligt tungt. Affären slutade med att slammet istället dumpades i Atlanten. Året därpå, 1962, invigdes Eolshälls reningsverk vilket innebar en definitiv slutpunkt för stadens utsläpp av orenat avloppsvatten.

Även hushållssoporna orsakade politiska debatter. På 1960-talet hade stockholmarnas sopproduktion ökat i den utsträckningen att sopbränningsstationen vid Lövsta inte längre räckte till. Staden beslöt bygga en ny anläggning som skulle förläggas i Söderort. Beslutet väckte starka känslor. Alla ville bli av med soporna, men

ingen ville att det skulle ske i närheten av det egna hemmet. Till sist lyckades man enas om att förlägga förbränningsanläggningen till Högdalens industriområde.

Bilismen expanderade kraftig under efterkrigstiden och blev från och med 1950-talet en tydligt partiskiljande fråga. De borgerliga partierna, framförallt högern, var ofta negativa till de regler och restriktioner, t. ex. avgiftsbelagd parkering, allmänna parkeringsrestriktioner, reserverade körfält och kvinnliga parkeringsvakter, som socialdemokraterna drev igenom på trafikområdet.

Från och med 1960-talet kom bilismens negativa effekter för staden och dess invånare allt mer i fokus för debatterna. En utbyggd kollektivtrafik, framförallt i tunnelbanans form, betraktades som ett av de främsta instrumenten för att lösa stadens trafiksituation.

Förslag om en tunnelbana hade dock diskuterats långt tidigare av stadsfullmäktige. Av olika skäl kom dessa inte att förverkligas. Men tanken levde kvar och kom att behandlas av ett otal statliga och kommunala kommittéer inom vilka en rad alternativa förslag diskuterades – och förkastades. Försöken att förverkliga tunnelbaneplanerna stötte på en mängd problem. Till de allvarligaste hörde kollisioner med stadsplanerna, framför allt att dessa för vissa delar av staden fastnat i utredningar och kommittéväsande. Då man inte visste hur staden skulle komma att se ut, kunde man heller inte planera spårsträckorna. En annan besvärlig fråga var hur stadens trafik skulle sammanjämkas med SJ:s. Därtill kom problemen kring hur man skulle finansiera den enorma satsning som anläggandet av ett tunnelbanesystem innebar. År 1941 hade man ändå kommit så långt att fullmäktige kunde ta ställning till frågan.

Stadsfullmäktiges beslut föregicks av en lång debatt som både berörde ekonomiska spörsmål och vilken sträckning en eventuell tunnelbana borde ha. Störst bekymmer väckte dock en fråga av mer principiell natur. Ett antal ledamöter, bland dem Zäta Höglund, fann det orimligt att fullmäktige skulle ha rätt att fatta ett beslut som skulle bli ekonomiskt bindande flera år in i framtiden. Klockan fyra på morgonen var fullmäktige mogna för votering. Denna utföll med 61 röster för och 30 mot tunnelbaneförslaget. År 1944 påbörjades arbetet på den första tunnelbanelinjen. Därefter följde en intensiv utbyggnad av tunnelbanenätet under 1940- och 1950-talet. Utbyggnaden av tunnelbanan har därefter fortsatt fram till idag, om än i något lugnare takt.

## På väg mot ett storlandsting

Stockholms stad stod, liksom ett fåtal andra större städer, länge utanför landstinget och ansvarade själv för de landstingskommunala uppgifterna. Men 1971 förändrades detta förhållande radikalt. Stockholm inträdde då i Stockholms läns landsting och det så kallade storlandstinget var därmed ett faktum. Den här förändringen skedde givetvis inte över en natt, utan var resultatet av otaliga förhandlingar, utredningar och regionala samverkansförsök.

Samarbetet mellan Stockholm och närkommunerna förändrades stegvis. En första fas utgjordes av åren 1942–1952. Denna präglades dock lika mycket av konflikter



**Stockholmarnas** kraftigt ökade bilåkande orsakade en rad problem och krävde nya trafiktekniska och – med tiden – miljömässigt godtagbara lösningar. Det fanns dock inte något större politiskt samförstånd kring vilka lösningar som borde prioriteras och bilismen blev från och med 1950-talet en allt mer politiserad och partiskiljande fråga. Bilismen har fortsatt att utgöra en het kommunalpolitisk fråga och orsakar också på 2000-talet långa och hetsiga debatter i Stadshuset.







som av samarbete. Stockholm försökte på olika sätt öka sitt inflytande i grannkommunerna, t. ex. genom inkorporeringar och markköp. Stadens agerade väckte en hel del irritation hos förortskommunerna. Stockholms något burdusa agerande var en av flera orsaker till att dessa 1946 bildade en egen sammanslutning – Stockholms Förorters Samarbetsnämnd. Förutom att nämnden syftade till att underlätta samarbetet mellan kommunerna, hoppades man uppnå större styrka i förhandlingarna med staden. Trots att samtliga parter vid det här laget var rörande överens om nödvändigheten av ett samarbete förblev positionerna lästa.

Under 1950-talets första hälft gjordes däremot en kraftansträngning för att finna praktiskt fungerande samarbetslösningar. Stockholm var drivande i det arbetet. Till stockholmspolitikernas nya samarbetsvänliga linje bidrog insikten om att staden skulle få svårt att klara den framtida investeringsverksamheten på egen hand. Det kommunala samarbetet fortsatte. Det sena 1950-talet och 1960-talets första år fick bevittna ett utökat samarbete angående bostadsproduktionen, regionplaneringen och sjukvården.

Det socialdemokratiska finansborgarrådet Hjalmar Mehr tog i stadsfullmäktige 1963 upp frågan om en mer fullständig samordning mellan staden och landstinget i form av ett storlandsting. Detta skulle vila på självständiga primärkommuner. Dessa skulle dock avlyftas vissa interkommunala uppgifter som istället skulle skötas av storlandstinget. Mehrs utspel bör ses mot bakgrund av riksdagens ökade intresse för att det interkommunala samarbetet förbättrades. Kraven på ett statligt ingripande ökade, bland socialdemokraterna hade tanken om inrättandet av ett särskilt statligt organ för att lösa problemen ett starkt stöd. Regeringen gav också tydliga signaler om att den ämnade ingripa om inte stockholmspolitikerna snarast redde upp situationen. Det är mot den bakgrunden som Mehrs utspel i frågan bäst förstås. Denne var naturligtvis inte ovetande om åt vilket håll vindarna blåste.

Tillsammans med en rad andra faktorer resulterade Mehrs utspel i att en storlandstingskommitté med representanter för staden, landstinget och staten tillsattes 1964. Efter två år fick Stockholms stadsfullmäktige och Stockholms läns landsting ta ställning till kommitténs förslag om ett storlandsting. Både landstinget och stadsfullmäktige biföll förslaget. År 1971 bildades storlandstinget och Stockholms stad inträdde i Stockholms läns landsting. Dessförinnan hade staden och länet 1968 sammanslagits till ett län.

Från och med nu skedde det interkommunala samarbetet inom storlandstingets ram. För första gången kunde man ta ett samlat grepp på hela länets trafik- och sjukvårdsfrågor. Dessutom underlättades regionplaneringen betydligt. Ansvarsfördelningen mellan primärkommunerna och storlandstinget orsakade dock vissa problem. Den modell som till sist valdes för detta samarbete förutsatte att parterna kontinuerligt samarbetade, förhandlade, och slöt avtal.

## Bostadsfrågan och Storstockholm

Trots den stora betydelse bostadsförsörjningen haft för att initiera det kommunala samarbetet förblev denna en primärkommunal angelägenhet.

Den statliga efterkrigspolitiken på bostadsområdet innebar att staten stod för investeringskostnaderna medan kommunerna ansvarade för det praktiska genomförandet. Till det kommunala ansvaret fogades en noggrann planering av bostadsproduktionen liksom upprättandet av bostadssociala program. Dessutom fick kommunalt kontrollerade bostadsföretag förmånligare lånevillkor än andra företag. Syftet var att stimulera till en ökad kommunal bostadsproduktion. Så blev också fallet. I Stockholm svarade staden 1952 för nära 70 procent av de nybyggda lägenheterna. Staden tog även omfattande egna initiativ till upplåning i syfte att stödja bostadsproduktionen. Trots detta förblev bristen på bostäder stor.

