



LUND UNIVERSITY

Socialminister Gunnar Sträng och arvet efter Gustav Möller

Edebalk, Per Gunnar

2014

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Edebalk, P. G. (2014). *Socialminister Gunnar Sträng och arvet efter Gustav Möller*. (Research Reports in Social Work; Vol. 2014, Nr 3). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Socialminister Gunnar Sträng och arvet efter Gustav Möller

PER GUNNAR EDEBALK



Socialminister Gunnar Sträng och arvet efter Gustav Möller

Per Gunnar Edebalk

ISBN: 978-91-7623-174-6

© 2014 Socialhögskolan

Redaktör: Torbjörn Hjort

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Innehåll

Förord	4
1. Inledning.....	5
2. Arvet efter Möller	6
3. Sjukförsäkringsreformen.....	8
4. Arbetslöshetsförsäkringen	14
5. Ålderspensionen	17
6. Äldreomsorgen	20
7. Barnbidragen.....	26
8. Socialhjälpen	28
9. Socialminister Sträng.....	31
10. Gustav Möller och Gunnar Sträng.....	35
11. Avslutning.....	39
Referenser.....	40

Förord

Utvecklingen till en svensk välfärdsstat har behandlats av många forskare. Olika relevanta förklaringsmodeller har använts, men ofta saknas hänvisningar till centralgestalter i utvecklingen.

I tidigare studier har jag behandlat Gustav Möllers insatser inom socialpolitiken. Möllers efterträdare som socialminister var Gunnar Sträng, mest känd som finansminister under åren 1955 – 76. Det var under Strängs tid som socialminister under några år i början av 1950-talet, som det som brukar kallas ”den svenska modellen” började få en mer tydlig utformning. I denna skrift behandlas några väsentliga socialpolitiska beslut under dessa år.

Några kolleger har läst en tidigare version av skriften och bidragit med värdefulla kommentarer. Till Staffan Blomberg, Lars Harrysson, Hans Swärd och Eskil Wadensjö vill jag framföra ett varmt tack.

Lund i juni månad 2014

Per Gunnar Edebalk

1. Inledning

Gunnar Sträng (1906-1992) är för de flesta känd som mångårig socialdemokratisk finansminister under 1900-talet. Efter avslutad folkskola arbetade han bl.a. som lantbruksarbetare och i slutet av 1920-talet kom han att engagera sig fackligt (Johansson 1992). År 1932 blev han ombudsman för Svenska lantarbetareförbundet, där han år 1939 tillträdde som ordförande. Sträng uppmärksammades av dåvarande statsministern Per-Albin Hansson, som år 1945 tog in honom i regeringen som konsultativt statsråd. År 1947 blev han folkhushållningsminister och året därpå jordbruksminister.

I samband med bildandet av koalitionsregeringen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet den 1 oktober 1951 avgick Gustav Möller som socialminister. Efter ihärdig övertalning från statsminister Tage Erlander accepterade Gunnar Sträng att efterträda Möller som socialminister (Erlander 2001, 1951-09-23). Han innehade den befattningen till september 1955, då han efterträdde Per Edvin Sköld som finansminister. Som finansminister verkade Sträng fram till det socialdemokratiska valnederlaget hösten 1976.

Gunnar Sträng var riksdagsledamot under perioden 1946 - 1985. Hans starka ställning inom Socialdemokraterna framgår bl.a. av att han var suppleant i partiets verkställande utskott 1948 - 1956 och här efter ordinarie ledamot fram till 1981. Hans namn förekom också i spektionerna som efterträdare till Per-Albin Hansson 1946 (Andersson 1980, Ruin 1986).

Sträng som socialminister är i stort sett okänd för de flesta. Ofta saknas hans namn överhuvudtaget i litteratur som behandlar den svenska socialpolitiken under efterkrigstiden (se t.ex. Baldwin 1990, Esping-Andersen 1985 och Heclo 1974).

I denna uppsats behandlas Strängs insatser som socialpolitiker och som "arvtagare" till Gustav Möller. Det har publicerats ett par böcker om Gunnar Sträng av Anders L Johansson (1992) och Manne Ståhl (1970). Johanssons biografi slutar före socialministertiden och Ståhls bok behandlar ytterst obetydligt Strängs tid som socialminister. I en vänbok till Gunnar Sträng finns ett kapitel av Per Eckerberg (1981), som behandlar främst Sträng och sjukförsäkringsfrågan. Eckerberg hade tillträtt som statssekreterare under Gustav Möller år 1950 och kvarstod som statssekreterare i socialdepartementet fram till 1956.

2. Arvet efter Möller

Gustav Möller (1884 - 1970) hade varit socialminister ett par år i mitten av 1920-talet och sedan, med ett par kortare avbrott, under perioden 1932 - 1951. Möller har betraktats som ”arkitekten” bakom tillkomsten av det svenska trygghetssystemet (Swenson 2002) eller som ”Socialsveriges skapare” (Erlander 1974). Listan på de reformer, som genomförts under hans ledning, är omfattande. Möller styrande hand finner vi också bakom den stora kommunindelingsreform, som trädde i kraft 1952 och vid tillkomsten av Arbetsmarknadsstyrelsen och Bostadsstyrelsen.

Möllers summering av vad som åstadkommit under hans tid som socialminister, och vad som återstod att bli gjort, framgår av några skrifter. En personlig summering år 1947 gavs i tre artiklar i tidskriften *Tiden* under rubriken *Kan trygghet skapas?* (Möller 1947). En stor del av innehållet i dessa artiklar återfinns i en senare ganska så utförlig skrift benämnd *Socialboken* (Michanek 1950), som ofta är förbisedd av forskningen. In i det sista arbetade Möller på en plan för att fullfölja sina intentioner, en plan som presenterades för regeringen den 3 juli 1951 (Erlander 2001).

Socialboken utarbetades av den unge departementstjänstemannen Ernst Michanek. Skriften hade tillkommit på Möllers initiativ och Michanek skriver i sitt förord att Möller ”med stort intresse följt dess tillkomst och i många fall hjälpt mig över missuppfattningarnas och feltolkningarnas fallgropar” (Michanek 1950 sid 14). Även Möller skrev ett förord i boken och vi kan där utläsa hans syn på dåtidens socialpolitik. I allt väsentligt kommer de uppgifter som lämnas i boken att ”förbli giltiga under årtal framåt” skriver Möller och denna socialpolitiska uppslagsbok hade alltså ett ”bestående värde för åtskilliga år framåt” (a.a. sid 9). Vidare menade Möller att vi står inför slutet av en epok. Den moderna socialpolitikens fyra huvudpelare är resta nämligen en relativt god folkpensionering, en något så när tillfredsställande sjukförsäkring, betydande barnbidrag och andra familjestödjande åtgärder samt en förebildlig bostadspolitik. Härtill kommer en rad andra mindre kostsamma åtgärder som genomförts. De stora posterna var folkpensionen och barnbidragen som tillsammans svarade för ca 85 procent av socialdepartementets samlade utgifter. Det som förväntas i framtiden är bland annat en lagstadgad semester om tre veckor, en socialvårdslag, slopandet av klientelblandningen på ålderdomshemmen så att de kan bli pensionat för de gamla samt förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen och olycksfallsförsäkringen.

Sverige har nu, skriver Möller, blivit ett av de länder, som går i spetsen för den sociala utvecklingen. Utomlands finansieras sociala åtaganden i stor utsträckning med avgifter. Till skillnad från andra länder finansieras större delen av de sociala utgifterna i Sverige skattevägen och genom den svenska skattefinansieringen sker en medveten inkomstutjämning.

Men det var just den höga graden av skattefinansiering, som skapade problem för Gustav Möllers socialpolitiska intentioner. Möllers sista år som socialminister var kantade av konflikter med finansminister Per Edvin Sköld och regeringen (Erlander 1974, Nilsson 1977, Möller 1996). Den då överhettade samhällsekonomin med "Koreainflationen" som en allvarlig ingrediens krävde besparingar (och en besparingsutredning hade lämnat förslag på besparingar av sociala utgifter), men Möller var rent aggressiv mot regeringspolitiken (Erlander 2001, 1951-05-14) och under våren 1951 hade han hotat avgå. Med bildandet av koalitionsregeringen med Bondeförbundet hösten 1951 kunde Gustav Möller lämna regeringen och ersättas med Gunnar Sträng.

Några månader innan Sträng tillträdde som socialminister hade 1950 års långtidsutredning presenterat sitt betänkande (SOU 1951:30). Långtidsutredningen förordade återhållsamhet med statsutgifter och socialpolitiska strävanden de närmsta fem åren. I regeringsdeklarationen den 1 oktober 1951 betonades också en sträng återhållsamhet med statsutgifterna (Socialdemokratiska partistyrelsen 1952).

Vid tiden för utnämningen av Gunnar Sträng till socialminister hade den svenska socialpolitiken blivit vittförgrenad och socialdepartementet hade ett brett arbetsfält. Som viktigare delar av departementets ansvarsområde räknas arbetsmarknads- och bostadspolitik, arbetarskydd, socialförsäkringar, familjepolitik samt socialvård (barnvård, ungdomsvård, äldreomsorg, nykterhetsvård och socialhjälp). I den fortsatta framställningen har jag begränsat texten till för individer och samhället ekonomiskt betydelsefulla sociala trygghetsfrågor. De områden som behandlas är sjukförsäkringen inklusive yrkesskadeförsäkring och moderskapsförsäkring, arbetslöshetsförsäkringen, ålderspensionen, äldreomsorgen, barnbidragen och socialhjälp. Inom varje område görs en historisk översikt för att tydliggöra var och hur Gunnar Sträng kommer in i handlingen.

3. Sjukförsäkringsreformen

Den första stora socialförsäkringsreformen i Sverige kom år 1913 då en allmän pensionsförsäkring beslutades (Proposition 1913:126). Försäkringen omfattade ålders- och invaliditetspension. I debatten om pensionsförsäkringen uppmärksammades snart att det behövdes en allmän sjukförsäkring. Innan individer blev aktuella för en invaliditetspension borde de få möjlighet till sjukvård så att man kunde hejda eller hämma processer som ledde till invaliditet. Och detta kunde den då outvecklade, frivilliga sjukförsäkringen inte klara av.

År 1916 beslutade riksdagen, också det under stor politisk enighet, om en olycksfallsförsäkring (en yrkesskadeförsäkring) som omfattade i stort sett hela arbetsmarknaden (Proposition 1916:111). Den finansierades med arbetsgivaravgifter och ersättningen utgick enligt inkomstbortfallsprincipen (ca 2/3 av inkomsten ersattes). Inkomstbortfallsprincipen användes eftersom försäkringen skulle vara attraktiv också för mer vävlönade t.ex. tjänstemän. Även ersättningens karaktär av skadestånd motiverade inkomstbortfallsprincipen. Under förberedandet av beslutet var enigheten stor om att smärre arbetsolyckor inte borde belasta olycksfallsförsäkringen utan sådana ansågs tillhöra en sjukförsäkring. Än en gång saknades en allmän sjukförsäkring.

En ny utredning tillsattes, Socialförsäkringskommittén. Denna presenterade år 1919 ett förslag till en allmän och obligatorisk sjukförsäkring (Socialförsäkringskommittén 1919). Sjukpenning föreslogs utgå från dagen efter insjuknandedagen dock skulle sjukdomsfallet ha varat i minst tre dagar. Inkomstbortfallsprincipen enligt samma grunder som olycksfallsförsäkringen blev den valda ersättningsprincipen. Här skulle en samordning ske mellan dessa försäkringar så att sjukförsäkringen svarade för de första dagarnas ersättning. Även läkarvård och läkemedel ingick som prestationer. Försäkringen skulle med omkring två tredjedelar finansieras med egenavgifter och resten av staten. Som administrativa organ föreslogs sjukförsäkringskassor med lokalt begränsat verksamhetsområde, en eller flera kommuner. Sådana monopolsjukförsäkringskassor behövdes med tanke på de uppgifter som kassorna tänktes ha både som sjukförsäkringsadministratörer och som samordnare med olycksfalls- och invaliditetsförsäkringarna.

Så kom en deflationskris alldeles i början av 1920-talet och härefter en bestående hög arbetslöshet och ständiga besparingskrav på statsbudgeten. Det fanns nu inga ekonomiska förutsättningar för en allmän sjukförsäkring. Splittningen inom den frivilliga sjukförsäkringsverksamheten borde emellertid elimineras, och efter några års diskussioner fattade riksdagen år 1931 ett beslut om monopolsjukförsäkringskassor, s.k. erkända sjukförsäkringskassor (Johansson 2003, Lindqvist 1990). Samtidigt höjdes statsbidragen.

Under senare delen av 1930-talet aktualiserades frågan om en översyn av socialförsäkringarna. År 1938 tillsattes Socialvårdskommittén, som lämnade ett betänkande om sjukförsäkring år 1944 (SOU 1944:15). Kommittén föreslog

att en allmän och obligatorisk sjukförsäkring skulle införas. Kommitténs förslag var i stort sett detsamma som presenterats redan 1919: sjukpenning enligt inkomstbortfallsprincipen och samordning med yrkesskadeförsäkringen (den då nya benämningen), finansiering med egenavgifter i stor utsträckning och en sjukvårdsförsäkring. Organisatoriskt skulle sjukförsäkringen bygga på de efter år 1931 bildade erkända sjukförsäkringskassorna.

