

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 åldringvårdsutredning 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 deltidssamarbetande 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 järnvägs- trafik 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 företagens 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.