Från och med 1940-talet såg stockholmspolitikerna inte längre någon möjlighet att bygga bort bostadsbristen inom stadens gränser. Den egna marken förmodades vara utbyggd i slutet av 1950-talet. Inkorporeringar blev till en början den främsta lösningen på problemet. Men denna politik kunde inte drivas hur långt som helst. Det blev kostsamt och grannkommunerna var inte alltid hågade att gå med på stadens planer. Inte heller stadens förslag till markköp mottogs alltid välvilligt. För att kunna bebygga de markområden man köpt krävdes dessutom samtycke från kommunen där marken låg. Detta ledde till en rad olika lösningar innan den så kallade Lex Bollmora till sist satte standarden för hur de här frågorna skulle lösas.

Stockholm övergav allt mer linjen med markköp och inkorporeringar och satsade istället på samarbete med närkommunerna som även de hade intresse av ett bostadspolitiskt samarbete. Att ordna med bostäder till den snabbt växande förortsbefolkningen var ett svårlöst och kostsamt problem. Steg för steg genomfördes en ökad samordning av bostadspolitiken. En bostadspolitisk byteshandel tog nu form. Då Stockholm snart skulle ha slut på byggbar mark måste förortskommunerna bygga mer. Genom att staden minskade sitt byggande frigjordes vissa byggplaneringsresurser som kunde ställas till dessa kommuners förfogande. Staden skulle dock trappa ned sitt byggande successivt, så att förortskommunerna hann med att planera den ökade bostadsproduktion som föll på deras lott.

Det kommunala samarbetet utökades och 1957 enades man om ett gemensamt bostadspolitiskt aktionsprogram. Enligt programmet skulle 14.000 nya lägenheter per år produceras. Större delen av denna expansion skulle ske i förortskommunerna. För att aktionsprogrammet skulle kunna genomföras bildades Storstockholms planeringsnämnd vars främsta uppgift var att samordna bostadsbyggandet. Den definitiva beslutanderätten låg dock hos respektive fullmäktige.

Det bostadspolitiska programmets intentioner förverkligades. Trots det var bostadsbristen fortsatt stor. Planeringsnämnden lade därför 1961 fram ett förslag till ett andra bostadsprogram, vilket godkändes av fullmäktige i de olika kommunerna. Målet sattes till 18.300 nya lägenheter per år.

För Stockholms del orsakade det föreslagna programmet partipolitiska stridigheter. Folkpartisterna i borgarrådsberedningen reserverade sig och menade att antalet planerade lägenheter var för få. Frågan splittrade också fullmäktige. Socialdemokraterna, med finansborgarrådet Hjalmar Mehr i spetsen, argumenterade för programmet. Det var, hävdade Mehr, viktigt att det frivilliga samarbetet gavs ett fortsatt stöd. Inte för att det var den bästa lösningen, utan för att det gav andrum

att arbeta fram en bättre lösning. Måne hade han idén om ett storlandsting i bak-huvudet redan då? Det bostadspolitiska programmet röstades igenom med 42 röster mot 40 för den folkpartistiska reservationen.

Bostadspolitiken kom dock inte att infogas i storlandstingets uppgifter. Istället blev den en uppgift för det 1967 bildade Kommunförbundet. Det interkommunala skatteutjämningsystem som infördes på 1970-talet kom därefter att spela en viktig roll för bostadsfrågans fortsatta hantering i det kommunala samarbetet.

### *Gemensam bostadsförmedling*

I början av 1950-talet hade storstockholmskommunerna inrättat en gemensam bostadsbytescentral. Det praktiska resultatet av denna var dock klen. År 1962 föreslog därför Storstockholms planeringsnämnd att en gemensam bostadsförmedling skulle inrättas. Den nya bostadsförmedlingen skulle få förmedlingsrätt till merparten av de nybyggda lägenheterna. Kommunerna skulle likväl få behålla 20 procent för kommuninvånare med akuta behov. Förslaget gick ut på remiss till Stockholms stad och de övriga 29 berörda kommunerna. Stockholms stadsfullmäktige beslöt 1966 i enlighet med förslaget. Men förortskommunerna var betydligt mer tveksamma. Stockholm skulle tjäna på förslaget men förortskommunerna hade inget att vinna, menade man.

Nu hade emellertid regering och riksdag tröttnat på den kommunala trögheten. Om inte storstockholmskommunerna frivilligt gick samman om en gemensam bostadsförmedling skulle de åläggas att göra detta av staten, hotade man. För att inte staten skulle hinna rycka åt sig initiativet lade planeringsnämnden kvickt fram ett nytt förslag. Jämfört med det tidigare var det uppmjukat på vissa punkter. År 1968 skulle kommunerna få behålla 40 procent av lägenheterna, året därpå 30 procent och först 1970 var procentsatsen nere i det ursprungliga förslagets 20 procent. Den gemensamma bostadsförmedlingen kunde så till sist börja sin verksamhet 1968.

## Vägen till SL

Det interkommunala samarbetet kom tidigt att väva samman stora politikområden som arbetsmarknad, bostadsplanering och trafikfrågor. Stockholms stad svarade för en stor del av byggandet i grannkommunerna samtidigt som många av dess invånare arbetade i Stockholm. Kollektivtrafiken blev därmed en central fråga för det kommunala samarbetet, inte minst det kraftigt ökade antalet pendlare krävde stora insatser.

Det regionala samarbetet rörande kollektivtrafiken tog ett klart steg framåt 1948. Detta år sammanträffade representanter för järnvägsstyrelsen, länsstyrelsen, Stockholms stad, Stockholms förorters samarbetsnämnd, Spårvägsbolaget, Roslagsbanan och Saltsjöbanan. Mötet resulterade i att en utredning tillsattes för att se över hur ett framtida samarbete kring kollektivtrafiken skulle kunna komma till stånd. Utredningskommittén blev i praktiken ett samarbetsorgan mellan SJ, förorterna och staden. Det fanns dock stora åsiktsskillnader mellan SJ och förorternas representanter. SJ:s tänkande dominerades av företagsekonomiska och affärsmäs-

siga principer. Den del av förortstrafiken som inte lönade sig ville man lägga ner. Förorternas talesmän betonade istället invånarnas servicebehov.

Trafikutredningens betänkanden kom 1958 respektive 1959. Utredarna önskade bygga ut den del av trafiken som skedde med järnväg. Mot detta vände sig SJ, som ansåg det orättvist att landets övriga invånare skulle subventionera Stockholms förortstrafik via skattsedeln. Dessa och andra motsättningar gjorde att utredarna inte kunde presentera något samlat förslag till lösning. I oktober 1963 lade dock regeringen fram en proposition angående trafikpolitiken. Denna resulterade bl. a. i en särskild utredningsman – statsekreteraren Nils Hörjel – som på statens vägnar skulle förhandla med landstinget och Stockholms stad om en samordning av storstockholmstrafiken.

### *Hörjelöverenskommelsen*

I oktober 1964 presenterade Hörjel huvudlinjerna i en tänkt uppgörelse. Den grundläggande principen omfattade både förortskommunernas krav på medborgarservice och SJ:s mer ekonomistiska argument. Den viktigaste åtgärden var enligt Hörjel att bygga ut den spårbundna kollektivtrafiken. Här syftade han på tunnelbanelinjer med en sträckning på upp till två mil från T-Centralen samt järnvägstrafik för de sträckor som låg mellan två och fyra mil från stadens centrum. Bussar skulle främst användas för matartrafik. I december 1964 undertecknades denna så kallade Hörjelöverenskommelse av SJ, Stockholms läns landsting och Stockholms stad.