Remissinstanserna ställde sig positiva till Socialvårdskommitténs förslag, men socialminister Gustav Möller ville annorlunda (Proposition 1946:312). Han körde över Socialvårdskommittén och remissinstanserna och presenterade en helt ny sjukförsäkring, som kom att beslutas av riksdagen i slutet av år 1946.

Möllers förslag skiljer sig från Socialvårdskommitténs på tre väsentliga punkter. Relevant här är att sjukpenningen skulle vara en enhetsersättning, alltså lika för alla och oberoende av den inkomst som förloras vid sjukdom. Storleken på ersättningen skulle motsvara existensminimum. Detta sades vara en administrativ förenkling. Men Möller menade också att statens uppgift skulle begränsas till att svara för ett existensminimum, alltså för en grundtrygghet. Försäkringsskydd härutöver borde individen "av egen ansvarskänsla" själv svara för (Proposition 1946:312 sid 136). Därför gavs en möjlighet för individerna att frivilligt försäkra sig för en högre dagpenning i sjukförsäkringskassan. En annan skillnad gäller finansieringen. I Möllers sjukförsäkring sker finansieringen väsentligen genom skatter och endast i liten utsträckning genom egenavgifter.

1946 års riksdagsbeslut om sjukförsäkring skulle träda i kraft 1950. Anledningen till fördröjningen var dels att man avvaktade en kommunindelningsreform (som trädde i kraft 1952), dels att sjukvårdsresurserna måste byggas ut. Beslutet skall ses som ett principbeslut, som skulle vara vägledande för kommande reformer bland annat av arbetslöshetsförsäkringen.

Möller, i likhet med många andra, räknade med deflation efter kriget liksom efter första världskriget. Nu blev det inte så, utan det blev full sysselsättning, hygglig tillväxt och höjda löner. Därmed växte intresset för inkomstbortfallsprincipen. Dessutom blev den svenska ekonomin överhettad mot slutet av 1940-talet och det ansågs omöjligt att finansiera reformen skattevägen. Det infördes en reformpaus 1948 och om sjukförsäkringsreformen skulle genomföras krävdes en ansevärd avgiftsfinansiering. För det tredje började arbetsmiljöfrågor och yrkessjukdomar att uppmärksammas alltmer efter kriget och en samordning mellan sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna efterlystes speciellt från LO (Landsorganisationen i Sverige 1951). En samordning förutsätter då inkomstbortfallsprincipen också inom sjukförsäkringen eftersom denna princip tillämpades sedan 1916 inom yrkesskadeförsäkringen. Även arbetsgivareföreningen, SAF, förordade en samordning. Det hade f.ö. arbetsgivarna gjort redan 1916 (Swenson 2002).

Bland viktiga aktörer som började agera mot Möller märks LO och Sjukförsäkringsförbundet (sjukförsäkringskassornas intresseorganisation). De politiska partierna, inklusive Socialdemokraterna, kom att ta avstånd från 1946 års beslut och riks-

dagen beslutade 1950 att ikraftträdandet skulle skjutas upp till en oviss framtid (Proposition 1950:252).

Det fanns starka påtryckningar på regeringen att handla och det hade här varit möjligt att gå tillbaka till Socialvårdskommitténs förslag, men Möller vägrade. Socialvårdskommittén fortsatte sitt utredande och i augusti 1951 presenterades ett betänkande angående yrkesskadeförsäkring (SOU 1951:25). Kommittén konstaterade att det var omöjligt att nå en samordning mellan 1946 års sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkringen. Samordningsfrågan framstod som synnerligen angelägen och kommittén uttalade en förhoppning att den skulle kunna bringas till en lösning så snart som möjligt.

Möller blev alltmer isolerad. Han gav emellertid inte upp sin sjukförsäkringsidé. I sitt socialpolitiska program sommaren 1951 hävdade han, väl medveten om det statsfinansiella läget, att sjukförsäkringen skulle införas i etapper. Några bundsförvanter för den idén fick han emellertid inte, och Tage Erlander vägrade gå med på en sådan lösning (Erlander 1974).

Möllers dåvarande statssekreterare, Per Eckerberg, fick ta emot en hel del uppvaktningar. Bakom ryggen på Möller började han också utarbeta ett nytt förslag till sjukförsäkring baserat på Socialvårdskommitténs förslag och tillsammans med Erlander uppvaktade han i augusti 1951 finansministern Per-Edvin Sköld och fick acceptans för en ny uppläggning av sjukförsäkringen (Erlander 2001, 1951-08-24). Detta skedde alltså medan Möller fortfarande var socialminister.

Strax efter sitt tillträde som socialminister tillsatte Gunnar Sträng en ny utredning med den väl förberedde Per Eckerberg som ordförande. Att en utredning skulle tillsättas utan dröjsmål krävde inte minst LO (Landsorganisationen i Sverige 1952). Detta var den s.k. Socialförsäkringsutredningen och i direktiven förordade Sträng tydligt en samordning mellan sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna (SOU 1952:39). Utredningsarbetet gick snabbt, utredningen var i allt väsentligt enig och ett riksdagsbeslut forcerades fram, som togs av en stor majoritet våren 1953 (Proposition 1953:178). Endast Högern yrkade avslag med hänsyn till kostnaderna. Gustav Möller deltog i riksdagsdebatten och kritiserade regeringsförslaget, men hade inget eget yrkande eftersom han ansåg att man måste sluta tvista om utformningen (Protokoll FK 1953:23).

Möllers sjukförsäkringssyn framkom också året därpå, då till sjukförsäkringen kopplade läkemedel behandlades i riksdagen. Regeringsförslaget innehöll bl.a. några helt fria läkemedel för behandling av allvarliga sjukdomar. I övrigt skulle det gälla en självrisk om tre kronor för receptförskrivna läkemedel och härutöver en rabatt om 50 procent av priset (Proposition 1954:163). Möller hänvisade, som han så ofta hade gjort tidigare, till England där sjukvården var fri och läkemedel likaså fria. Detta var en förebild för Möller och han såg det som en medborgerlig rättighet (Protokoll FK 1954:23). Även om Möller inte vågat sig på helt fria läkemedel år 1946, så var hans läkemedelsre-

form mer generös än den Sträng nu föreslagit. Strängs förslag var ett stort steg bakåt enligt Möller. Därefter lämnade han kammaren.

Gunnar Strängs svar (som Möller alltså inte hörde) visar tydligt på skillnaden mellan Möllers grundtrygghetsmodell och den modernare synen inom sjukförsäkringen. Sträng konstaterade att den nya sjukförsäkringen i Sverige hade den högsta obligatoriska sjukpenningen som något land vågat sig på och att erfarenheter utomlands visat att alltför stor generositet i fråga om läkemedel hämmar sig. Det Sträng syftade på var givetvis en onödigt stor efterfrågan och följaktligen en press på statsfinanserna.

Sjukförsäkringsreformen trädde i kraft den förste januari 1955. Genom beslutet infördes en allmän och obligatorisk sjukförsäkring och sjukpenningen utgick enligt principen om inkomstbortfall. Sjukpenningen skulle utbetalas efter en karenstid på tre dagar, den var skattefri och uppgick till ca 65 procent av den genom sjukdom förlorade arbetsinkomsten. Under de första 90 dagarna av ett yrkesskadefall samordnades sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna så att sjukpenning utgick från sjukförsäkringen. Reformen finansierades främst genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter men också delvis skattevägen.

Till sjukförsäkringsreformen hörde också en moderskapsförsäkring, som riksdagen fattade beslut om 1954 (Proposition 1954:144). Även här hade Socialförsäkringsutredningen gjort förarbetet (SOU 1954:4). Moderskapsförsäkringen skulle finansiellt och administrativt vara en del av sjukförsäkringen. Förmånerna utgjordes av ersättning för förlossningsutgifter samt moderskapspenning. Moderskapspenningen bestod av en grundpenning som alla barnafödskor skulle få och en tilläggspenning för kvinnliga löntagare, som motsvarade tilläggssjukpenningen vid sjukdom. Moderskapspenning kunde utgå i maximalt 90 dagar.

En problematisk del i denna reform var en helt skattefinansierad behovsprövad mödrahjälp, som beslutats 1937 och som syftade till att förhindra att mindre bemedlade kvinnor skulle behöva vända sig till fattigvården. Mödrahjälpen utgick vanligtvis enligt naturprincipen för exempelvis kläder, sängutrustning och tandvård. Den dåvarande mödrahjälpen svarade för uppskattningsvis hälften av den ekonomiska hjälpen vid barnsbörd och havandeskap. Med den nya reformen skulle andelen gå ner till uppskattningsvis en tiondel. Härigenom hade, enligt Gunnar Sträng, ytterligare ett steg tagits mot att låta generella stödformer efter hand ersätta äldre behovsprövade hjälpformer. Den relativt obetydliga mödrahjälpen vållade en häftig debatt i riksdagen; det gällde exempelvis att moderskapspenningen i stället borde höjas (Motion FK 1954:468) och att mödrahjälpen borde utgå som kontanthjälp (Motion AK 1954:602). Tilläggspenning också för hemarbetande hustrur var en annan diskussionsfråga (Motion FK 1954:482), en fråga som var av relevans särskilt för jordbruket. Det var med en knapp majoritet som propositionen accepterades. Mödrahjälpen försvann 1963 i samband med en höjning av moderskapspenningen.

Det var en mycket stor reform, som trädde i kraft den 1 januari 1955. Riksdagen hade i allt väsentligt accepterat Eckerbergs och Strängs förslag. Att Eckerberg både var statssekreterare och ordförande i Socialförsäkringsutredningen gynnade givetvis den snabba processen. På borgerligt håll kunde det klagas på den snabba farten och att det kunde vara svårt att hinna med förberedelser inför riksdagsbehandlingen (Protokoll FK 1953:23), men i stort sett accepterades reformen. Reformen var, enligt Gunnar Sträng, ”den sista grundstenen i vår sociala byggnad” (Sträng 1953 sid 7).

Eckerberg och Sträng fick emellertid se sin glädje grusad. Anledningen var att den tidigare olycksfallsförsäkringen inte innehöll karensdagar. Införandet av samordningstiden innebar alltså försämringar för de yrkesskadade och LO-medlemmar visade ett starkt missnöje (se t.ex. Metallarbetaren 1954: 45 och 1954: 48). Eckerberg beskriver det som en ”storm” och han har i efterhand menat att sjukförsäkringskverulansen bidrog till att Socialdemokraterna gjorde ett dåligt val 1956 trots den stora reformen (Eckerberg 1981).

Gunnar Sträng gjorde sitt bästa för att lugna motståndarna (se t.ex. Protokoll AK 1954:16). Enligt honom var försämringarna ofrånkomliga och man fick finna sig i det om man ville vinna samordningens fördelar och slippa alla diskussioner och processer kring yrkesskadorna (Sträng 1955).

Läget före tillkomsten av den allmänna sjukförsäkringen 1955 var att offentliganställda arbetare och tjänstemän samt privatanställda tjänstemän ofta hade en hygglig avtalsenlig sjuklön från första sjukdagen. Förhandlingar inför reformen resulterade i att dessa grupper kom att behålla sina tidigare sjukersättningsnivåer i stort sett oförändrade (alltså sjukpenning plus avtalsenlig sjuklön). Praktiskt taget samtliga privatanställda arbetare i övrigt stod utan avtalsenlig sjuklön och därmed också utan ersättning under de tre karensdagarna. Det gällde inte bara försämringen för de yrkesskadade, det sågs också som orättvist.

LO hade accepterat reformen eftersom helheten blev bättre genom fördelarna för dem som var sjuka och det blev en förenklad hantering i samband med yrkesskador. I sitt yttrande över det nya sjukförsäkringsförslaget 1953 skrev LO dessutom att ”det är med största tillfredsställelse LO konstaterar att det varit utredningen möjligt att slutföra sitt krävande uppdrag så snabbt att proposition kan föreläggas årets riksdag” (Landsorganisationen i Sverige 1954, sid 169).

Bland medlemmar och förbund inom LO uppstod emellertid en häftig reaktion med krav på att slopa karensdagarna inom yrkesskadeförsäkringen. LO-kongressen 1956 gav landssekreterariatet i uppdrag att vidtaga ”lämpliga åtgärder” (Landsorganisationen i Sverige 1956 sid 398). Det skedde också framstötter i riksdagen om kortare karenstid för yrkesskadade redan 1954 (Motion AK 1954:517) och motionerandet blev något av en följetong. Att enbart reducera karenstiden för yrkesskadade skulle emellertid omöjliggöra

samordningen mellan den allmänna sjukförsäkringen och den nya yrkesskadeförsäkringen.

1955 års sjukförsäkringsreform, i kombination med de kompletterande sjuklöneförhandlingarna, blev startskottet för fortsatta krav från LO-håll (Edebalk 2007). Kulmen nåddes i slutet av 1980-talet då sjukpenningen (inklusive avtalsersättningar) i mångt och mycket kom att ge fullständig kompensation för inkomstbortfall vid sjukdom.

