



# LUND UNIVERSITY

## Spåren efter Gustav Möller Om socialpolitiska bakgrunder Edebalk, Per Gunnar

2023

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Edebalk, P. G. (2023). *Spåren efter Gustav Möller: Om socialpolitiska bakgrunder*. (2023:4 uppl.) (Research Reports in Social Work; Vol. 2023, Nr. 4).

*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

# Spåren efter Gustav Möller

Om socialpolitiska bakgrunder

PER GUNNAR EDEBALK





# Spåren efter Gustav Möller

– *Om socialpolitiska bakgrunder*

PER GUNNAR EDEBALK

Research Reports in Social Work 2023:4  
School of Social Work | Lund

Omslagsbild: Svenska Dagbladet, TT Nyhetsbyrån  
ISBN i tryck: 978-91-8039-619-6  
ISBN i elektronisk form: 978-91-8039-620-2  
© Författaren och Socialhögskolan, 2023  
Formgivning: Sandra Jeppsson, Socialhögskolan

# Innehåll

Förord .....	4
1. Inledning .....	5
2. Aktiv arbetsmarknadspolitik.....	8
Statlig arbetsförmedling .....	11
3. Arbetslöshetsförsäkringen.....	14
4. Lagstadgad semester .....	21
5. Bostadspolitik .....	25
Bostadsbidrag.....	26
Hyreskontroll .....	28
6. Familjepolitik .....	32
Allmänna barnbidrag .....	32
Fria skolmåltider .....	36
7. Pensionsfrågor .....	38
Jämställda pensioner .....	40
Bostadstillägg till pensionärer.....	42
Indexreglerade pensioner.....	46
8. Underhållsstöd.....	48
9. Förebyggande mödra- och barnvård .....	51
10. Folkvandvården.....	53
11. Avslutning .....	55
Referenser .....	59

# Förord

För två år sedan presenterade jag boken *Gustav Möller – en legendarisk socialpolitiker*. Boken kom bland annat att ligga till grund för ett seminarium om Gustav Möller. I samband härmed diskuterade vi frågan om vilken betydelse som Möller haft för dagens svenska socialpolitik. Frågan inspirerade mig till att närmare söka länkar mellan Gustav Möller och dagens socialpolitik. Det är bakgrunden till denna skrift. Skriften skall ses som en sammanställning över Gustav Möllers betydelse och kan förhoppningsvis leda till mer djupgående studier av Möllers relevans för oss i dag.

Mina kolleger Lars Ekdahl, Jonas Olofsson och Hans Swärd har haft vänligheten att läsa en första version av skriften. De har bidragit med viktiga synpunkter och ett varmt tack riktas till dem.

Lund i april 2023  
Per Gunnar Edebalk

# 1. Inledning

Gustav Möller har kallats ”Social-Sveriges skapare” och folkhemmets ”arkitekt” (Edebalk 2021). Många beslut som togs under Möllers tid som socialminister har levt vidare till våra dagar. Syftet med denna skrift är att spåra Möllers inflytande på dagens svenska socialpolitik. Först skall jag ge en kort presentation av personen Gustav Möller.

Gustav Möller föddes i Malmö år 1884. Han växte upp under fattiga förhållanden. Fadern, som var smed, dog samma år som Gustav föddes och modern dog det år som Gustav fyllde 14 år. Modern blev ett offer för hårt arbete och en alltför fuktig och mörk bostad. Denna bakgrund kom i hög utsträckning att prägla Gustav Möllers framtida politiska åskådning.

Efter skolgång fick Gustav Möller anställning hos den då välkände ”Limhamnskungen” R. F. Berg på Skånska Cementgjuteriet, men där fick han sluta efter några år sedan han engagerat sig i den socialdemokratiska ungdomsrörelsen. Där träffade han Per-Albin Hansson, som varit en av grundarna till ungdomsrörelsen. Därmed avslutades en för Möller möjlig karriär inom det privata näringslivet

Nu kom i stället en snabb karriär inom socialdemokratien. Först som journalist på Arbetet Malmö, senare på Skånska Socialdemokraten i Helsingborg. Sedan han flyttat till Stockholm blev han chef för bokförlaget Tiden år 1913 och partisekreterare 1916 fram till 1940. Han kom in i riksdagen 1918 och där stannade han till 1954.

Under några år i mitten på 1920-talet var Gustav Möller socialminister och sedan 1932 var han med ett par korta uppehåll chef för socialdepartementet fram till hösten 1951. Gustav Möller dog 1970.