Överenskommelsen innebar att staden och landstinget bildade ett gemensamt kommunförbund vars uppgift var att bygga ut och driva kollektivtrafiken i Storstockholm. AB Stockholms spårvägar ombildades till Storstockholms lokaltrafik och förvärvades av Kommunförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor, KSL. Kostnaderna skulle delas lika mellan landstinget och staden. Staten bidrog dock genom att stå för 95 procent av kostnaderna för spårunderbyggnaden. År 1970 omfattade SL:s trafiknät fem tunnelbanelinjer, 22 busslinjer i innerstaden, 28 busslinjer och en spårvagnslinje i ytterstaden samt förortslinjernas 97 busslinjer.

Det nya SL tvingades omedelbart ta tag i taxefrågan. Då frågan berörde företagets inkomster och således indirekt stadens ekonomi, betraktades den som en självklar angelägenhet för stadens politiska församling. Denna enades 1973 om ett enhetligt taxeyesystem för hela länet; »50-kortet« hade fötts. Att denna reform verkligen innebar något nytt för stockholmarna bekräftas av att många forfarande kallar detta för »50-kortet« fast det år 2002 betingar 500 kronor.

# 1900-talets sista decennier – staden som ett bolag igen?

**Majoritetsförhållandena** växlade under 1900-talets sista årtionden och därmed skiftade även den politiska färgen på stadens finansborgarråd. Socialdemokraten John-Olle Persson var finansborgarråd i två olika omgångar – 1973–76 och 1979–86.



I 1974 ÅRS REGERINGSFORM betonades kommunernas roll som instrument för den samhälleliga reformpolitiken. Vid denna tid hade dock den ekonomiska situationen förändrats betydligt och det stod klart att rekordåren nu var över.

1900-talets sista decennier innebar omfattande förändringar av den kommunala verksamhetens förutsättningar. Orsakerna var flera. En var de problem som skapades av den explosionsartade ökningen av kommunernas utgifter i kombination med en minskad ekonomisk tillväxt. Samtidigt som den ekonomiska situationen förvärrades skärpte staten kraven på vad som skulle ingå i de kommunala verksamhetsområdena. En annan orsak var förskjutningen i tidsandan. De politiskt radikala 1960- och 70-talen ersattes med 1980-talets högerväg. Valfrihet, avreglering och marknadsanpassning blev slagorden för dagen, istället för solidaritet, stark samhällsstyrning och en växande offentlig sektor. 1990-talets djupa lågkonjunktur drev ytterligare på utvecklingen. Medan konsumtionen i den offentliga sektorn steg med 70 procent under 1970-talet var ökningen bara 20 procent under 1980-talet och den förbyttes i en minskning med 5 procent under 1990-talet. Till kommunernas tuffare ekonomiska läge bidrog också de av riksdagen beslutade kommunala skattestoppen 1991 och 1992.

En annan ledstjärna har varit decentralisering. Staten har på olika sätt minskat sitt kommunala engagemang. Statens bidrag till kommunerna har sjunkit, stundtals drastiskt. Lika viktigt är att bidragen i stor utsträckning gjorts generella, och på så sätt minskat statens möjligheter till detaljstyrning. Statens tidvis mycket omfattande tillsyn av den kommunala verksamheten har successivt luckrats upp, och kommunerna har med tiden fått väsentligt utvidgade möjligheter att bestämma över sin egen organisation när det gäller t. ex. nämnder.

Majoritetsförhållandena har fortsatt att växla under 1900-talets sista decennier. Socialdemokraten John-Olle Persson var finansborgarråd 1973–76, moderaten Ulf Adelson 1976–79, John-Olle igen 1979–86 och moderaten Sture Palmgren 1986–88. Sedan slutet av 1980-talet har posten delats mellan socialdemokraten Mats Hulth, 1988–91 och 1994–98, och Carl Cederskiöld 1991–94 och igen från 1998. I slutet av 1970-talet fick miljörelsen sitt parlamentariska genombrott när stockholmspartiet tågade in i fullmäktige. Partiet har stundom haft en vågmästarroll, som det utnyttjat maximalt. År 1991 dök ytterligare två partier upp i Stadshuset, ny

**Stockholmspartiets** Stella Fare visar upp partiets valaffischer inför kommunalvalet 1998.



**Socialdemokraten Mats Hulth** och moderaten Carl Cederschiöld med Stads-  
huset i centrum. De växlade i rollen som finansborgarråd under åren 1988 till 2002.  
Mats Hulth 1988–91 och 1994–98 och Carl Cederschiöld 1991–94 och 1998–02.



**Moderaten Ulf Adelsohn**  
var finansborgarråd 1976–79.

demokrati, som försvann efter en period, och miljöpartiet de gröna, som fortfarande finns kvar i fullmäktige. Kvinnornas andel har pendlat mellan 44 och 49 procent. Vid sekelskiftet 2000 var 49 av 101 ledamöter i fullmäktige kvinnor.

År 1976 fick utländska medborgare som varit folkbokförda under tre år rätt att rösta i kommunala val. Från 1997 har alla EU-medlemmar som är folkbokförda rösträtt, oavsett tid de bott här. Invandrades röstdeltagande har varit betydligt lägre än svenskars. Till en del torde det bero på att bara få invandrare valts in i de kommunala församlingarna.

## De svåra åren

Den period som inleddes från och med 1970-talets andra hälft var således början till kommunalpolitikens »svåra år«. Så också i Stockholm. Från och med 1980-talet förde de olika finansborgarråden en ständig kamp för att få nämnderna att strama åt





sina budgetförslag. Fjärran var nu 1960- talets och det tidiga 1970-talets budgetöverskridanden och tilläggsanslag. Istället blev talet om ett effektivt resursutnyttjande allt vanligare.

Trots den pressade ekonomiska situationen förblev stadens verksamhetsområdet omfattande, inte minst beroende på de skärpta statliga kraven på kommunerna. Vissa områden fortsatte att expandera och nya tillkom. Ett sådant nytt område var integrationspolitiken. Ett annat var miljöpolitiken.

Integrationsfrågornas ökade betydelse speglas bl.a. i att de tilldelats en egen förvaltning – integrationsförvaltningen. Denna har onekligen satt ribban högt. I stadens integrationsprogram från 1997 vill man göra Stockholm till den första stad i världen som bryter utvecklingen mot ökad social och etnisk segregation.

Miljöfrågan började redan på 1970-talet avsätta tydliga spår i stadens verksamhet. Till detta bidrog inte minst stockholmspartiet. Partiet har under åren drivit en rad frågor med direkt anknytning till Stockholms miljö. Stockholmspartiet har i mycket varit ett sakfrågeparti som tagit sikte på enstaka frågor och drivit dem hårt. En omtalad sådan fråga var och är införandet av ett sammanhängande cykelbana-  
nät. På partiets agenda står också att riva Centralbron, att riva parkeringshus i city och ersätta dem med bostäder, att avkontoriserat innerstaden, att bevara parker och grönområden m.m. Stockholmspartiets verksamhet har överlag haft sin udd riktad mot vad partiet kallar för »betongpartierna«.

Under 1990-talet fick miljöfrågan ett allt större kommunalpolitiskt utrymme. Detta hänger delvis samman med den allmänna utvecklingen, men en bidragande orsak var också att miljöpartiet 1991 tog säte i Stadshuset. Den sammantagna effekten av miljöpartiets och stockholmspartiets agerande har inneburit att miljöaspekter lagts på fler frågor än vad som annars skulle ha varit fallet. Trots det gemensamma intresset för miljön har dessa partier inte alltid varit överens om vilka åtgärder som bäst gynnar den.

I det miljöprogram staden antog år 2000 är ledmotivet »en hållbar utveckling«. Programmet är ett försök att ta ett långsiktigt och heltäckande grepp på miljöutvecklingen i staden och anknyter till det policydokument – Agenda 21 – som antogs vid FN:s miljökonferens i Rio 1992. Frågan om på vilket sätt detta mål skall uppnås har dock orsakat hårda partipolitiska debatter i Stadshuset.