4. Arbetslöshetsförsäkringen

År 1934 beslutade den svenska riksdagen att införa en arbetslöshetsförsäkring enligt det så kallade Gentsystemet (Proposition 1934:38). Systemet innebär att staten subventionerar av fackliga organisationer upprättade arbetslöshetskassor, som blir ”erkända”. Det svenska systemet var en hård kompromiss för att tillgodose borgerliga krav (Edebalk 1975). De stränga villkoren ledde till att endast ett fåtal förbund upprättade en erkänd arbetslöshetskassa. År 1940 hade endast 14 erkända kassor upprättats med sammanlagt 210 tusen medlemmar.

Riksdagen beslutade år 1941 om en klar förbättring i ersättningsvillkoren (Proposition 1941:214). Riksdagsbeslutet var resultatet av ett medvetet fackligt påtryckningsarbete med metallarbetarna som primus motor. Metallarbetarna hade tidigare hållit sin arbetslöshetskassa utanför det statssubventionerade systemet, men nu blev det fördelaktigt att ansluta sig. Vissa förbättringar inom arbetslöshetsförsäkringen beslutades också 1944. Än en gång finner vi fackliga påtryckningar inte minst på grund av en befarad arbetslöshet efter kriget. Förbättringarna gynnade kassabildandet.

Vid krigsslutet 1945 fanns 33 erkända arbetslöshetskassor med sammanlagt 819 tusen medlemmar (Erici & Roth 1981). Ersättningarna var överlag låga och den s. k. understödsprocenten (antalet understödda dagar i förhållande till antalet arbetslösa dagar) uppgick till endast 18,9 procent. Statsbidragets andel av kassornas inkomster låg strax efter kriget på ca 30 procent. År 1945 togs ett för den framtida utvecklingen betydelsefullt initiativ nämligen bildandet av Arbetslöshetskassornas Samorganisation. De erkända kassorna fick härigenom ett organ som systematiskt kunde påverka och bevaka försäkringsvillkoren.

Arbetslöshetsförsäkringens relativt begränsade omfattning innebar att obligatoriefrågan blev aktuell. Socialvårdskommittén hade år 1946 utarbetat ett förslag till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, som utgick från att kommitténs förslag till allmän sjukförsäkring skulle accepteras. Gustav Möller och riksdagen ville emellertid, som framgick i föregående kapitel, ha en annan konstruktion än den kommittén förordat. Socialvårdskommittén fick nu arbeta vidare med arbetslöshetsförsäkringen under nya premisser. Ett nytt förslag, som byggde på samordning med den av riksdagen beslutade allmänna sjukförsäkringen, låg färdigt 1947. Under arbetets gång aktualiserades frågan att konstruera en allmän arbetslöshetsförsäkring så att de erkända arbetslöshetskassorna kunde behållas. I kommitténs betänkande år 1948 presenterades de båda förslagen som alternativ I respektive II (SOU1948:39). Båda förslagen innebar att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle införas. Enligt alternativ I administreras försäkringen av lokala socialförsäkringsnämnder (som också har hand om övriga socialförsäkringar) och i princip alla förvärvsarbetande omfattas av försäkringen. I alternativ II behålls de erkända kassorna och vid sidan av dessa

skapas ett kontantstöd i form av enhetsersättning, som socialförsäkringsnämnderna administrerar. Kommitténs majoritet förordade alternativ II.

Socialvårdskommitténs betänkande om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kom vid en olämplig tidpunkt. Som tidigare nämnts inleddes en reformpaus vid slutet av 1940-talet. Och det fanns ingen pådrivande kraft för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Inom Landsorganisationen (LO) tog de flesta förbund avstånd från obligatoriet och förordade en utbyggd frivillig försäkring. Samma inställning hade Arbetslöshetskassornas Samorganisation. TCO framhöll att det för tjänstemännens inte fanns något behov av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (Edebalk 2008).

Arbetslöshetskassornas Samorganisation agerade mycket aktivt efter krigsslutet för att förbättra förutsättningarna för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Inte minst krävdes högre ersättningar och höjda statsbidrag. Ett flertal uppvaktningar och påtryckningar gjordes hos socialdepartementet, men också hos finansministern. En statlig besparingsutredning hade dessutom tillsatts och i januari år 1951 framhöll Gustav Möller att den centrala frågan inte var hur arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna förbättras utan hur man skulle göra den billigare för statsverket (Erics & Roth 1981).

Efter regeringsombildningen hösten 1951 gjordes förnyade fackliga framstötter. Den nye socialministern, Gunnar Sträng, agerade snabbt. Redan den 1 november tillsattes en utredning. I direktiven angav Sträng att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte kunde betraktas som en aktuell fråga.

Utredningen publicerade sitt slutbetänkande 1955 (SOU 1955:27), men redan 1952 presenterades ett stencilerat förslag till förbättringar av försäkringsersättningen och den maximala dagersättningen borde höjas från 8 till 20 kronor. En enhällig riksdag beslutade om höjningen (Proposition 1953:166). Höjningen skall ses i relation till att den genomsnittliga dagsförtjänsten för en industriarbetare uppskattades till 30 kronor och det dåvarande fattigvårdsunderstödet kunde ge mer än försäkringsersättningen, särskilt i storstäderna. Statsbidragen till kassorna ökades i samband med ersättningshöjningarna. Gunnar Sträng var ytterst tillfredsställd över den enighet som rådde i riksdagen (Protokoll FK 1953:15).

På borgerligt håll har man inte varit förtjust i en arbetslöshetsförsäkring, som var kopplad till fackliga organisationer. Nu accepterades en förbättring eftersom en stor del av försäkringen vid den här tiden betalades av medlemmarna i arbetslöshetskassorna. En annan viktig faktor var den mycket låga arbetslösheten och följaktligen relativt blygsamma kostnader för statsverket.

Det är ingen överdrift att påstå att den i princip frivilliga svenska arbetslöshetsförsäkringen fick ett genombrott efter riksdagsbeslutet 1953. För fackförbund, som tidigare på grund av låg arbetslöshet eller av ideologiska skäl motsatt sig bildandet av en arbetslöshetskassa, stärktes incitamenten att upprätta en kassa. Samtliga förbund inom LO som organiserade industriarbetare hade en arbetslöshetskassa strax efter riksdagsbeslutet 1953.

Det kan diskuteras om Gustav Möller var någon varmare vän av Gentsystemet (Edebalk 2013). I hans promemoria från sommaren 1951 nämns över huvudtaget inte arbetslöshetsförsäkringen. Konstateras kan däremot att Gunnar Sträng, till skillnad från Möller, varit fackligt aktiv och ombudsman i lantarbetarförbundet då detta förbund upprättade en arbetslöshetskassa på 1930-talet. Man vågar nog anta att Gentsystemets fortsatta framgång i Sverige gynnades av att Gunnar Sträng var socialminister i början av 1950-talet.

5. Ålderspensionen

Den allmänna pensionsförsäkringen som beslutades 1913 omfattade, i allt väsentligt, hela folket. Pension skulle utgå till den som till var oförmögen till arbete p.g.a. invaliditet eller som uppnått 67 års ålder. Försäkringen bestod av två delar:

1. En avgiftspension, finansierad med egenavgifter som utgick efter taxerad inkomst. Pensionens storlek var relaterad till värdet av inbetalda avgifter.
2. En skattefinansierad inkomstprövad tilläggspension, som var ett tillägg till avgiftspensionen. Tilläggspensionen hade främst till syfte att få bort invalider och åldringar från fattigvården.

Det skulle dröja decennier innan 1913 års avgiftspension skulle få en godtagbar socialpolitisk effekt. De utgående pensionerna kom därför i allt väsentligt från den inkomstprövade tilläggspensionen. Beloppen var blygsamma och framförallt i städerna tvangs ålderspensionärer komplettera pensionen med fattigvård. Trots vissa förbättringar under 1930-talet fick årligen omkring 30 procent av pensionsmottagarna fattigvård under perioden 1939 - 47 (Elmér 1960). Andelen var ungefärligen dubbelt så hög i städerna som på landsbygden.

Socialvårdskommittén presenterade år 1945 ett pensionsbetänkande (SOU 1945:46). Året därpå antog en i princip enhällig riksdag lagen om folkpensionering (Proposition 1946:220). Den nya folkpensionen, som skulle utgå till alla som fyllt 67 år, uppgick till 1000 kronor om året för ensamstående och 1 600 kronor till äkta makar. Till pensionen kom olika tillägg bl.a. ett inkomstprövat och dyrortsgrupperat bostadstillägg. Enligt Möller blev ålderspensionen en medborgerlig rättighet istället för att vara en nådegåva från staten (Möller 1971). Pensionen kom huvudsakligen att finansieras skattevägen men också genom en mindre avgift om en procent av taxerad inkomst.

Då pensionsfrågan behandlades i riksdagen 1946 hade frågan om indexering för att bevara pensionernas realvärde aktualiserats (Motion AK 1946:486 och 1946:488). Möller och regeringen motsatte sig emellertid en indexreglering. Inflation utvecklingen under efterkrigsåren mer eller mindre tvingade emellertid fram en lösning där pensionen kopplades till ett prisindex så att dess realvärde kunde behållas (Proposition 1950:109).

Ökningen av realinkomsterna efter andra världskriget kom att aktualisera frågan om en standardökning av folkpensionen. Detta ingick exempelvis i Socialdemokraternas valmanifest inför valet 1952 (Socialdemokratiska partistyrelsen 1953). Frågan hade också aktualiserats i riksdagen (Motion AK 1951:283, FK 1952:490 och AK 1952:666). Pensionärsorganisationerna var aktiva och exempelvis Folkpensionärernas Riksorganisation uppvaktade Gunnar Sträng i januari 1952 (Folkpensionären 1952:2). År 1952 beslutades

om en mindre höjning främst p.g.a. prishöjningar på livsmedel (Proposition 1952:238). Det var Folkpartiet som drivit på för en standardhöjning och Gunnar Sträng kände sig uppenbarligen trängd. Enligt honom kunde man inte se en standardhöjning av pensionerna som en isolerad företeelse utan det viktigaste var nu införandet av den obligatoriska sjukförsäkringen (Protokoll AK 1952:22). Samma inställning hade Gustav Möller (Protokoll FK 1952:22). Risken var, enligt Möller, att en höjning av pensionen kunde försvåra genomförandet av en obligatorisk sjukförsäkring.

Men påtryckningarna för en standardhöjning av pensionerna fortsatte. Bondeförbundet, Folkpartiet och pensionärsorganisationer var här tydliga och 1952 års valrörelse präglades i stor utsträckning av pensionsfrågan (Erlander 1974). Även LO hade förordat en höjning av pensionen (Kassman 1989). Trots reformering av både sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring år 1953 lämnade Sträng en proposition om höjda pensioner samma år (Proposition 1953:15). Härigenom kunde pensionärerna få del i efterkrigstidens standardförbättring. Sträng löste sitt tidigare dilemma genom att höja pensionsavgiften från 1% till 1,8%. Avgifter blev alltså en viktig finansieringskälla inte bara för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och utan också för pensionerna. Riksdagen var i allt väsentligt enig i beslutet.

Genom att i ökad utsträckning använda avgifter i stället för allmänna skatter kan nya framkomstmöjligheter bli aktuella i socialpolitiken skrev Sträng i början av år 1953 (Sträng 1953). Statsminister Tage Erlander noterade emellertid i sin dagbok att han inte gillade Strängs nya policy (Erlander 2002, 1952-10-01). Att höja pensionsavgiften skulle slå sönder varje möjlighet att göra något ordentligt åt arbetarpensioneringen, skrev han. Det Erlander kallade arbetarpensioneringen är det som annars brukade benämnas tjänstepension eller tilläggspension. Sådana hade aktualiserats och diskuterats sedan 1940 talet. Frågan låg då under handelsdepartementet och var enligt Gustav Möller ingen socialpolitisk fråga. Till socialdepartementet skulle den alltså inte höra (Erlander 1976).

Gunnar Sträng var i början av 1950-talet klart intresserad av en avtalslösning på tjänstepensionsfrågan (Erlander 1976, Åmark 2005). LO-ledningen trodde emellertid inte på avtalsvägen och LO tog 1951 ställning för en obligatorisk tjänstepension (Landsorganisationen i Sverige 1951).

Efter två utredningar (SOU 1950:33 och SOU 1955:32) hade tjänstepensionsfrågan kommit i ett dödläge vid mitten av 1950-talet. Problemet var bl.a. att samordningen med folkpensionen och övrig socialförsäkring inte var löst. Inom LO var man otålig, trycket var starkt och man krävde resultat (Erlander 1976). Då fick Gunnar Sträng problemlösaren Per Eckerberg att ställa upp som utredare (Torekull 1993). Detta kom senare, efter folkomröstning och nyval till riksdagens andra kammare, att resultera i ATP-beslutet 1959.

Gunnar Sträng var under sin tid som socialminister klar över att en tjänstepensionsreform måste genomföras och han var irriterad över att frågan hörde till handelsdepartementet. Sträng bidrog till att föra in tjänstepensionerna under socialdepartementet (Eckerberg 1981, Erlander 2005, 1955-09-21). Då Sträng lämnade socialdepartementet hade en överflyttning beslutats och tjänstepensionsfrågan kom att ligga under den nye socialministern John "Kinna" Ericsson.