\*

Även under denna tidsperiod har bostadspolitiken och stadens politiska organisation ägnats intensiva diskussioner. Under 1970- och 80-talet upptogs också en stor del av fullmäktiges tid av stadsbyggnadsfrågorna och av omvandlingen av stadens city. Men det är definitivt inte bara de stora partiskiljande frågorna som präglar det politiska arbetet i Stadshuset. Slående är också den stora mängd kommunala »vardagsfrågor« som fullmäktige tvingats sätta sig in i och ta ställning till.

Även socialpolitiken ägnades mycken diskussion under den här perioden. Stadens politik på detta område utmärktes av vissa övergripande drag. Ett sådant är den stora betydelse den statliga politiken fick för den politik som staden förde. Ett annat är att utformningen och omfattningen av de kommunalpolitiska verksam-

hetsområdena i hög grad bestämdes av kommunens medborgarunderlag och förändringar i detta. Ytterligare ett är sökandet efter nya organisatoriska former för de kommunala verksamheterna.

## Välj din egen hemhjälp!

Äldrevården ägnades ett ökat intresse från och med slutet av 1950-talet. Framförallt kom frågor om de äldres livskvalité allt mer i centrum för både debatt och lagstiftning. Nu förstärktes den trenden. Enligt den socialtjänstlag som tillkom 1982 ålades kommunerna att erbjuda de gamla ett differentierat utbud av olika service- och omsorgsformer. Syftet var att ge äldre människor större möjlighet att själva välja vård- och boendeform. För Stockholms del kom lagens intentioner att materialiseras i en kraftig utbyggnad av servicehusen. År 1988 hade staden 55 sådana för drygt 10.500 pensionärer, till det kom tre privata servicehus. Dessutom fanns åtta kommunala och femton privata ålderdomshem.

Staden hade redan innan den nya socialtjänstlagen introducerades diskuterat hur äldrevården borde organiseras. En orsak var att antalet pensionärer hade fördubblats under tidsperioden 1950–1975. Gruppen från 85 år och uppåt hade dessutom nära fyrdubblats. Den stora frågan var hur staden skulle hantera denna demografiska förändring. För att finna svar på frågan tillsattes 1975 en äldrevårdsutredning. Denna resulterade i den 1979 antagna Planen för äldrevården 1980–1984. De övergripande målen var normalisering, självbestämmande, differentierad service, satsningar på öppenvård och boende av hög kvalitet. Till de mer detaljerade målsättningarna hörde en utbyggnad av bostadshotellen och dagcentralerna, att hemservicepersonalens arbetsuppgifter mer borde inriktas på att motverka isolering, att hemservicearbetet skulle bedrivas i team och att noll-taxa skulle införas för hemtjänsten.

Nolltaxan praktiserades endast 1981 och 1982. De övriga målsättningarna kom emellertid i stort sett att realiseras. De kan betraktas som ett sista uttryck för den föregående kommunala guldåldern. 1990-talet kom däremot att innebära en nedrustning på flera av de områden som äldreprogrammet prioriterat. Under det senaste årtiondet har de gamlas isolering och nedläggningen av dagcentraler dominerat den växande kritiken mot stadens äldreomsorg. Dessutom började ett nygamalt mönster träda fram genom att ideella organisationer allt mer engagerade sig i arbetet med att bryta de äldres sociala isolering.

Också institutionsvården genomgick stora förändringar. I Stockholm minskade antalet institutionsplatser i förhållande till antalet gamla. Till en början motsvarades denna minskning av en ökning av annan äldreomsorg. Andelen pensionärer med hemtjänst ökade och staden satsade, som redan nämnts, på en kraftig utbyggnad av serviceboendet. Nästa steg mot en minskning av institutionsvården var det betänkande som den statliga äldreberedningen presenterade 1987. Detta resulterade i en omfattande nedbantning av antalet platser i långvården. Men denna avveckling kompensades inte av en motsvarande utbyggnad av andra vårdformer. Vid årsskiftet 1988/1989 var platsantalen på vårdsinstitutionerna i förhållande till sta-



**De äldres** utsatta situation – inte minst den ensamhet och isolering som drabbade många av dem – blev ett stående inslag i kritiken mot nedskärningarna i den kommunala delen av den offentliga sektorn.

dens gamla de lägsta under hela 1900-talet. Samtidigt ökade antalet så kallade klinikfärdiga äldre patienter som köade till en långvårdsplats. Platsantalet i servicehus och pensionärshem ökade heller inte i takt med antalet äldre. Hemtjänstens expansion hade avtagit redan efter 1975. De svåra åren för äldrevården hade nu definitivt inletts.

Den här utvecklingen väckte stark kritik. Pensionärernas riksorganisation, PRO, pekade upprört på de konsekvenser denna politik fick för många äldre. I en skrivelse till Stockholms socialnämnd skrev man:

Nu vet vi emellertid att många människor lider svårt av den till synes panikartade och oplanerade utskrivningen. Vi kan ej tåga still när vi ser hur inhumant sjuka och störda människor behandlas. [...] Vi vill också utropa: **BESINNA ER!**

Situationen föranledde 1992 ett riksdagsbeslut som innebar att kommunerna övertog ansvaret för långvården från landstingen. Syftet var att ge kommunerna ett samlat ansvar för servicen till och vården av de äldre.

Parallellt med denna utveckling fördes en intensiv diskussion om de äldres möjligheter att själva välja omsorgsform. Socialnämnden startade 1988 en försöksverksamhet där pensionärer fick möjlighet att själva välja hemhjälp. Utvecklingen har därefter fortsatt i den riktningen och 2001 beslutade staden införa en kundvalsmodell. Reformen innebär att varje person med rätt till hemtjänst tilldelas en s. k. »äldrepeng«. Denna kan antingen användas till att anlita stadens tjänster eller någon av de privata aktörerna på denna marknad. Reformen avsåg också ledsagar-service för pensionärer samt hemtjänst-, ledsagar- och avlösarservice för funktionshindrade.

## Hör hur ropen skalla, daghemsplats åt alla!

Daghemsutbyggnaden befann sig ännu i sin linda vid 1970-talets ingång. I stället prioriterade stadens politiker den halvöppna barnomsorgen och familjedaghemmen.

Stadens barnomsorgspolitik utsattes nu för en allt hårdare kritik. Detta var de stora daghemsdemonstrationernas tid. I den då skanderade parollen om att »bankpalats tar daghemsplats« framgick tydligt vad man ansåg om politikernas prioriteringar. Men kraven på en utbyggnad av barnomsorgen framfördes också den traditionella politiska vägen, inte minst av de centrala fackliga organisationerna LO och TCO.

Trots kritiken gick utbyggnaden av daghemmen långsamt. År 1965 var 3.706 barn inskrivna i de kommunala daghemmen. Läger man samman dem med de platser som fanns på daghem som drevs av ideella organisationer, blir den totala summan 5.066. Fem år senare, 1970, fanns 8.331 barn i de kommunala daghemmen, de ideella hade i stort sett försvunnit. Antalet inskrivna barn hade visserligen ökat något, men det var en ökning som långt ifrån motsvarade behovet. År 1970 gick fortfarande fler stockholmsbarn på lekskolor än på dagis. Detta år var 9.156 barn inskrivna på stadens lekskolor. Daghemsutbyggnaden gick fortsatt långsamt – 1975 hade totalt 10.712 barn plats på daghem.

Riksdagen beslöt dock 1976 om en kraftig utbyggnad av daghemmen. Barnomsorgen blev nu en lagstadgad kommunal uppgift och kommunerna fick skyldighet att ansvara för en planmässig utbyggnad. I lagen om barnomsorg som tillämpades från och med 1977 gavs kommunerna ansvar för såväl förskole- som fritidsverksamheten. Det här beslutet fick stor betydelse för stadens aktivitet på barnomsorgsområdet och daghemsutbyggnaden sköt nu verklig fart. År 1980 var 18.488 barn inskrivna i stadens daghem. Motsvarande siffra 1985 var 26.298. Fem år senare hade dock antalet minskat till 25.459 och 1997 till 24.801. Till en del berodde detta på de kooperativa och privata daghem som nu tillkommit. År 1990 omfattade denna verksamhet 343 barn, 1995 hade antalet stigit till 3.381 och 1997 till 4.221.