6. Äldreomsorgen

I det förindustriella Sverige var det vanligt att äldre bodde tillsammans med sina barn. Vuxna barn hade enligt lag och tradition ett ansvar för behövande föräldrar och ogifta barn. Behövande gamlingar, som saknade egna resurser och privata alternativ, hade att förlita sig på den kommunala fattigvården. Fattigvården reglerades genom 1871 års fattigvårdsförordning och denna anses vara den strängaste fattigvårdsförordning som någonsin funnits i Sverige. Totalt hade Sverige vid den här tiden ca 2 500 kommuner, de flesta mycket små. Kommunerna hade stor frihet att utforma sin fattigvård och missförhållandena inom den tidens fattigvård var påtagliga (Edebalk 1996).

Strax efter förra sekelskiftet kom krav på reformer av den kommunala fattigvården och år 1918 antogs en ny fattigvårdslag (Proposition 1918:135). I korthet innebar den nya lagen att fattigvården blev mer ”human”, att besvärsmått infördes och att en befattning som statlig fattigvårdsinspektör inrättades. Fattigvårdens former skulle vara understöd i hemmet, utackordering samt anstalter. Anstalterna var viktiga och varje kommun (själv eller med andra) skulle ha ålderdomshem på vilka det ställdes vissa kvalitetskrav. Från och med nu fick Sverige en särskild åldringsvård, även om det endast rörde sig om ålderdomshem.

Ålderdomshemmen skulle vara till för det man skulle kunna kalla ”normalt åldrande” fattiga personer. Reformförespråkarna hade därför krävt att staten skulle bygga ut sinnessjukvården och att landstingen skulle bli huvudmän för kronikervården. Frågan om landstingens huvudmannaskap ingick i 1918 års reform men blev endast en halv seger. Landstingen skulle bidra till kostnaderna men ålades ingen skyldighet att driva kronikerhem. I början av 1930-talet var ålderdomshemsfrågan löst i den meningen att varje kommun hade eget eller del i ett ålderdomshem (SOU 1940:22).

Ett allvarligt problem var den s.k. klientelblandningen. Sinnessjukvården och kronikervården byggdes inte ut i tillräcklig omfattning, något som i mångt och mycket sammanhängde med det kärva ekonomiska läget under mellankrigstiden. Kronikervårdens problem berodde dessutom på att ingen huvudman fick något konkret åtagande motsvarande det som kommunerna hade fått beträffande ålderdomshemmen. Att många ålderdomshem var små förvärrade problemet. Små hem hade inte samma möjlighet som större att inrätta särskilda avdelningar. De små hemmen, och därmed småkommunerna, hade emellertid också andra allvarliga brister. Det var svårt, för att inte säga omöjligt, att rekrytera kompetent personal särskilt i avfolkningsbygder.

Ett av Socialvårdskommitténs tidiga betänkanden behandlade socialvårdens organisation (SOU 1942:56). Kommittén menade att det mest rationella vore en kommunal nyindelning. Den fortsatta processen blev snabb och riksdagen fattade ett positivt beslut år 1946 (Proposition 1946:236). Den nya

kommunindelningen kom att gälla från 1952. En annan viktig förutsättning för en kommande reformering av åldringsvården var riksdagens beslut 1946 om folkpension. Pensionerna var små, men tillräckliga för att pensionärer skulle slippa gå till fattigvården.

Socialvårdskommittén publicerade 1946 ett betänkande om ålderdomshem (SOU 1946:52). En reformering av ålderdomshemmen var beroende av en utbyggnad av andra vårdformer och en utbyggnad av vårdformerna för sjuksjuka, sinnesslöa och kroniskt sjuka skulle ta avsevärd tid. Det var därför angeläget att statsmakterna snarast drog upp riktlinjer. Genom den nya folkpensionen skulle i princip ingen pensionär bli understödstagare i den gamla fattigvårdsmeningen. Ålderdomshemmen borde därför upphöra att vara fattigvårdsanstalter och i stället vara öppna för alla vårdbehövande äldre oavsett privatekonomisk ställning.

På de föreslagna ålderdomshemmen skulle merparten av rummen vara enkelrum. En annan viktig kvalitetsaspekt gällde storleken på ålderdomshemmen. Antalet platser borde inte understiga 25. Därigenom skulle arbetsförhållandena kunna bli mer attraktiva och positiva för personalrekryteringen. Enligt Socialvårdskommittén fanns ett latent behov av vård på ålderdomshem. Ett stort utbyggnadsprogram aktualiserades med tanke på det växande antalet åldringar. För att stimulera utbyggnaden borde därför statsbidrag utgå till byggnadskostnaderna. De nya riktlinjerna antogs av en enhällig riksdag år 1947 (Proposition 1947:243). En senare utredning (SOU 1950:22) lämnade ett preciserat förslag till statsbidrag. Statsbidraget skulle bestämmas med hänsyn till kommunernas ekonomiska bärkraft till mellan 25 och 75 procent av byggnadskostnaderna.

Under åren 1946 och 1947 diskuterades i den allmänna debatten endast ålderdomshem inom den offentliga åldringsvården. Hemhjälp till åldringar diskuterades överhuvudtaget inte.

Ålderdomshemsideologin var starkt förankrad i det agrara Sverige. Landsbygdens avfolkning var snabb under mellankrigstiden och speciellt snabb från mitten av 1930-talet. Effekten blev ett "åldringsöverskott" och samtidigt ett "kvinnounderskott". Det var emellertid inte bara så att de flesta åldringarna bodde på landsbygden; många bostäder där var hopplöst omoderna och saknade vatten, avlopp och elektricitet. Detta hade Socialvårdskommittén påvisat (SOU 1945:23). Att med dessa förutsättningar rekrytera tillräckligt med vårdbiträden för att arbeta inom hemhjälp var säkerligen omöjligt. Det rörde sig om stora avstånd (och bilismen var outvecklad) och mycket praktiskt arbete i ofta undermåliga bostäder. Det skulle helt enkelt krävas horder av vårdbiträden. De ungdomskullar, som väntades ut på arbetsmarknaden var små som en följd av låga födelsetal i början av 1930-talet. Med det goda arbetsmarknadsläge som rådde efter andra världskriget var konkurrensen om nytillträdande på arbetsmarknaden hård och hemhjälpsverksamhet på landsbygden skulle här stå sig slätt. Så hemhjälp diskuterades överhuvudtaget inte.

Med de nya ålderdomshemmen förhöll det sig annorlunda. De skulle vara lokalmässigt och utrustningsmässigt moderna och, jämfört med de gamla, förhållandevis stora. Följaktligen skulle de kunna ge en attraktiv arbetsmiljö och attraktiva arbetsscheman. Detta skulle underlätta rekryteringen. De nya ålderdomshemmen skulle alltså bli bättre både för de gamla och för vårdbiträden och relativt få vårdbiträden skulle då kunna hjälpa relativt många åldringar.

Som tidigare nämnts blev den svenska ekonomin ”överhettad” i slutet av 1940-talet och en reformpaus proklamerades. Enligt Gustav Möller blev ett genomförande av Socialvårdskommitténs ”förmåliga principer” uteslutet (Svenska socialvårdsförbundets tidskrift 1949:6 sid 201). Något senare säger han i en intervju att det finns ”ingen som djupare än jag beklagar att vi ännu inte kunnat skapa de praktiska möjligheterna för genomförandet av 1947 års principbeslut” (Folket i Bild 1950:12 sid 9).

Fattigvårdens målsmän och pensionärerna var väl medvetna om att fattigvårdens ålderdomshem ofta var eländiga. Riksdagens lösning hade 1947 blivit att rusta upp och modernisera ålderdomshemmen. Men bland pensionärerna (vars organisationer inte fått yttra sig över socialvårdskommitténs betänkande om ålderdomshem) fanns en principiell kritik av ålderdomshem som vårdform (Gaunt 1995). En och annan spridd kritisk röst hade hörts, men den offentliga debatten om ålderdomshemmen tog på allvar fart först efter författaren Ivar Lo-Johanssons reportageresa bland svenska ålderdomshem.

Ivar Lo-Johansson dokumenterade sina erfarenheter i sju artiklar i tidskriften *Vi* under våren 1949 och i boken *Ålderdom* som utkom senare under året (Gaunt 1995, Wersäll 2006). Han höll fyra uppmärksammade föredrag i radion under hösten samma år och deltog också i en radiodiskussion. Lo-Johanssons reportage var fyllda av en indignation och ett engagemang, som starkt påverkade den allmänna opinionen. Reportagen beskriver skrämmande interiörer i ålderdomshemmen. Det gällde klientelblandningen, det gällde tvångsintagningar som kunde förekomma (utan stöd av lagen) men framför allt gällde det ”andan” på ålderdomshemmen. Här rörde det sig om förmyndarmentalitet, passivitet, tappad livslust och berövat människovärde. För Lo-Johansson var det inte fråga om att reformera ålderdomshemmen. På ett ålderdomshem rycks den gamle ur sitt livssammanhang. Livet hade sin mening i den egna bostaden och där borde åldringar få hjälp och tillsyn.

Ivar Lo-Johanssons reportage ledde till en intensiv debatt mellan honom och företrädare för socialvårdsetablissemangen (bl.a. socialstyrelsens generaldirektör Ernst Bexelius och statens fattigvårdsinspektör Ali Berggren). I slutet av år 1949 var kampen avgjord, med Lo-Johansson som opinionsmässig segrare. Detta blev enligt Gaunt (1995) en vattendelare för svensk äldreomsorg.

Även om tanken på hemhjälp för åldringar vunnit gehör under 1949 så tänkte man sig knappast någon starkare satsning på hemhjälp. Det fanns sedan början av 1940-talet en form av kommunal hemhjälp för barnfamiljer avsedd för hem där husmodern p.g.a. sjukdom, barnsbörd och liknande inte kunde

sköta hemmet. Dessa hemvårdarinnor var välutbildade och år 1949 beräknades deras antal uppgå till 2 800. 1948 års riksdag hade, efter en proposition av Möller, gjort det möjligt att ta hemvården i anspråk även för åldringar (utan att det fick inkräkta på barnfamiljernas behov) men endast vid tillfälliga vårdbehov (Proposition 1948:35).

Synen på hemhjälp för åldringar förändrades radikalt år 1950. Röda Korset i Uppsala tog i mars månad det året ett initiativ att erbjuda hemhjälp till åldringar. Verksamheten byggde på frivilliginsatser och hemmafruar, som normalt inte stod till arbetsmarknadens förfogande, rekryterades. Det blev snabbt en stor efterfrågan från åldringar och att rekrytera deltids- och timanställd personal vållade inga problem. Verksamheten följdes med stort intresse av andra kommuner och frivilligorganisationer och studiebesöken i Uppsala blev frekventa. Succén var ett faktum och ledde till en kraftfull expansion av hemhjälpverksamhet runt om i landet. Det som gjorde utvecklingen möjlig var ”upptäckten” att det fanns en uppsjö av hemmafruar som var intresserade av att arbeta med åldringar, ofta under en del av dagen. Det var dessutom billigt; under hemhjälpen uppbyggnadsskede betalades inte vanliga marknadsmässiga löner till dessa s.k. hemsamariter. Det var deras män som huvudsakligen förväntades svara för familjens försörjning

Nu drevs det på i riktning mot hemhjälp. Gunnar Sträng var en nära vän till Ivar Lo-Johansson och accepterade tidigt hemmaboendeideologin. Att rusta upp de gamlas bostäder, att organisera social hemhjälp och få den att fungera efter enkla och praktiska riktlinjer utan överdrivna anspråk på utbildnings- och examensmeriter hos vårdpersonalen var, enligt Sträng, en väg som inte bara var samhällsekonomiskt billigast. Den hade också stora chanser att bli populär bland de gamla själva (Sträng 1952 och Sträng 1953).

I riksdagen fick åldringsvården 1952 en aktualitet som aldrig förr och betydelsen av öppen åldringsvård framfördes (se t.ex. Protokoll FK 1952:2 och 1952:9). Diskrepansen mellan 1947 års riktlinjer och de nya idéer, som brutit fram, skapade en problematisk situation för kommunerna. Dessa hade ju ansvaret för åldringsvården och hade dessutom lovats statsbidrag till byggandet av ålderdomshem. I maj månad 1952 tillsatte Gunnar Sträng en åldringsvårdsutredning. Huvuduppgiften för utredningen blev att föreslå riktlinjer för avvägningen mellan olika vårdformer. I direktiven hette det bl.a. att det inte torde råda delade meningar om att ålderdomshemmen borde erhålla en begränsad omfattning.

Gunnar Sträng var alltså en stark anhängare av den nya hemmaboendeideologin. Standardhöjningen av pensionerna 1953 motiverade han bl.a. med att det skulle underlätta hemmaboendet. Utöver hemhjälpen skulle hemmaboendet också underlättas av bostadsförbättringar framför allt på landsbygden.

Frågan om hur staten skulle främja tillkomsten av lämpliga bostäder åt mindre bemedlade åldringar hade börjat utredas 1937 och resultatet blev att riksdagen beslutade om statsbidrag till byggandet av pensionärshem 1939

(Proposition 1939:177). Gunnar Sträng hade inga principiella invändningar mot pensionärshem eller pensionärlägenheter. Men det blev, som han såg det, betydligt billigare att förbättra undermåliga bostäder (Sträng 1952). Idén var att ingen skulle "tvingas" in på ett ålderdomshem p.g.a. undermålig bostad. Sträng lämnade en proposition om en förstärkning av bostadsförbättringsverksamheten 1952 och riksdagen biföll (Proposition 1952:28). Främst handlade det om att förse bostäder med bekvämligheter som vatten och avlopp samt en ändamålsenlig uppvärmning. Det statliga stödet hade karaktär av räntefritt stående lån och blev i realiteten ett rent bidrag.

Den nya utvecklingen gick mot en mer balanserad syn på åldringsvården. Ålderdomshem skulle finnas kvar som ett nödvändigt alternativ, men deras roll blev starkt nedtonad. Nu är det en annan syn på ålderdomshemmen jämfört med 1947, då ålderdomshemmen bl.a. av Gustav Möller sågs som pensionat för gamla. Enligt Sträng syntes ålderdomshemmen bli en samlingsplats för en mer accentuerad ålderssvag pensionärsgrupp och anstaltsproblemet hade reducerats "säkerligen till båtnad för det allmännas utgifter, och utan större saknad hos de gamla" (Sträng 1953 sid 11).

Men nu hade riksdagen 1947 lovat kommunerna statsbidrag till byggandet av ålderdomshem och det löftet måste uppfyllas. Den utredning, som skulle lämna mer preciserat förslag till statsbidrag, hade stannat för 25 - 75 procent av byggkostnaderna beroende på kommunernas ekonomiska bärkraft (SOU 1950:22). Detta torde något så när motsvara vad kommunerna räknat med (Landskommunernas tidskrift 1952:12). Statsbidrag beslutades 1953, men de blev blygsamma. De låg i storleksordningen 10 - 50 procent av byggnadskostnaderna (Proposition 1953:69). De kommuner, som redan byggt ålderdomshem enligt 1947 års riktlinjer kände sig besvikna och lurade (se t.ex. Landskommunernas tidskrift 1953:1, Motion AK 1953: 445, 450 och 452). Gunnar Sträng erkände i riksdagen att han inte hade väntat sig att propositionen skulle tas emot med någon entusiasm (Protokoll FK 1953:22).

Den av Gunnar Sträng tillsatta åldringsvårdsutredningen presenterade sitt betänkande alldeles i början av år 1956 (SOU 1956:1). Den efterföljande regeringspropositionen (Proposition 1957:38) innehöll inga förslag till konkreta åtgärder inom åldringsvården och de föreslagna riktlinjerna innebar ingen nyorientering. De var snarast ett understrykande av de huvudlinjer som utvecklats under Gunnar Strängs tid som socialminister. Dock förblev utbyggnaden av åldringsvården otillräcklig. Frågan om klientelblandning på ålderdomshemmen var fortfarande lika aktuell som 1947, och för åldringarna var resursbristen påtaglig både beträffande bostäder och sjukvård. Hemtjänsten utvecklades positivt men ojämnt. Speciellt glesbygdskommuner hade svårigheter att organisera hemhjälp. Först på 1960-talet blev åldringsvården en hög-prioriterad fråga för de politiska partierna.

Utvecklingen kom alltså inte att följa 1947 års riktlinjer. Den häftiga debatten och de positiva erfarenheterna av hemhjälp i Uppsala påverkade

också Gustav Möller. I samband med sin avgång hösten 1951 intervjuades Möller i Dagens Nyheter (1951-10-21). Förstasidesrubriken lyder "Gustav Möller: Låt gamla slippa vård på anstalt". Enligt Möller varken behövde eller önskade gamla komma in på anstalt och man måste ordna så att folk "bara i nödfall" söker sig till ålderdomshem. I stället borde hemvården byggas ut och denna skulle bl.a. vara mycket billigare än vård på ålderdomshem. I sitt socialpolitiska program sommaren 1951 hade Möller hävdad att statsbidrag borde utgå med 10 procent till byggandet av ålderdomshem. Detta var en synnerligen blygsam subvention (jämfört med tidigare föreslagna 25 till 75 procent).

7. Barnbidragen

Familjepolitiken som en social fråga tog sin början genom makarna Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan 1934*. Argumentet för en social familjepolitik var minskade födelsetal med risk för framtida brist på arbetskraft och åldringsöverskott. Tidigare, på 1920-talet, hade man snarast sett minskade födelsetal som något positivt genom att detta sågs som ett led i de breda befolkningslagrens önskan att förbättra levnadsstandarderna. Makarna Myrdals bok fick ett snabbt politiskt genomslag. Gustav Möller tillsatte en befolkningskommission som föreslog en rad åtgärder (SOU 1938:57), vilka mot slutet av 1930-talet delvis kom att beslutas som exempelvis bosättningslån och moderskapshjälp.

År 1941 tillsattes en ny utredning, Befolkningsutredningen. Det är nu som familjepolitiken får ett genombrott med bl.a. fria skolmältider och införandet av social hemhjälp för barnfamiljer. Rättsviseskäl hade kommit i förgrunden sedan födelsetalen återhämtat sig och frågan om direkta inkomstöverföringar till barnfamiljer aktualiserades. Tidigare hade det funnits barnavdrag i deklarationen, något som uppenbarligen gynnade höginkomsttagare.

Befolkningsutredningen publicerade flera betänkanden som bidrog till familjepolitikens genombrott efter kriget. Det viktiga betänkandet om barnbidrag presenterades 1946 (SOU 1946:5). En stor debatt följde huruvida barnbidragen skulle inkomstprövas eller utgå med lika belopp för alla barn. Av statsfinansiella skäl föreslogs också att det lika barnbidraget inte skulle utgå till första barnet. Gustav Möller var tydlig: det skall vara enhetliga barnbidrag och detta skall utgå från första barnet så att en ekonomisk utjämning kan ske mellan barnfamiljer och barnlösa (Protokoll FK 1947:35). Så blev också riksdagens beslut (Proposition 1947:220). Detta var enligt Möller en ”reform av djupt ingripande betydelse till barnfamiljernas fromma” (Höjer 1952). Reformen trädde i kraft 1948. Barnbidragen svarade mot cirka 70 procent av de samlade utgifterna inom familjepolitiken (SOU 1955:29 sid 44).

Barnbidraget uppgick till att börja med till 260 kronor per år. Det höjdes år 1952 med 30 kronor men denna höjning var en direkt följd av en kommunalskattereform 1950. Barnavdragen försvann beträffande den statliga skatten i samband med att barnbidragen beslutades och bortföll efter 1950 ifråga om kommunalskatten. Barnbidragshöjningen 1952 innebar en fördel endast för familjer med mycket låga inkomster (Michanek 1954).

Under efterkrigstiden kom barnbidraget att urholkas reellt sett p.g.a. den pågående inflationen. Den statsfinansiella situationen ansågs inte medge någon ytterligare nominell höjning. Gustav Möller menade emellertid i sitt socialpolitiska program sommaren 1951 att barnbidragen skulle anpassas efter penningvärdet vilket skulle innebära en indexkoppling liknande den för folkpensionen.

I Socialdemokraternas valmanifest 1952 framstod en förstärkning av barnbidraget som nödvändig (Socialdemokratiska partistyrelsen 1953).

År 1954 utnämndes Ulla Lindström till konsultativt statsråd med ansvar bl.a. för familjepolitiken och därmed kom Gunnar Sträng att avlastas. Lindström var då den enda kvinnan i regeringen, men Sträng var inte särskilt entusiastisk över att det skulle bli ett kvinnligt statsråd eftersom han ansåg att partiet ändå hade (de socialdemokratiska) kvinnornas hundraprocentiga stöd (Molin 2002, 1954-05-29). Sträng fick dock böja sig för statsministerns uppfattning att regeringen måste ha en kvinna.

Ulla Lindström önskade tidigt få tillsätta en utredare och få en översyn av familjepolitiken och kontaktade Gunnar Sträng. Sträng, skriver hon, ”övervann sitt inre motstånd och gav lojalt sitt bifall” (Lindström 1969 sid 34). Sakkunniga tillsattes för att belysa barnfamiljernas aktuella ekonomiska läge och därmed skapa utgångspunkter för vidare åtgärder. En viktig del i utredandet blev att undersöka hur fördelningen av barnkostnaderna förändrats efter barnbidragsreformen. Utredningen presenterades redan 1955 (SOU 1955:29) och den kunde konstatera att det skulle krävas en höjning av barnbidragen med 40 procent för att kompensera för penningvärdesförsämringen sedan 1947.

Den offentliga sektorns expansion med åtföljande skattetryck aktualiserade frågan om skattesänkningar kring mitten av 1950-talet. Framför allt drev Högern och Folkpartiet frågan om en sänkning av den statliga inkomstskatten efter 1953 (Elvander 1972). Även Socialdemokraterna kom att påverkas av skattesänkningsskraven, särskilt då finansminister Per Edvin Sköld, som menade att skattesänkningar borde sättas i främsta rummet framför nya sociala reformer. Eventuella skattesänkningar skulle givetvis försvåra en förbättring av barnbidragen. Gunnar Sträng och Ulla Lindström motsatte sig därför en skattesänkning (Lindström 1969). Men Socialdemokraterna hade att leva upp till ett vallöfte från 1954 och det innehöll skattesänkningar. Då Sträng tillträtt som finansminister 1955 hade han att föreslå en allmän skattesänkning på bekostnad av höjda barnbidrag (Proposition 1956:1 bilaga 1 sid15). Socialdemokraterna blev fortsatt splittrade i barnbidragsfrågan och bl.a. LO menade att ett återställande av barnbidragens reala värde borde ges prioritet framför en skattesänkning (Elvander 1972).

Först år 1965 kom barnbidragen upp i samma reala värde som 1948 (Elmér 1969).

8. Socialhjälpen

Fram till 1957 gällde i princip den år 1918 beslutade fattigvårdslagen. Fattigvården var en kommunal uppgift och understöd utgick efter individuell behovsprövning. Enligt lagen skiljde man mellan obligatorisk och frivillig fattigvård. Obligatorisk fattigvård avsåg den som på grund av ålder, sjukdom eller i övrigt bristande krafter inte kunde försörja sig genom arbete och saknade medel till sitt uppehälle. Medlemmarna i en familj var skyldiga att efter förmåga försörja varandra innan det kunde bli aktuellt med understöd från fattigvården. I andra lägen kunde understöd ges i form av frivillig fattigvård. Detta kunde ske exempelvis vid arbetslöshet eller för att hindra att ett nödläge uppstår. Understöd var i princip återbetalningsskyldigt.

Socialvårdskommittén hade behandlat organisationsfrågan redan i ett betänkande 1942 (SOU 1942:56). Här fördes bl.a. en diskussion huruvida den kommande socialvården borde förstatligas. Vissa fördelar med ett förstatligande angavs exempelvis att hjälpen skulle kunna utgå efter enhetliga normer och inte vara beroende av kommunens finansiella ställning. Vidare skulle man med ett statligt huvudmannaskap slippa hemortsrättsbestämmelser (alltså vilken kommun som slutligen skall betala för utbetalt understöd). Till nackdelarna, vilka kommittén ansåg överväga, hörde byråkratisering och att det skulle krävas dyrbara kontrollåtgärder. Den starkaste invändningen mot statligt huvudmannaskap var emellertid risken för obehörigt utnyttjande av socialhjälpen trots ökad kontroll.

Socialvårdskommittén lämnade ett betänkande om socialhjälp år 1950 (SOU 1950:11). Kommitténs förslag innebar att begreppet fattigvård ersattes med socialhjälp. Socialhjälpen borde, enligt förslaget, vara en rättighet för varje medborgare som befinner sig i ett nödläge. Socialhjälpen skulle därmed bli en rättighet även för arbetslösa. Som ett komplement till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen fanns vid den här tiden ett kommunalt behovsprövat kontantunderstöd. Detta föreslogs bli borttaget och detsamma gällde kommunala pensionstillskott (som funnits sedan 1918 för att pensionärer skulle kunna undvika fattigvård med de rättsverkningar detta skulle kunna medföra). Socialhjälpen betraktades som en generell och behovsprövad hjälpform och den skulle vara en rättighet för varje medborgare i ett nödläge. Den föreslagna socialhjälpen sågs som ett komplement till det framväxande socialförsäkringssystemet.

Till skillnad från fattigvården var den föreslagna socialhjälpen inte automatiskt och generellt förenad med återbetalningsskyldighet. Fattigvårdslagens bestämmelser om försörjningsplikt mellan exempelvis vuxna barn och deras åldriga föräldrar har ingen motsvarighet i den föreslagna socialhjälpens lag.

Den gamla stridsfrågan om hemortsrätt gavs en ny utformning. Kommittén slog fast att det definitiva betalningsansvaret skulle åläggas den kommun

där den hjälpbehövande var mantalsskriven. Kommittén betonade särskilt att ett förebyggande syfte med socialhjälp tillgodosågs på ett helt annat sätt än i fattigvårdslagen. Lagbestämmelser och finansiering måste därför utformas så att socialhjälp kunde ge bidrag till förebyggande åtgärder som t.ex. yrkesutbildning eller startandet av en mindre verksamhet. En viktig ingrediens i en moderniserad socialhjälp var att staten skulle lämna betydande bidrag till socialhjälpkostnaderna. Bidragen föreslogs vara differentierade mellan 30 och 80 procent efter kommunernas bärkraft och utgå till socialhjälpkostnaderna i deras helhet.