De alternativa daghemmen blev möjliga genom ett riksdagsbeslut 1990 som stadgade att föräldrakooperativ barnomsorg skulle få statsbidrag på samma villkor som kommunerna. Förutom den avgift som tas ut bedrivs verksamheten med hjälp av kommunala och statliga bidrag. För sådana krävs att verksamheten följer de rikt-

**Demonstration** i januari 1994 arrangerad av Pensionärernas Riksorganisation, PRO. I oktober 1993 började PRO samlas in namnunderskrifter mot nedskärningarna inom sjukvård och omsorg. Aktionen resulterade i 393.000 namnunderskrifter.



**På 1970-talet** kom bristen på daghemsplatser att inta en central roll i den allmänna politiska diskussionen och i Stockholm var det de stora daghemsdemonstrationernas årtionde.

**1980-talet** utgjorde den verkliga expansionsperioden i daghemmens historia. År 1975 hade 10.712 stockholmsbarn daghemsplats. Tio år senare var motsvarande siffra 26.298 barn.



linjer som staden fastställt för det pedagogiska arbetet i förskolan. Under 1990-talet blev det också fritt fram för privata företag att bedriva kommunalt och statligt understödd daghemsverksamhet.

Fritidshemsverksamheten expanderade också kraftigt på 1980-talet. 1965 var 1.810 barn inskrivna på stadens fritidshem. Motsvarande siffra för 1997 var 23.571. Lekskolorna beskrev dock en rakt motsatt utveckling. I takt med att daghemmen byggdes ut minskade antalet barn på lekskolor och 1997 var endast 669 barn inskrivna i det som då kallades deltidsförskolan.

Socialdemokraterna och vänsterpartiet var de främsta anhängarna av den ökade satsningen på den institutionella barnomsorgen i form av daghem. De borgerliga partierna har ställt sig betydligt mer kritiska till denna utveckling. Visserligen har man inte motsatt sig daghemmen som sådana, men man har önskat en politik med större valfrihet för föräldrarna att själva välja omsorgsform. Man har också velat underlätta för de föräldrar som önskat stanna hemma under småbarnstiden. För de borgerliga partierna var, och är, kravet på vårdnadsbidrag centralt.

## Decentralisering och centralisering

I fullmäktige diskuterade man allt oftare hur staden skulle handskas med den expanderande byråkrati som krävdes för att administrera stadens omfattande verksamhet. Det socialpolitiska området utgör ett gott exempel.

Stadens socialpolitik utmärktes både av en strävan till centralisering och en strävan mot ökad decentralisering, i här nämnd ordning. Genom lagen om social centralnämnd 1970 fick kommunerna möjlighet att slå ihop nykterhets-, barnavårds- och socialnämnderna. Stockholm genomförde – som en av de sista kommunerna – en sådan integration 1975. Socialförvaltningen indelades då i 17 socialdistrikt med varsin vidhängande distriktsnämnd. Inom varje socialdistrikt inrättades en social servicecentral. Det övergripande politiska ansvaret under kommunfullmäktige innehades av den centrala socialnämnden.

Den nya centraliserade socialvården blev inte långlivad. Såväl politiker som tjänstemän fann den stora administrationen vara alldeles för tungrodd. Omfattande utredningar och viss försöksverksamhet ledde istället fram till den organisation som angavs i 1982 års lag om socialtjänst. Decentraliseringen bestod främst i att socialdistrikten, som nu ökat till 18, fick drifts- och verksamhetsansvar. Likaså fick de ansvara för ekonomi-, personal och kanslifrågor. Från och med 1986 har den centrala förvaltningens byråer och enheter minskat i antal och storlek. Samtidigt har ytterligare uppgifter decentraliserats till socialdistrikten, framförallt inom äldre- och handikappomsorgen.

På 1990-talet fortsatte den påbörjade decentraliseringen genom det system med stadsdelsnämnder som infördes 1997. Dessa, som från början var 24 till antalet, kom att stå för merparten av den kommunala servicen i stadsdelarna. Till stadsdelsnämnderna har förts centrala kommunala verksamhetsområden: förskoleverksamhet, grundskola, individ- och familjeomsorg, fritids- och kulturverksamhet, handikappomsorg, konsumentrådgivning, miljöarbete, lokala näringslivsfrågor, skötsel av gator och parker samt äldreomsorg.

De demokratiska effekterna av stadsdelsnämnder har ofta bedömts som begränsade av medborgarna. Däremot har de ibland ansetts leda till en vitalisering på politikernivå, fler har engagerats i politiskt arbete och på sina håll har politikerrollen förändrats.

## Nya tider

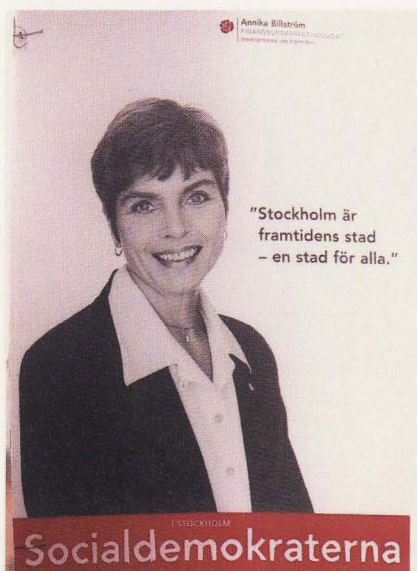
Införandet av stadsdelsnämnderna var inte den enda genomgripande förändringen under 1990-talet. Staden införde också en ny ekonomisk politik. Denna bestod i konkurrensutsättning och privatisering av många av välfärdens kärnområden. Valfrihet och konkurrens blev de nya slagorden. Den kommunala förvaltningen kom att drivas under närmast företagmässiga former och begrepp som målstyrning, resultatenheter och delegerat budgetansvar gjorde nu entré i de politiska diskussionerna.

En så omfattande systemförändring gick givetvis inte spårlöst förbi i den kommunalpolitiska debatten. Denna präglades, och präglas ännu 2002, av ett utpräglat ideologiskt tonfall. Det nya systemets anhängare talar om förnyelse, om upplösandet av stela byråkratiska strukturer. De talar också om ökad valfrihet för medborgarna och om en effektiv och rationell hantering av den kommunala ekonomin. Den nya politikens kritiker använder sig av en helt annan terminologi. De talar om välfärdsstatens och folkhemmets sönderfall och om att medborgarna prisges till



**Oppositionsborgarrådet** och vänsterpartisten Margareta Olofsson har riktat hård kritik mot den borgerliga politiken under perioden 1998–2002. Enligt vänsterpartiet hotar de borgerliga partiernas politik den kommunala demokratis grundvalar.

**Annika Billström** på en valaffisch från 1998. Som socialdemokratiskt oppositionsborgarråd från 1998 har hon skarpt kritiserat den nya borgerliga politiken i Stockholm, inte minst på det bostadspolitiska området.



marknadskrafterna. Enligt kritikerna förebådar det nya systemet en återgång till äldre tiders värderingar då penningen och inte medborgarrätten styrde. Inställningen till det nya systemet följer i stort sett partigränserna, åtminstone i Stockholm. Ute i landet är sambandet mellan politisk majoritet och införandet av entreprenadssystem och konkurrensutsättning inte alltid entydigt.