Socialvårdskommittén hade föreslagit att den nya socialhjälp lagen skulle träda i kraft 1952. Först när de större socialpolitiska reformerna genomförts, framför allt den allmänna sjukförsäkringen, lämnade Gunnar Sträng en proposition till riksdagen (Propositionen 1955:177). I propositionen föreslås att en ny lag om socialhjälp ersätter 1918 års fattigvårdslag och hjälpformen fattigvård ersätts av en ny generell hjälpform benämnd socialhjälp. Kommunerna skall liksom tidigare vara huvudmän och i varje kommun skall det finnas en socialnämnd som ersätter den tidigare fattigvårdsstyrelsen.

Någon statlig del i finansieringen blev det inte tal om. Enligt Gunnar Sträng skulle staten inte blanda sig i en verksamhet som länge varit en kommunal angelägenhet och en statlig finansiering skulle leda till ökad statskontroll och centralisering (och här hade han stöd bl.a. av Socialvårdsförbundet, Stadsförbundet och Landskommunernas förbund). Liksom tidigare skulle det finnas obligatorisk hjälp, men området för när sådan hjälp skall ges har blivit något utvidgat och innefattade inte bara den som var oförmögen till arbete utan också den som av hälsoskäl borde avhålla sig från arbete. Den för kommunerna frivilliga socialhjälp skulle bl.a. syfta till att förebygga socialhjälp i framtiden exempelvis genom att ge stöd till utbildning. Bland nyheter i övrigt märks att återbetalningsskyldigheten för erhållen socialhjälp begränsats. Den kanske viktigaste nyheten var att barn inte skulle bli återbetalningsskyldiga för socialhjälp som deras föräldrar fått.

Den principiellt viktiga frågan att socialhjälp skulle ersätta det tidigare kommunala kontantunderstödet till arbetslösa fick ett tydligt svar av Gunnar Sträng i propositionen. Majoriteten av remissinstanserna, däribland LO, hade inte accepterat detta och motiverat sitt svar med att en rätt för arbetslösa att få socialhjälp skulle kunna legitimera att man undviker åtgärder för att skapa arbete. Arbetslöshetshjälp ansågs vara en del av arbetsmarknadspolitiken och inte en socialhjälpfråga. Arbetslösa fick alltså ingen rätt till socialhjälp. De skulle alltså behandlas på samma sätt som inom den dåvarande fattigvårdslagen.

Då propositionen behandlades i riksdagen hade Sträng blivit finansminister men han var föredragande eftersom han hade varit ansvarig för propositionen. Sträng inledde debatten i riksdagens första kammare och menade att det skett en radikal förändring av socialpolitiken sedan Socialvårdskommittén lämnat sitt förslag (Protokoll FK 1955:32). Särskilt de höjda folkpensionerna,

den allmänna sjukförsäkringen med moderskapsförsäkringen, höjningen av arbetslöshetsunderstöden och den fulla sysselsättningen hade gett fattigvården en minskad omfattning. Kommunerna skulle därför själva ta hand om socialhjälp och dess finansiering. Strängs eget omdöme var att det rörde sig om en "tidsenlig terminologisk uppsnyggning". En i stort sett enhällig riksdag beslutade om den nya socialhjälpslagen.

Mycket nytt innehöll inte den nya lagen eftersom utvecklingen inom området gått fortare än lagstiftningen (se t.ex. Svensk socialvårdstidning 1955:5 och 1956:11). Detta konstaterades också under riksdagsdebatten (Protokoll FK 1955:32 och AK 1955:31). Förebyggande inslag hade exempelvis införts i många kommuner och i flera fall hade kommuner redan ersatt begreppet "fattigvård" med "socialhjälp". Vidare var det mycket ovanligt att kommunerna utnyttjade sin möjlighet till återbetalningsskyldighet av utbetald fattigvård eller att betalningsansvar utkrävdes av anhöriga (Åström 1955). Det blev helt enkelt en reformerad fattigvårdslag som trädde i kraft den 1/1 1957. Ulla Pettersson (2011) har uttryckt det så att lagstiftningsarbetet på fattigvårdens område endast marginellt utvecklades från 1800-talet fram till 1957 års lag.

Enligt Jenny Andersson (2002) var beslutet en reform av stor symbolisk betydelse för socialdemokraterna och den tolkades som den generella socialpolitikens seger över fattigdomen.

1957 års socialhjälpslag illustrerar ett ointresse (eller en omöjlighet) att införa ett mer generellt grundskydd i det svenska trygghetssystemet. Det svenska beslutet om socialhjälp kan illustrera ett resultat som Ivar Lødemel (1997) funnit vid en jämförelse av trygghetssystemen i Norge (med ett socialförsäkringssystem liknande det svenska) och Storbritannien (med ett grundtrygghetssystem). Lødemel kallar det en välfärdsparadox att landet med det mest avancerade socialförsäkringssystemet (Norge) också var det land där socialhjälp hade de starkaste historiska banden till den gamla fattigvården.

Det var alltså restfattigdomen som skulle avhjälpas med socialhjälp. Systemet kom emellertid fortfarande att innehålla ingredienser av individuell behovsprövning, stigma (för mottagarna), moraliska bedömningar och social kontroll. Något senare, på 1960- och 1970-talen, kom socialhjälp att utsättas för en omfattande kritik (Johansson 2001). Kritikerna menade att universella rättigheter borde få större genomslag för dem som hamnat utanför socialförsäkringen. Så har emellertid knappast blivit fallet, och det svenska välfärdssystemet kan fortfarande betraktas som tudelat (Swärd 2013).

9. Socialminister Sträng

Då Gunnar Sträng tillträdde som socialminister hösten 1951 fanns en speciellt stark socialpolitisk låsning, nämligen beträffande sjukförsäkringen. Att införa en allmän sjukförsäkring, som ju varit på tal redan 1919, var enligt en gallupundersökning den reform som svenska folket såg som mest angelägen (Svensk sjukkassetidning 1950 sid 108). Även arbetslöshetsförsäkringen låg i stöpsleven. Inte minst LO visade starkt missnöje med den uppkomna situationen. På fackligt håll beklagade man inte Möllers sorti som socialminister (se t.ex. Erlander 2001, 1951-05-14). Det var inte en tillfällighet att Tage Erlander utsåg den tidigare LO-mannen Gunnar Sträng till socialminister efter Möller. Som tidigare nämnts fick Erlander övertala Sträng att ställa upp.

Många viktiga socialpolitiska beslut togs under Strängs tid som socialminister. Ett pålitligt vittne är Gustav Möller. Tidigare har omnämnts hur han i Socialboken 1950 såg det socialpolitiska reformarbetet som i stort sett avslutat. Även i Socialboken 1954 skrev Möller ett förord (Michanek 1954). Nu låter det annorlunda. Framställningar och upplysningar om fakta i boken har blivit så föråldrade att en genomgripande omarbetning blivit en nödvändighet skriver Möller. Även om den ursprungliga texten kompletterades riskerade man att bli vilseledd ifråga om några av de viktigaste socialpolitiska avsnitten. Särskilt nämner Möller höjningen av folkpensionens realvärde, den allmänna sjukförsäkringen, yrkesskadeförsäkringen och den utökade semestern (där Möller själv hade lämnat propositionen, Proposition 1951:72).

På Socialdemokraternas partikongress 1956 höll Tage Erlander ett tal i vilket han summerade de gångna årens socialpolitiska framsteg (SAP 1956). De gångna fyra åren sades ha varit en av de mest framgångsrika reformperioderna. Utöver de reformer som tidigare behandlats i denna skrift nämnde Erlander bl.a. bättre änkepension, avskaffandet av motboken och en nykterhetsreform, gemensam arbetsmarknad i Norden och tre veckors semester.

Frågan om treveckors semester (som trädde i full kraft 1953) hade Gunnar Sträng sett som ”ett av våra stora socialpolitiska framsteg” (Sträng 1953 sid 9). En generell arbetstidsförkortning stod också på Strängs agenda med en målsättning om 40-timmars arbetsvecka och han hade tillsatt en utredning 1954 (Sträng 1954). Året före hade en intensiv facklig opinion för en arbetstidsförkortning satts i rörelse och en rad LO-förbund gjorde kongressuttalanden i frågan (Kellgren 1953, Metallarbetaren 1953:40). Till Metalls kongress 1953 förelåg exempelvis inte mindre än 14 motioner angående arbetstidsförkortning (Metall 1954). Arbetstidsfrågan var ”en angelägenhet av första rangen” för Metallindustriarbetareförbundet, det då största fackförbundet (Metallarbetaren 1954: 28-29 sid 3).

Det är uppenbart att viktiga socialpolitiska beslut svarade mot fackföreningsrörelsens krav och önskemål. Detta har olika forskare påpekat (t.ex.

Johansson & Magnusson 1998, Åmark 2005). Några andra faktorer måste emellertid uppmärksammas. De frågor som speciellt engagerade LO kunde beslutas utan alltför stora statsbudgeteffekter. Härtill kommer att koalitionsregeringen hade egen majoritet i riksdagen under Strängs socialministertid och koalitionsåren utgjorde för Socialdemokraterna en relativt lugn politisk period. Först då tjänstepensionsfrågan hettade till upplöstes koalitionsregeringen.

Ännu en faktor är att oppositionspartierna i stort sett var positiva och delvis också drivande i vissa socialpolitiska frågor exempelvis avseende standardhöjningen av folkpensionen. Tage Erlander klagade rent av i sin dagbok att vi saknade en opposition. Socialpolitiken ger oss inga stridsfrågor skrev han 1952 (Erlander 2002, 1952-10-12).

Men i åtskilliga detaljfrågor fanns skillnader mellan regeringen och oppositionen. Det fanns exempelvis inom sjukförsäkringen, där borgarna ville att propositionen skulle komma senare (se t.ex. Protokoll FK 1953:23) och inom arbetslöshetsförsäkringen där SAF och Högern accepterade höjd ersättning men samtidigt ville ha en högre avgiftsdel vid den låga arbetslöshet som rådde och högre statsbidrag vid större arbetslöshet. Ett annat exempel är Strängs höjning av folkpensionsavgiften till 1,8 procent; här ville Högern ha 2 procent.

Det mest framgångsrika året för Gunnar Sträng var 1953. Den socialpolitiska offensiven hämtade bl.a. näring i Socialdemokraternas dåliga valresultat 1952 och efter detta satsade man på en socialpolitisk offensiv (Erlander 1974, Erlander 2002, 1952-09-23). Reformerna 1953 sammanhängde också med att statsfinanserna det året utvecklades positivt (Sträng1953).

Gunnar Sträng hade som socialminister att ta hänsyn till statsfinansiella realiteter. Hans innovativa grepp blev avgiftsfinansiering. Det var detta som möjliggjorde den stora sjukförsäkringsreformen och inte minst den rejäla höjningen av folkpensionen 1953 då avgiften höjdes från 1 till 1,8 procent av taxerad inkomst. Också arbetslöshetsförsäkringen finansierades till stor del avgiftsvägen. Sträng ansåg att avgiftsfinansiering av arbetslöshetsförsäkring var överlägset skattefinansiering (Proposition 1953:166). Avgiftsfinansiering bidrog till automatisk stabilisering av samhällsekonomin genom att avgifter sparas under en högkonjunktur och ersättningarna ger köpkraftsstimulans under en lågkonjunktur

Den statsfinansiella situationen var alltså pressad under Strängs socialministertid och de totala statsutgifterna på driftbudgeten kom att ungefärligen fördubblas under hans tid som socialminister (Elvander 1972). Det beräknades att 85 procent av statsutgifterna gick till försvaret och sociala reformer. Just den statsfinansiella situationen bidrar till att förklara svårigheter för rent skattefinansierade områden som exempelvis barnbidragen. Ingen statlig delfinansiering av socialhjälp och det blygsamma statsbidraget till byggandet av ålderdomshem är andra exempel. Bostadssociala kommittén föreslog i ett betänkande 1952 (SOU 1952:38) att behovet av hemhjälp för äldre skulle tillgodoses genom utbyggnad av den statsunderstödda sociala hemhjälp (som primärt

varit avsedd för barnfamiljer). Men detta accepterade inte Sträng. Främst motiverade han detta med de kostnadsökningar som skulle följa samt att hemhjälp för gamla blivit så erkänt att statsbidrag inte torde behövas för att utbyggnaden skulle fortsätta (Proposition 1954:1, femte huvudtiteln bilaga 7).

Högerpartiet hade från 1953 framstått som ett ledande skattesänkarparti, men även Folkpartiet hade förordat skattesänkningar. Högern hade också förordat ett uppskov av sjukförsäkringsreformen som ett sätt att reducera statsutgifterna. Socialdemokraterna kom på defensiven och var splittrade i skattefrågan. Sänkta skatter (som skulle gynna låginkomsttagare) ställdes mot höjda barnbidrag i slutet av Strängs socialministertid. Finansminister Per Edvin Sköld förordade sänkta skatter medan exempelvis Gunnar Sträng, Ulla Lindström och LO föredrog höjda barnbidrag. Då Sträng blev finansminister 1955 föreslog han emellertid en skattesänkning framför höjda barnbidrag. En skattesänkning hade nämligen ingått i Socialdemokraternas vallöfte 1954 (Elvander 1972).

Till Gunnar Strängs departement hörde också bostadspolitiken. En bostadspolitik inriktad på socialt svaga grupper hade inletts på 1930-talet, men först efter kriget skedde en stark bostadssocial satsning. Målet var att häva bostadsbristen och att avskaffa trångboddheten. Cirka 60 000 lägenheter av god standard skulle byggas årligen och bostadsbristen skulle vara hävd om 10 - 15 år (Michanek 1950).

Kommunerna fick en viktig uppgift att planera och organisera bostadsproduktionen och kommunerna uppmuntrades att själva starta s.k. allmännyttiga bostadsföretag. Staten angav den finansiella ramen för bostadsbyggandet genom den allmänna kreditpolitiken och genom förmånliga lån till bostadsfinansieringen. Med räntesubventioner och direkta statliga bidrag skulle boendekostnaderna hållas nere. Målsättningen var att hyran skulle svara mot 20 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön. Härtill kom hyresregleringen sedan 1942 för äldre bostäder och att hyran i nybyggda hus fastställdes med hänsyn till byggnadskostnaderna. Familjer, som bodde i lägenheter av godtagbar storlek och modern utrustning kunde erhålla bostadsbidrag.

Byggandet av lägenheter nådde under tiden fram till 1958 inte det kvantitativa målet utan endast ca 50 000 lägenheter kom att produceras per år. På borgerligt håll framfördes att bostadsbristen blivit ett mycket allvarligt problem. Bostadspolitiken ledde till långa diskussioner i riksdagen men också på Socialdemokraternas kongress 1952 (SAP 1952). Gunnar Sträng var uppenbarligen hårt trängd. Problemen på utbudssidan var brist på arbetskraft och material samt konkurrens med industriinvesteringar och offentliga investeringar (exempelvis skolor och sjukhus). Efterfrågan på bostäder var hög bland annat p.g.a. den kraftiga inflyttningen från landsbygden, arbetskraftsinvandring och den ändrade relationen mellan hyror och arbetsinkomster (Protokoll AK 1954:20).

Den ändrade relationen mellan hyror och arbetsinkomster sammanhängde i sin tur med växande realinkomster efter kriget, med hyresregleringen, med

subventionering av bostadsbyggandet och med låga räntor. Det blev alltså relativt billigare att bo och därmed också en hög efterfrågan på moderna lägenheter. Enligt en uppgift 1953 svarade hyran för en nybyggd tvårumslägenhet för 16 procent av den genomsnittliga lönen för en industriarbetare jämfört med 20 procent som var målsättningen (Industria 1953:5). Efterfrågan borde dämpas genom en mer realistisk prisbildning på bostäder menade man på borgerligt håll. Under Strängs tid som socialminister snarast förvärrades bostadsbristen.

Det rådde en hektisk tid på socialdepartementet under Strängs tid. Han drev sina frågor envist (se t.ex. Erlander 2002, 1952-11-15). Men Erlander skrev också sin dagbok 1953 att "Sträng har visat sig vara precis en så bra socialminister som jag trodde" (Erlander 2003, 1953-05-29). Det var ju en imponerande rad reformer som riksdagen beslutat det året. Som socialminister fick Sträng också beröm av sin företrädare Gustav Möller (Lindström 1969). Möller rentav varnade Erlander för att flytta Sträng från socialdepartementet 1955 (Erlander 2005, 1955-09-01).

10. Gustav Möller och Gunnar Sträng

Gustav Möller hade varit en framstående socialpolitisk ideolog. Under hans tid som socialminister fanns stora rester av det gamla Fattig-Sverige kvar och Möllers grundläggande idé var att utrota fattigdomen. Hans syfte kan sammanfattas med uttrycket ”frihet från nöd”. Samtidigt skulle reformer framför allt skattefinansieras, något som samtidigt skulle bidra till en inkomstutjämnning. Det socialpolitiska systemet skulle ge grundtrygghet. Inspiration hade Möller hämtat framför allt hos den danske socialdemokraten Karl Kristian Steincke och den brittiske liberalen William Beveridge (Forser 1996).

Möller var, som Tage Erlander uttryckt det, van att själv bestämma om socialpolitikens innehåll (Erlander 1974). Möller fick kämpa och gick in i strider för sin grundtrygghet. Detta gällde exempelvis lika barnbidrag från första barnet (till skillnad från den naturalinje som bl.a. förespråkats av makarna Myrdal), folkpensionen som en enhetspension (där han fick kämpa mot sin egen regering) och sjukförsäkringen (som på avgörande punkter skiljde sig från Socialvårdskommitténs förslag). Möllers idé om grundtrygghet framgår också på 1950-talet i hans syn på fria läkemedel och på hans önskan att indexanknyta barnbidraget.

Gunnar Sträng hade det lättare. Han hade från början ett brett parlamentariskt stöd och inte minst hade han vanligtvis stöd från fackföreningsrörelsen. Även om Sträng var en handlingskraftig socialminister så är det svårt att upptäcka en egen ideologi bakom hans reformer. Den stora sjukförsäkringsreformen byggde på inkomstbortfallsprincipen. Men denna princip hade tidigare enhälligt förordats av Socialförsäkringskommittén redan 1919 och senare bl.a. av Socialvårdskommittén, LO och arbetsgivareföreningen (SAF). Och statssekreteraren Per Eckerberg hade redan under Möllers sista tid som socialminister skissat på en sådan lösning. Med inkomstbortfallsprincipen ställer det sig naturligt att använda avgifter i stället för allmänna skatter som finansieringskälla. Behovet av avgiftsfinansiering av sjukförsäkringen hade för övrigt Långtidsutredningen förordat före Strängs utnämning som socialminister (SOU 1951:30).

Förbättringen inom arbetslöshetsförsäkringen följde helt krav från LO och Arbetslöshetskassornas Samorganisation. En viktig reform var standardhöjningen av folkpensionen 1953. Men denna reform hade krävts av en bred opinion och framför allt Folkpartiet bedrev enligt Socialdemokraterna här en överbudspolitik (Erlander 1974, Svensson 1994). Men även LO, Bondeförbundet och pensionärsorganisationerna hade drivit på för förbättrade pensioner. Strängs självständighet märks genom att de höjda pensionerna finansierades med en avgiftshöjning (något som rentav skrämde statsministern).

Medan Möller haft egna idéer, som han drev, var Sträng snarast en kraftfull verkställare av externa krav och en fullföljare av tendenser som redan låg i tiden. Ett exempel är satsningen på hemmaboende för äldre. Strängs satsningar, speciellt avseende förbättringslån för helt omoderna bostäder, kom efter det att ålderdomshemsreformen blivit omöjlig, efter Ivar Lo-Johanssons attack mot ålderdomshemmen och efter det att de positiva erfarenheterna från hemhjälp för gamla i Uppsala blivit kända. Även Gustav Möller kom på slutet att bekänna sig till den nya hemhjälpens idéer.

Om man förbinder Gustav Möller med uttrycket ”frihet från nöd” kan man säga att Gunnar Sträng förbinds med ”borttagandet av kategoriklyvningen”. I en tidskriftsartikel 1953 skriver Sträng om kategoriklyvningen (Sträng 1953). Den finns, heter det, på semesterns, sjukförsäkringens och tjänstepensioneringens område. Gränslinjerna mellan arbetare och tjänstemän blir allt mer flytande och man vägrar med starka skäl att acceptera någon grundläggande skillnad avseende sociala förmåner. Detta var en uppfattning som alltmer började föras fram inom fackföreningsrörelsen från omkring år 1950 (Kassman 1989, Fackföreningsrörelsen 1951:47, Landsorganisationen i Sverige 1951). Utvecklingen på tjänstemannasidan hade inneburit tillkomsten av allt fler ”rutintjänstemän” med kompetens och arbetsuppgifter som knappast skilde sig från många arbetarkategoriers. Att dessa tjänstemän hade andra förmåner än arbetarna (exempelvis sjuklön och avtalspensioner) blev allt svårare att acceptera inom LO.

Tjänstemännens antal ökade starkt under efterkrigstiden och för Socialdemokraterna blev det viktigt att attrahera tjänstemannagrupper och att bredda sin väljarbas. Under slutet av 1940-talet började man inom partiet att använda begreppet ”löntagare” som en gemensam benämning på arbetare och tjänstemän. Vissa forskare har antytt att tillkomsten av inkomstbortfallsprincipen inom socialförsäkringen bl.a. hängde samman med att socialdemokraterna önskade vinna tjänstemannagrupper (Lindqvist 1990, Svensson 1994).

Den uppfattning jag här vill föra fram är att inkomstbortfallsprincipen var accepterad av Socialdemokraterna redan på 1910-talet. Härtill kommer att tjänstemän och även offentliganställda arbetare ofta hade högre sjuklöner än vad Strängs sjukförsäkring gav. Det var främst inom den stora gruppen privatanställda arbetare som behoven av en allmän sjukförsäkring var tydliga. Arbetarna ville ha samma sociala förmåner som tjänstemännen och det var den kategoriklyvningen som Gunnar Sträng ville eliminera. Inom fackföreningsrörelsen talade man om en ”utjämning uppåt” (Metall 1954 sid 207). Att tjänstemännen var ”dragloket” framgår också av den tredje semesterveckan, kraven på utredning av arbetstiden och att arbetarna efter 1955 års sjukförsäkringsreform försökte få motsvarande sjukförmåner som tjänstemännen. Här lyckades man dels med förnyade statliga beslut (exempelvis borttagandet av karensdagarna och höjd dag ersättning 1966) och genom avtalslösningar i form av gruppssjukförsäkringen AGS, som infördes 1972 (se Edebalk 2007). I slutet av

1980-talet hade arbetarna i princip uppnått samma totalersättning vid sjukdom som tjänstemännen.

Strängs insatser som socialminister kan tolkas med hjälp av begreppet "path dependence" eller "spårbundenhet" (Pierson 2004). Innebörden är i korthet att de grundstommar som reses i ett uppbyggnadsskede har en tendens att bli långlivade. I exempelvis den tyska socialförsäkringen finner man fortfarande spår av de första arbetarförsäkringarna från 1880-talet och det brittiska systemet startade med grundtrygghet redan några år före det första världskriget. Redan på 1910-talet hade viktiga stommar rests inom den svenska socialförsäkringen. Den skulle inte bara vara universell utan också bygga på kompensation för inkomstbortfall. Det var detta som Möller försökte ändra på och det var Sträng som återförde utvecklingen in i de spår som tidigt lagts ut.

I andra fall fortsatte Gunnar Sträng utvecklingen i tidigare lagda spår. Detta gäller exempelvis folkpensionen, arbetslöshetsförsäkringen och inte minst socialhjälp. Inom konceptet spårbundenhet sker en växling till ett nytt spår vid s.k. kritiska händelser. I slutet av 1940-talet blev det i stort sett stopp för byggandet av nya ålderdomshem och det gamla spåret växlades till ett nytt och det var under Strängs tid som socialminister som hemmaboendeideologin definitivt utvecklades inom äldreomsorgen.

Gustav Möller och Gunnar Sträng verkade under olika förutsättningar. Många av Möllers reformer beslutades år 1946, då framtiden syntes osäker och många fruktade en deflation efter kriget. Reformerna hade i mångt och mycket varit riktade mot fattigdom. Strängs socialministertid hade kännetecknats av full sysselsättning, stigande realinkomster, en stark urbanisering och minskad allmän fattigdom. Måhända var det ett tidens tecken att Gustav Möller i tjänstepensionsfrågan kom att engagera sig för det socialdemokratiska alternativet alltså en obligatorisk försäkring med ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen, dvs. ATP. Det socialdemokratiska förslaget, sade han några dagar före folkomröstningen 1957, bryter ner gamla klassbarriärer, avskaffar ett privilegium och skapar likställdhet på ännu ett område i samhället (Morgon-Tidningen 1957-10-10). Det gällde alltså att bryta kategoriklyvningen och Gunnar Sträng kunde inte ha uttryckt det bättre.

Sträng stod för en modernare syn på socialpolitiken än Möller enligt Tage Erlander (1974). För Erlander var det säkerligen positivt att slippa konflikterna med Möller efter tillkomsten av koalitionsregeringen. Möller hade haft hårda duster inom regeringen 1946 (om enhetspensionen), 1948 (om höjd pension p.g.a. inflationen) och 1951 (om fria resor för barn och husmödrar). Vid ett par tillfällen hade han dessutom hotat att avgå. Huvudkontrahenterna på Möllers tid var socialministern och finansministern, dvs. först Ernst Wigforss och senare Per Edvin Sköld. Gunnar Sträng tycks inte haft liknande allvarliga konflikter. Det finns dock ett undantag. Enligt Tage Erlander (Erlander 2003, 1953-02-02) var Per Edvin Sköld upprörd över att Sträng i samband med sjukförsäkringsreformen upptäckt att han också måste lösa frågan om fri medi-

cin. Detta skall snarast ses som ett exempel på att mycket var på gång på socialdepartementet och att det skulle gå snabbt. Då kunde det bli slarvfel.