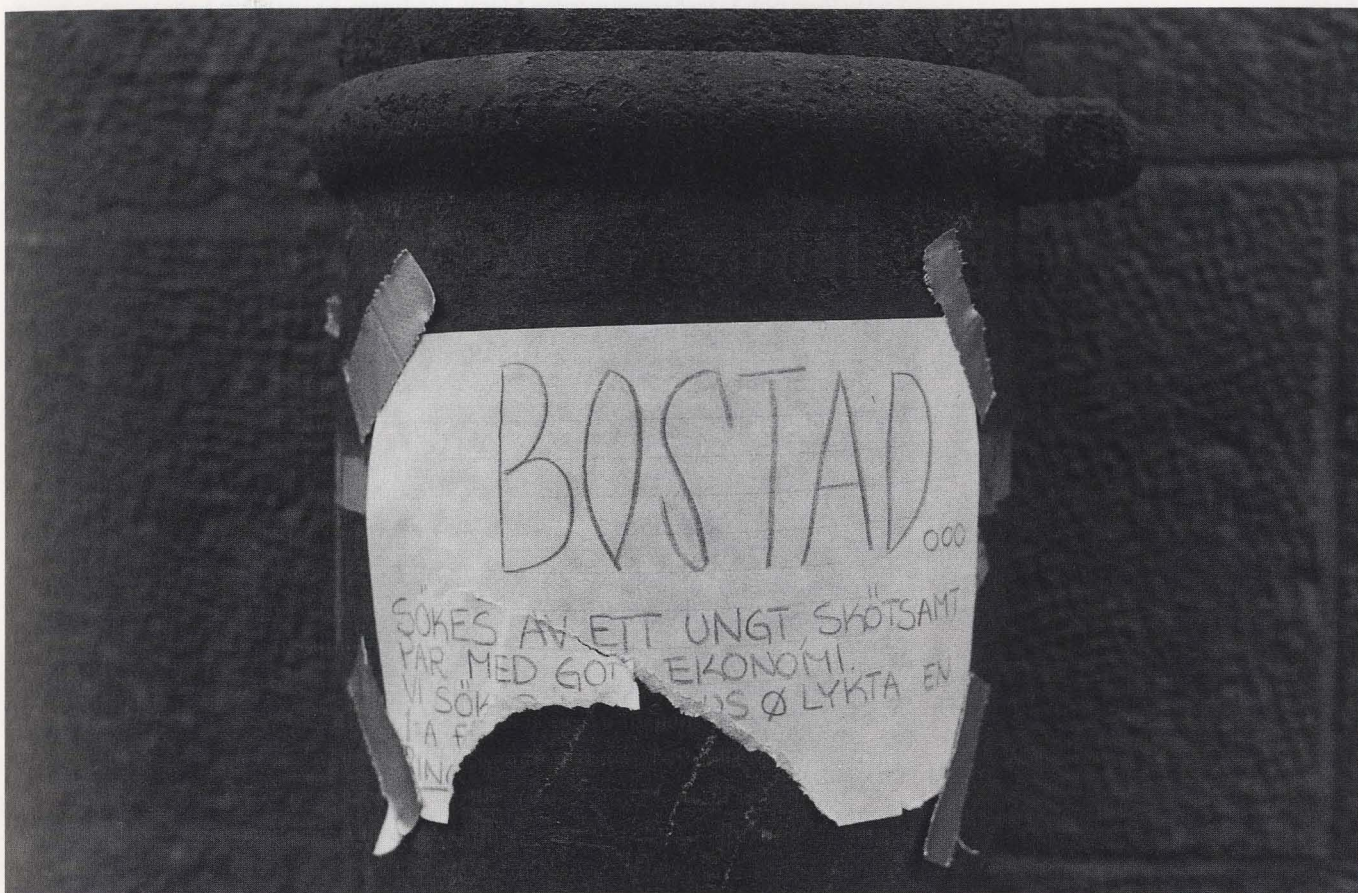
Våren 1999 införde Stockholms stad en ny policy för upphandling, konkurrens och valfrihet. Denna innebär att all verksamhet, förutom myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner, kan upphandlas i konkurrens. Det här var ett direkt resultat av det borgerliga maktövertagandet 1998. En lång rad av stadens ansvarsområden har sedan dess utsatts för konkurrens och lämnats ut på entreprenad. Staden har också uppmuntrat de anställda att »avknoppa» den verksamhet de arbetar inom och istället driva den i egen regi. Avknoppningen har dock gått betydligt långsammare än vad man förväntat sig.

Den nya politiken har väckt kraftiga protester. Inför kommunalvalet 2002 har socialdemokraterna i Stockholm gått ut under parollen »Stoppa systemskiftet!». Partiet vänder sig framförallt mot utförsäljningen och konkurrensutsättningen av de områden man beskriver som välfärdens kärna. Också vänsterpartiet har riktat en intensiv kritik mot den borgerliga politiken. Partiets kritik innehåller också en parlamentarisk aspekt och man menar att den borgerliga politiken hotar den kommunala demokratis grundvalar då makten flyttas från de folkvalda politikerna till privata intressen. Där de borgerliga poängterar den effektiva användningen av skattepengarna, betonar således vänsterpartiet istället det politiska inflytandet över dessa pengar.

## Cirkeln sluts?

Utifrån ett historiskt perspektiv ter sig dagens politik ganska välbekant. Frågan om kommunala eller privata intressen bäst ombesörjer för staden viktiga verksamheter präglade även sekelskiftet 1900. Den tidens reformrörelse arbetade hårt för att staden skulle ta sitt ansvar på t. ex. bostadspolitiken och kollektivtrafikens områden. Ett kommunalt huvudmannaskap ansågs borga för att stadens invånare inte skulle vara helt utlämnade till marknadskrafterna. De som på denna tid *motsatte* sig kommunaliseringen gjorde det med argument om att den fria företagsamheten, och den fria konkurrens som denna innebar, skulle ordna situation till det bästa. Då, liksom nu, var tilltron till den osynliga handen stor.

På det bostadspolitiska området är likheterna mellan sekelskiftena 1900 och 2000 särskilt påfallande. Även om »bostadseländet» myntades som politisk term vid förra sekelskiftet känns denna säkert adekvat också för senare generationers stockholmare. Visserligen står inte lägenheternas standard längre i centrum för kritiken, men väl bristen på och kostnaden för bostäderna. Det är inte bara det ansträngda läget på bostadsmarkanden som känns bekant, utan även kritiken mot politikernas sätt att hantera frågan. Det finns klara likheter mellan de förslag på lösningar som Carl Lindhagen och andra inom reformrörelsen framförde vid 1900-talets början och de idéer som idag förs fram. Nära 100 år efter det att Lindhagen presenterade sitt första bostadspolitiska program i stadsfullmäktige, har i Stock-



holm bildats ett nätverk med namnet »jagvillhabostadnu«. Av de krav som nätverket framför är påtagligt många nygamla. På Lindhagens tid handlade kraven visserligen om att bygga ut den allmännyttiga bostadsproduktionen, idag arbetar man också för att stoppa utförsäljningen av den produktion som sedan dess tillkommit.

Likaså kritiseras stadens mark- och tomtpolitik samt fördelningen mellan bostadsrätter och hyresrätter. Framförallt vänder man sig mot systemet att auktionera ut marken till högstbjudande. Istället vill man, precis som förr, att marken skall säljas till priser så att även icke-spekulativa fastighetsföretag kan bygga. I en gemensam debattartikel i augusti 2001 deklarerar det nya nätverket tillsammans med Hyresgästföreningen i Storstockholm:

»Vi accepterar inte längre politikernas monopolspel med kommunens egendom. Smärtgränsen är nådd«

Tankarna går till socialdemokraten Knut Tengdals ilskna uppgörelse med sin tids kommunala bostadspolitik i den tidningsartikel från 1908 som bar rubriken »Jag anklagar«.

Dagens artikelförfattare fick ett snabbt svar från de bostadspolitiskt ansvariga – folkpartiets Jan Björklund, moderaternas Carl Cederschiöld, Stockholmspartiets

**Bostadseländet** myntades som begrepp för ungefär ett sekel sedan, men känns nog relevant också för flera av 2000-talets stockholmare. Bristen på bostäder är stor och många nyss inflyttade stockholmare jagar bostäder och bor på andrahandskontrakt.



Stella Fare och kristdemokraterna Harry Hedman. Enligt dem har staden tagit sin beskärda del av det bostadspolitiska ansvaret. För att lösa problemen på bostadsmarknaden måste, menade man, helt nya åtgärder till, t. ex. lägre byggs katt, förenklade byggnadsregler och olika upplåtelseformer. Även dessa argument klingar välbekanta och för tankarna till förra seklets diskussioner.

Den här diskussionen har givetvis inte bara förts på tidningarnas debattsidor. Den har också i hög grad varit närvarande i stadsfullmäktige. De ståndpunktstaganden som där framförts överensstämmer ganska väl med de som framförts i mediadebatten.

För en grupp av medborgare – de hemlösa – är termen »bostadselände« adekvat i hela sin tidigare betydelse. Också här förs idag en ny gammal politik. De ideella organisationerna spelar en viktig roll för dessa människor, vare sig det gäller att ordna tillfälliga sängplatser eller soppkök. Hösten 2001 inleddes t. ex. ett samarbete mellan Stockholms stad och Stadsmissionen angående en gruppobostad för hemlösa män. Staden står för lokaler, inventarier och hyra, medan Stadsmissionen står för det praktiska omsorgsarbetet. Denna arbetsfördelning känns igen från det sena 1800-talets och det tidiga 1900-talets samarbete mellan staden och filantropin. Kristdemokraterna i Stadshuset har gjort samarbetet med de ideella organisationerna till en profilfråga. Partiet ser som sin uppgift att lyfta fram betydelsen av dessa organisationers arbete. Ett arbete man ser som omistligt för att partiet skall kunna leva upp till sitt vallöfte om en »tak-över-huvudet-garanti«.

Ett annat område där historien tycks gå igen är kollektivtrafiken. Trots att månadskortet fortfarande är en realitet och en påminnelse om de kommunala samverkanssträvandena på detta område, har ändå mycket förändrats under det senaste årtiondet. SL:s monopol är idag brutet. Nya privata ägare finns till både tunnelbanan och pendeltågstrafiken. Stadens politik när det gäller kollektivtrafiken liknar litet den orm som biter sig själv i svansen. Den nya politiken är påfallande lik den som fördes under det sena 1800-talet och det tidiga 1900-talet. Då var det konsumenternas kritik, tillsammans med ekonomiska skäl och med kommunens behov av kontroll, som till sist ledde till att kollektivtrafiken kommunaliserades.

\*

Kommunerna tilldelades således en central roll för det praktiska genomförandet av den svenska välfärdspolitik. Till en början gavs ett starkt statligt stöd till den kommunala välfärdproduktionen. Under de ekonomiskt svåra åren, då besparingar var mer aktuella än nya reformer, minskade däremot statsbidragen. Samtidigt ersattes det direkta statliga inflytandet över den kommunala politiken av en mer allmänt hållen målstyrning och kommunerna fick ett ökat ansvar för att finna lokala lösningar på de ekonomiska problemen. Kommunerna fick ökad handlingsfrihet, men samtidigt betydligt mer begränsade ekonomiska ramar att röra sig inom.

Ovan har vi sett hur Stockholm valt att lösa den här situationen. Andra kommuner har valt andra lösningar. Utvecklingen innebär att vi inte längre kan tala om en enhetlig svensk välfärdmodell. Det är idag snarare relevant att tala om, som kulturgeografen Susanne Johansson påpekat, en rad kommunala välfärdsmoeller.

Stockholms stad står för en sådan modell. Denna är visserligen ovanligt konsekvent genomförd, men det är ännu för tidigt att presentera ett bokslut över vilken lokal välfärdsmodell som staden kommer att föras till av den framtida forskningen.

Om historien ämnar upprepa sig för Stockholms del är fortfarande en till stor del öppen fråga. Utvärderingen av denna tid får anstå till nästa gång det skrivs Stockholms stads historia. Först då kan vi veta om bilden av Staden som ett bolag åter blivit aktuell.



**När det gäller** stadens hemlösa spelar de ideella organisationerna fortfarande på 2000-talet en viktig roll. Stadsmissionen har t.ex. tagit ett stort ansvar, men också mer löst organiserade grupper engagerar sig, t.ex. genom att ordna med soppkök.

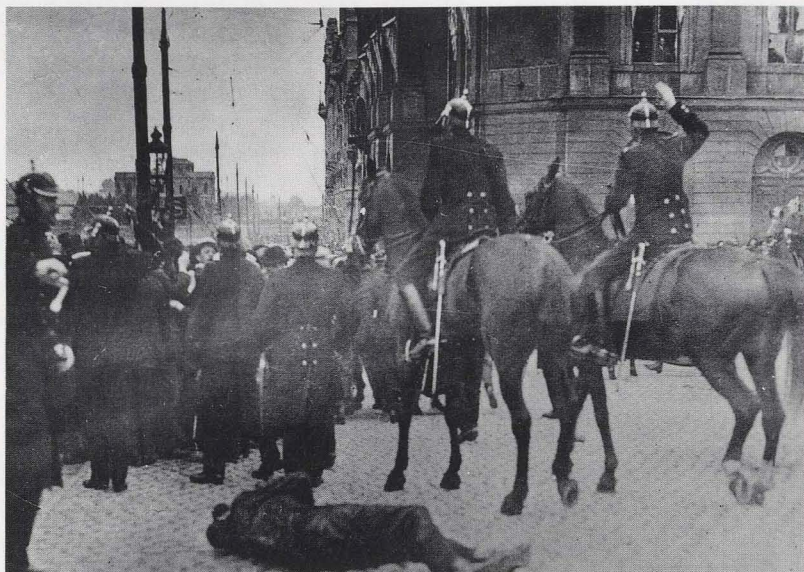
# Gatans parlament

ETT ARBETE OM Stockholms kommunala utveckling har naturligtvis sitt fokus på Stadshuset – före 1923 Rådhuset. Men politikens resultat och villkor bestäms inte bara där. I Lars Nilssons avsnitt framgår den betydelse industri och näringsliv haft också för Stockholms politiska utveckling. Även staten har med en rad olika medel utövat ett avgörande inflytande över staden. Och Stockholms innevånare har sannoligen inte nöjt sig med att avge en röstsedel vid de ordinarie stadsfullmäktigevalen. Sociala proteströrelser har varit ett ständigt återkommande inslag i gatubilden, från Crusenstolpekravallerna på 1830-talet till Reclaim the city på 2000-talet. Påfallande ofta har de krav som framförts riktats till stadens styrande. Och gatans parlament har definitivt inte varit utan inflytande. Vi ska här ge några exempel.

## Hungerkravallerna 1917

De största demonstrationer Stockholm – och landet – skådat ägde rum våren 1917, hungerkravallernas och den svenska revolutionens år. I betydande utsträckning stod den kommunala verksamheten i centrum för aktionerna. Brist på livsmedel och galopperande matpriser var en viktig bakgrund till de dramatiska händelserna. I Stockholm, liksom på andra håll, var det arbetarkvinnorna som var initiativtagare och pådrivare till den våldsamma utvecklingen.

I mitten på april 1917 uppstod de första skärmytslingarna. Uppretade kvinnor angrep torghandlare på Hötorget som tog ut ockerpriser på potatis. Några dagar senare tågade mer än 5.000 fabriksarbeterskor till Mjölkcenralens nya anläggning på Torsgatan i protest mot mjölkbristen och de höga priserna. Den mest spektakulära händelsen var dock utan tvekan potatiskriget på Södermannagatan den 5 maj. Ett rykte om att en livsmedelshandlare i hörnet Södermannagatan/Katarina Bangata hade hamstrat potatis för att sälja på svarta börsen spred sig, och snart hade tusentals människor samlats för att kräva att potatisen skulle säljas över disk. Händelserna utvecklades till rena gatustrider mellan polis och demonstranter, där gatstenar, buteljer och andra tillhyggen flitigt användes. Tjugo personer, åtskilliga kvinnor, greps. I en ögonvitnesskildring i tidningen *Social-Demokraten* framgår det hur situationen uppfattades från demonstranternas perspektiv:



En hustru hade gripits och fördes upp i polisbilen, så en ung kvinna trängde sig fram, ropande – Nej, släpp henne! Vem ska ta hand om hennes fem barn? Svaret kom. En grov käpp träffade den ropande över ansiktet och hon sjönk till marken.