11. Avslutning

Socialvårdskommitténs ordförande Bernhard Ericsson skrev år 1944 att om svenskarna kunnat bära de personliga och ekonomiska bördorna under krigsberedskapen så bör det också vara möjligt att efter kriget bära kostnaderna för en omfattande hjälp till sjuka, äldre och arbetslösa (Ericsson 1944). Det blev också stora reformer som genomfördes åren närmast efter krigsslutet och den deflation som många fruktat uteblev (Wadensjö 2013). I stället blev det full sysselsättning och ett inflationstryck, som förstärktes i samband med Koreakriget. Devalveringen av den svenska kronan 1949 ledde till ökad efterfrågan på svenska varor och tjänster och härtil kom bl.a. försvarsupprustning som en följd av det inledda ”kalla kriget”. Inför 1950-talet måste dessutom offentliga investeringar öka bl.a. för skolor, sjukhus och sinnessjukhus som följd av krigsårens höga födelsetal, tillkomsten av den allmänna sjukförsäkringen och en åldrande befolkning (och att få bort klientelblandningen på ålderdomshemmen). Då Gunnar Sträng tillträdde som socialminister hade en besparingsutredning lämnat förslag på reduktioner av allehanda statsutgifter.

Det var alltså i en samhällsekonomiskt kärv situation som Sträng debuterade som centralgestalt inom den svenska socialpolitiken. Han hade då att förvalta arvet efter Gustav Möller men också att, om möjligt, genomföra de reformer som inte blev möjliga under Möllers tid.

Det har omvittnats att Sträng var envis och handlingskraftig som socialminister. Inte minst genom tonvikt på avgiftsfinansiering lyckades han genomföra dyrbara reformer. Då det gäller den socialpolitiska utvecklingen under 1950-talet hänvisas ofta till att LO efter bytet av socialminister 1951 fick ett starkt inflytande i samhällsdebatten och på socialpolitiken. Som framgår av Strängs reformlista så handlade det mycket om för LO angelägna och prioriterade frågor. Å andra sidan handlade det om frågor som inte alltför mycket belastade statsbudgeten. Den viktigaste återstående frågan enligt LO var tjänstepensioneringen. Det var ingen tillfällighet att Gunnar Sträng såg till att problemlösaren Per Eckerberg fick uppdraget att leda den utredning, som senare kom att leda till 1959 års beslut om ATP.

Reformerna under Gunnar Strängs socialministertid genomfördes med stöd av en stor riksdagsmajoritet. Under de sista åren var det i stort sett bara Högerpartiet, som hesiterade inför kostnadskrävande reformer och främst krävde skattesänkningar.

Sverige har betraktats som en modellstat på välfärdspolitikens område (se t.ex. Esping-Andersen 1990). Sven E Olsson skriver på ett ställe att det inte är reformerna från fyrtiotalets mitt som är det viktigaste upphovet till Sveriges rykte som modellstat (Olsson 1990). Visst hade vissa grundpelare lagts under Möllers socialministertid, men det var under Gunnar Strängs tid som socialpolitiken styrdes i riktning mot det som brukar kallas den ”svenska modellen”.

Referenser

- Andersson, Jenny (2002) *Mellan tillväxt och trygghet. Idélinjer i socialdemokratisk socialpolitik under efterkrigstiden*. Uppsala: Ekonomisk-historiska institutionen
- Andersson, Sven (1980) *På Per Albins tid*. Stockholm: Tidens förlag
- Baldwin, Peter (1990) *The Politics of Social Security. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press
- Dagens Nyheter* 1951
- Eckerberg, Per (1981) ”Medborgarnas behov av trygghet” i Nilsson, Frans (red) *En bok till och om Gunnar Sträng*. Stockholm: Tidens förlag
- Edebalk, Per Gunnar (1975) *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie svensk socialpolitik 1892-1934*. Lund: Ekonomisk-historiska institutionen
- Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955*. Lund: Arkiv
- Edebalk, Per Gunnar (2007) ”Sjukförsäkring och sjuklön. Om statliga beslut och arbetsmarknadens organisationer 1955-1992”. *Historisk tidskrift* 2007:1
- Edebalk, Per Gunnar (2008) *Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslöshetsersättningarna 1945-1975*. WP-serien 2008:1. Lund: Socialhögskolan
- Edebalk, Per Gunnar (2013) ”Gustav Möller och arbetslöshetsförsäkringen”. *Personhistorisk tidskrift* 2013:2
- Elmér, Åke (1960) *Folkpensioneringen i Sverige*. Lund: Gleerups
- Elmér, Åke (1969) *Svensk socialpolitik*. Lund: Gleerups
- Elvander, Nils (1972) *Svensk skattepolitik 1945-70. En studie i partiets och organisationers funktioner*. Stockholm: Rabén & Sjögren
- Erics, Bernt & Roth, Nils (1981) *Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980*. Stockholm: Arbetslöshetskassornas Samorganisation
- Eriksson, Bernhard (1944) ”Socialförsäkring och social omvårdnad”. I *Ett genombrott. Den svenska socialpolitiken. Utvecklingslinjer och framtidsmål*. Stockholm: Tidens förlag
- Erlander, Sven (utg) (2001) *Tage Erlander. Dagböcker 1950-51*. Hedemora: Gidlunds förlag
- Erlander, Sven (utg) (2002) *Tage Erlander. Dagböcker 1952*. Hedemora: Gidlunds
- Erlander, Sven (utg) (2003) *Tage Erlander. Dagböcker 1953*. Hedemora: Gidlunds

- Erlander, Sven (utg) (2004) *Tage Erlander. Dagböcker 1954*. Hedemora: Gidlunds
- Erlander, Sven (utg) (2005) *Tage Erlander. Dagböcker 1955*. Hedemora: Gidlunds
- Erlander, Tage (1974) *1949-1954*. Stockholm: Tidens förlag
- Erlander, Tage (1976) *1955-1960*. Stockholm: Tidens förlag
- Esping-Andersen, Gøsta (1985) *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Fackföreningsrörelsen 1951, 1953 och 1954*
- Folket i Bild 1950*
- Folkpensionären 1952 och 1953*
- Forser, Tomas (1996), "Jag har speglat århundradet" – en bok om Per Nyström, historikern, publicisten, ämbetsmannen. Stockholm: Rabén Prisma
- Gaunt, David (1995) "Ivar Lo, de radikala pensionärerna och striden mot ålderdomshemmen 1949". *Socialvetenskaplig tidskrift* 1995:4
- Hecló, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press
- Höjer, Karl J. (1952) *Svensk socialpolitisk historia*. Stockholm: P. A. Norstedts & söners förlag
- Industria 1953*
- Johansson, Anders L (1992) *Gunnar Sträng. Landsvägsagitatorn*. Stockholm: Tidens förlag
- Johansson, Anders L & Magnusson, Lars (1998) *LO andra halvseket. Fackföreningsrörelsen och samhället*. Stockholm: Atlas
- Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv förlag
- Johansson, Peter (2003) *Fast i det förflutna. Institutioner och intressen i svensk sjukförsäkringspolitik 1891-1931*. Lund: Arkiv förlag
- Kassman, Charles (1989) *Arne Geijer och hans tid 1910 - 1956*. Stockholm: Tidens förlag
- Kellgren, Nils (1953) "Arbetstidsfrågan". *Tiden* 1953:9
- Landskommunernas tidskrift 1952 och 1953*
- Landsorganisationen i Sverige (1951) *14:e ordinarie kongressen i Stockholm 8 - 15 sept 1951. Protokoll*. Stockholm: LO

- Landsorganisationen i Sverige (1952) *Landssekreterariatets berättelse för år 1951*. Stockholm: LO
- Landsorganisationen i Sverige (1954) *Landssekreterariatets berättelse för år 1953*. Stockholm: LO
- Landsorganisationen i Sverige (1956) *15:e ordinarie kongressen i Stockholm 31 aug - 7 sept 1956. Protokoll*. Stockholm: LO
- Lindqvist, Rafael (1990) *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900 - 1990*. Lund: Arkiv
- Lindström, Ulla (1969) *I regeringen. Ur min politiska dagbok 1954-1959*. Stockholm: Bonniers
- Lødemel, Ivar (1997) *The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press
- Metall (1954) *Svenska Metallindustriarbetareförbundets 24:e ordinarie kongress den 23 - 28 augusti 1953*. Stockholm: Metall Metallarbetaren 1953 och 1954
- Michanek, Ernst (1950) *Socialboken*. Stockholm: Tidens förlag
- Michanek, Ernst (1954) *Socialboken*. Stockholm: Tidens förlag
- Molin, Karl (utg) (2002) *Östen Undén. Anteckningar 1952-1966*. Uppsala: Swedish Science Press
- Morgon-Tidningen 1957*
- Möller, Gustav (1947) "Kan trygghet skapas?". *Tiden* 1947:3, 1947:4 och 1947:6
- Möller, Gustav (1971) "Hågkomster". I *Arbetarrörelsens årsbok*. Stockholm: Prisma
- Möller, Yngve (1996) *Per Edvin Sköld - humanist och samhällsbyggare*. Stockholm: Tiden/Athena
- Nilsson, Torsten (1977) *Människor och händelser i Norden*. Stockholm: Tidens förlag
- Olsson, Sven E (1990) *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv förlag
- Pettersson, Ulla (2011) *Från fattigvård till socialtjänst. Om socialt arbete och utomparlamentarisk aktivitet*. Lund: Studentlitteratur
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press
- Riksdagens protokoll jämte bihang
- Ruin, Olof (1986) *I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946-1969*. Stockholm: Tidens förlag

SAP (1952) *Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis 19:e kongress i Stockholm 2-7 juni 1952*. Stockholm: Partiet

SAP (1956) *Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis 20:e kongress i Stockholm 13-18 maj 1956*. Stockholm: Partiet

Socialdemokratiska partistyrelsen (1952). *Berättelse för år 1951*. Stockholm: Tiden

Socialdemokratiska partistyrelsen (1953). *Berättelse för år 1952*. Stockholm: Tiden

Socialförsäkringskommittén (1919) *I Betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring*

SOU 1938: 57 *Slutbetänkande*. Avgivet av Befolkningskommissionen

SOU 1940:22 *Statistisk undersökning angående kommunernas ålderdomshem*

SOU 1942:56 *Utredning och förslag angående socialvårdens organisation m m*

SOU 1944:15 *Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring*

SOU 1945:23 *Statistisk undersökning angående folkpensionärernas bostadsförhållanden m m*

SOU 1946:5 *Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag om allmänna barnbidrag m m*

SOU 1946:52 *Utredning och förslag angående ålderdomshem m m*

SOU 1945:46 *Utredning och förslag angående lag om folkpensionering*

SOU 1948:39 *Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*

SOU 1950:11 *Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m m*

SOU 1950:22 *Statsbidrag för ålderdomshem*

SOU 1950:33 *Allmän pensionsförsäkring. Principbetänkande*

SOU 1951:25 *Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag mm*

SOU 1951:30 *Ekonomiskt långtidsprogram 1951-55*

SOU 1952:38 *Hemhjälp*

SOU 1952:39 *Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring*

SOU 1954:4 *Moderskapsförsäkring mm*

SOU 1955:27 *Förslag till ny förordning om erkända arbetslöshetskassor mm*

SOU 1955:29 *Samhället och barnfamiljerna*

SOU 1955:32 *Allmän pensionsförsäkring*

SOU 1956:1 *Åldringvård*

- Sträng, Gunnar (1952) *Bostäder och socialreformer*. Stockholm: Tidens förlag
- Sträng, Gunnar (1953) ”Synpunkter på socialpolitiken.” *Tiden 1953:1*
- Sträng, Gunnar (1954) *Socialtrygghet och kortare arbetstid*. Fakta och debatt 5. Skriftserie från Sveriges socialdemokratiska arbetareparti. Stockholm: Tidens förlag
- Gunnar Sträng (1955) *Statsrådet Gunnar Strängs anförande i sjukförsäkringsfrågorna å Byggnadsföreningen den 27 oktober 1954*. Stockholm: AB Plantryck
- Ståhl, Manne (1970) *Sträng finansministern*. Stockholm: Bokförlaget Robert Larson AB
- Svensk sjukkassetidning 1950*
- Svensk socialvårdstidning 1955 och 1956*
- Svenska socialvårdsförbundets tidskrift 1949*
- Svensson, Torsten (1994) *Socialdemokratins dominans. En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen
- Swenson, Peter (2002) *Capitalists against Markets. The making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press
- Svärd, Hans (2013) ”Det tudelade välfärdssystemet”. Ingår i Svärd H., Edebalk P. G. & Wadensjö E. (red) *Vägar till välfärd. Idéer, inspiratörer, perspektiv*. Stockholm: Liber
- Torekull, Bertil (1993) *Lille hövdingen. Ett ömsint porträtt av Per Eckerberg, vår förste politruk*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Wadensjö, Eskil (2013) ”Den ekonomiska utvecklingen i Sverige under 100 år”. Ingår i Svärd H., Edebalk P. G. & Wadensjö E. (red) *Vägar till välfärd. Idéer, inspiratörer, perspektiv*. Stockholm: Liber
- Wersell, Margareta (2006) *Fattighusliv i ensamhetslott. Ivar Lo-Johansson och de äldre i samhällsdebatt och dikt*. Uppsala: Avdelningen för litteratursociologi vid Litteraturvetenskapliga institutionen
- Åmark, Klas (2005) *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå: Boréa
- Åström, Lars-Åke (1955) ”Den nya socialhjälp lagen”. *Svensk sjukkassetidning 1955:6-7*



LUNDS
UNIVERSITET

www.soch.lu.se

LUNDS UNIVERSITET

Box 117
221 00 Lund
Tel 046-222 00 00
www.lu.se