**Norrbo 1917** En demonstrant förs bort av polisen (t. v.). Kravaller på Gustav Adolfs torg 1917 (t. h.).

I en mindre arbetarvänlig tidning kunde man läsa om följande tolkning av vad som hände, och inte minst kvinnornas roll:

I varje port stod grupper av kvinnor som hälsade på de på gatan patrullerande polismännen med förbittrade tillmälen och sådana haglade även från nästan varje fönster. Polisens mening var även att uppträdandena aldrig skulle fått så omfattande och elakartad karaktär, om ej kvinnorna uppträtt så upphetsande mot ordningsmakten.

Kristidshanteringen under första världskriget var en kommunal angelägenhet. Redan innan de dramatiska händelserna våren 1917 hade staden byggt upp en omfattande verksamhet. Under Livsmedelsnämndens ledning sorterade bataljoner av administratörer. Där fanns mjölk-, smör-, fläsk-, bröd-, spannmåls-, ved-, beklädnads- och foderbyråer. Staden startade svingårdar och blodpuddingfabriker, skomakerier och sömnadsverkstäder.

Verksamheten var inte oomstridd. Men de våldsamma massdemonstrationerna och trycket från revolutionsshotet våren 1917 sopade bort all tveksamhet. Staden mångdubblade snabbt anslagen till hjälp åt dem som drabbades av dyrtiden. Fläsk, fisk, grönsaker och mjölk subventionerades och ett centralkök inrättades i kommunal regi, i det gamla Nürnbergbryggeriet på Högbergsgatan. Detta blev en stor succé. Till kraftigt rabatterade priser kunde man äta vällagad och näringsrik mat, och det var långtifrån bara de mest nödlidande som stod i kö för att få del av den.

Stockholm var inte unikt. Kommunledningars snabba agerande våren 1917 för att hitta lösningar på försörjningsfrågan, som dittills verkat omöjliga, var antagligen en viktig orsak till att det aldrig blev någon revolution 1917. Och att kvinnor-

nas spelade den avgörande rollen för att skapa det massiva trycket på kommunalpolitikerna verkar ovedersägligt.

## Götgatskravallerna 1948

År 1948 inträffade de omskrivna Götgatskravallerna. Runt påsken skedde upprepa- de skärmytslingar mellan polis och ungdomar, som på det trångbodda Söder ofta hade Götgatan som sitt vardagsrum om kvällarna. Oroligheterna kulminerade på annandagen när kanske 10.000 ungdomar samlades kring Medborgarplatsen. Åt- skilliga råkade i handgemäng med polisen. Demonstranterna kastade flaskor och stenar och polisen ingrep med stor kraft, bl.a. med ridande polis. Sablar blänkte, ridpiskor och batonger ven över massorna, åtskilliga ungdomar skadades och ett fyrtiotal greps. Som så ofta gick meningarna isär om vem som hade skuld till att händelserna urartade, men många chockades av polisens brutalitet och tjänstemän vid stadens barnvårdsnämnd ansåg att polisen uppträtt hårt och psykologiskt. Det är lokaler och klubbar ungdomen behöver, ansåg de.

Just det blev också resultatet av Götgatskravallerna. Den stora utbyggnad av ungdomsverksamheten i form av ungdomsgårdar och föreningsstöd som genom- fördes under 1950-talet var i stor utsträckning ett svar på myndigheternas oro för vad »den föreningslösa ungdomen« annars skulle ta sig för.

## Almstrid 1971

Det kom att dröja till början av 1970-talet innan verkligt stora strider kring kom- munalpolitiken åter rasade på Stockholms gator. Våren 1971 bröt almstriden ut.

Formellt handlade den om att en majoritet i Stadshuset beslutat att låta fälla en grupp almar vid Karl XII:s torg för att ge plats åt en tunnelbaneuppgång i Kungs- trädgården. Men samtidigt var den kulmen på ett ökat folkligt missnöje mot den våldsamma cityreglering som under ett årtionde utplånat stora delar av centrala Stockholm. Träden kom att få en stor symbolisk betydelse för en växande miljöro- relse. Denna bars i sin mest välorganiserade och militanta form upp av den unga radikala 1968-generationen, med Alternativ stad som samlande forum. Men opini- onen hade en betydligt bredare bas än så; intressant nog var det i Stadshuset mode- raterna och vänsterpartiet som stod (nästan) enade mot fällningarna.

När stadens ledning trots den kraftiga opinionen beslöt att träden skulle fällas natten mot den 12 maj, mobiliserades genom telefonkedjor bortåt 1.000 personer med kort varsel. De lyckades, trots kraftiga polisnedjor, ta sig in på det avspärrade området. Många klättrade upp i träden, och arbetet fick avbrytas, för gott kom det snart att visa sig. De följande dagarna bröt en för Stockholm ovanlig folkfest ut kring de räddade almarna. Tusental personer samlades för att fira segern, och damer och herrar från Östermalm kunde ses tacka långhåriga miljöaktivister för att de så reso- lut, och inte helt utan våld, angripit polisavspärningarna för att försvara träden.

Almstriden hade en annan sida också. Den ställde den parlamentariska demo- kratin mot opinionen på gatan. Ovedersägligt hade beslutet att fälla almarna fattats



i demokratisk ordning och av en politisk majoritet. Lika ovedersägligt stoppades fällningarna av en utomparlamentarisk rörelse, som till och med använt sig av våld, om än i huvudsak riktat mot föremål.

Reaktionerna från stadshusledningen lät inte vänta på sig. I ett uppmärksammat inlägg på Publicistklubben lade Hjalmar Mehr ett stort ansvar på pressen. »Vill vi ha en utveckling som innebär att massmedia kallblodigt uppmanar opinioner och att politiker skall tvingas att acceptera våldet – sedan besluten väl är fattade.«

Men allt mer stod det klart för kommunpolitikerna att de missbedömt opinionsläget. Gatans parlament hade röstat ner stadshusledningen.

Under slutet av 1960-talet och under en stor del av 1970-talet kom alternativ- och byalagsrörelsen att spela en aktiv roll i försöken att påverka stadsplaneringen. I mitten av 1970-talet var också t.ex. aktionsgrupperna för fler och bättre daghem en viktig utomparlamentarisk opinionsgrupp. Ibland var aktionerna framgångsrika, förutom almarna kan man nämna Karlbergsvägens breddning och Norr Mälärstrandsleden. Lika ofta blev aktionerna ett bakslag. Kampen om Brunkebergstorg eller rivningen av Mullvaden är två exempel.

Det är uppenbart att en bred miljöopinion lyckades påverka Stadshuset. Ja, med centerns kraftiga tillväxt och med det nu nya stockholmsspartiet – som kan sägas vara en produkt av stadsmiljörelsen – kan man hävda att den tog säte i fullmäktige. Rivningsraseriet stoppades, trafikleder byggdes aldrig eller sköts på framtiden. Samtidigt fanns en annan utomparlamentarisk kraft som också påverkade utvecklingen – marknadskrafterna. I början av 1970-talet växte Stockholm inte längre, och de ekonomiska kriserna gjorde det svårare att hitta finansiering för de stora ombyggnadsprojekten. Vilken av dessa påtryckare som mest påverkade fullmäktige lär inte gå att fastställa.

## Reclaim the city 2000

Det tidiga 2000-talet har skådat aktionsrörelsernas pånyttfödelse, och en ny generation ungdomar verkar ha tagit vid där deras föräldrar slutade. I Reclaim the citys uppmärksammade demonstrationer spände parollerna från globaliseringskritik till krav på bilfria gator, ungdomsgårdar och bättre ungdomsmiljöer. Och i nätverket Stockholm ej till salu samarbetar gamla kämpar från Alternativ stad med anarko-feminister och piercade nypunkare.

När stadsfullmäktige diskuterade händelserna hösten 2000 menade det ansvariga socialborgarrådet att »ungdomarna valt en odemokratisk form för att komma i samspråk med andra om vad de vill. Det kommer jag aldrig att acceptera, och jag tycker inte att vi som vuxna och kommunalpolitiker ska göra det.« Ett annat borgarråd förespråkade i tidens anda privata lösningar istället: »Reclaim the homes«. Det ska bli intressant att se hur man bedömer vilket inflytande denna ungdomsrörelse haft över kommunpolitiken nästa gång Stockholms stads historia skrivs.