Gustav Möller var en kraftfull socialminister och de socialpolitiska beslut som togs under hans ledning var åtskilliga. Det han kallade för socialpolitikens huvudpelare var en obligatorisk sjukförsäkring, folkpension, barnbidrag och en social bostadspolitik. Möllers obligatoriska sjukförsäkring blev aldrig genomförd och folkpensionen försvann när det nuvarande pensionsystemet etablerades på 1990-talet. Barnbidragen finns kvar liksom delar av pensionssystemet och bostadspolitiken. Men Möllers socialpolitik bestod



också av beslut utöver grundpelarna. Vilka av Möllers socialpolitiska beslut har överlevt fram till nutiden?

Det rör sig om åtskilliga beslut som togs eller initierades under Möllers socialministerperioder. De beslut som jag tar med i denna skrift är viktiga beståndsdelar i den svenska socialpolitiken. Som Jonas Olofsson skriver (2020) så är socialpolitik ett vitt begrepp och ämnets bredd kräver ett val av vad som är intressant och hanterbart.

Det är inte möjligt att definiera socialpolitik som den verksamhet som Gustav Möller och socialdepartementet ansvarade för. Socialdepartement på Möllers tid var ett synnerligen brett departement (fram till delningen 1947) och omfattade inte bara det vi kan betrakta som sociala frågor utan även hälso-sjukvård, länsstyrelserna och polisen. Det går därför inte att inkludera alla Möllers propositioner och initiativ som ”socialpolitik”.

Om vi söker spår efter Möller i dagens socialpolitik är det rimligt att luta sig mot Jonas Olofsson. De områden som idag har ett större allmänt intresse och som kan ingå i socialpolitiken både nu och under Möllers tid är arbetsmarknadsfrågor (arbetsmarknadspolitik och rättsliga regleringar), bostadspolitik (att korrigera den fria marknaden och att stödja vissa grupper att skaffa hyggliga bostäder), familjepolitik (att utjämna barnkostnaderna), inkomstgaranti (att folk kan få inkomst och därmed försörjning under vissa förutsättningar) samt vård (där det offentliga svarar för sociala insatser som inte blivit av under en fri marknad).

Under den första perioden kring mitten av 1920-talet fick Möller inte gehör för några betydelsefulla förslag och propositioner. Under 1930-talet med nya ekonomiska och politiska förutsättningar fick han gehör för åtskilliga förslag. Några av dessa finns i utvecklade versioner än i dag, men besluten ligger så långt tillbaka i tiden att vi inte alltid är medvetna om bakgrunden. De riktigt stora reformerna, de som man särskilt förbinder med Gustav Möller, beslutades under 1940-talet, speciellt under åren efter andra världskriget.

Skriften är disponerad kring olika socialpolitiska områden. Kapitlen 2, 3 och 4 gäller förhållanden på arbetsmarknaden (aktiv arbetsmarknadspolitik, arbetslöshetsförsäkring och lagstadgad semester). Kapitel 5 och 6 behandlar frågor inom bostadspolitik respektive familjepolitik. I kapitel 7 och 8 berörs förhållanden inom det som brukar kallas ”inkomstgaranti”, närmare bestämt pensionsfrågor och underhållsstöd (bidragsförskott). Kapitel 9 och 10 behandlar förhållanden inom vårdområdet (mödra- och barnavård och folktand-

vård). I det avslutande kapitlet, nummer 11, ges några övergripande och sammanfattande reflektioner.

## 2. Aktiv arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitik har varit en viktig del i den ekonomiska politiken och den syftar till att få arbetsmarknaden att fungera mer effektivt med insatser som matchning och kompetensförsörjning (Olofsson & Wadensjö 2021). Sedan den svåra samhällsekonomiska krisen i början av 1990-talet med en sedan dess fortsatt hög arbetslöshet har den nuvarande arbetsmarknadspolitiken fått en mer socialpolitisk karaktär och politiken har alltmer inriktats på att stödja grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden.

Statens reglering av arbetsmarknaden har en lång historia (Olofsson & Wadensjö 2021). När Gustav Möller kommer in på scenen som socialminister år 1924 var arbetslösheten relativt hög efter den svåra deflationskrisen i början av 1920-talet.

Under hela 1920-talet hade de borgerliga partierna majoritet i riksdagen. I samband med deflationskrisen utvecklades en ytterst stram statlig arbetslöshetspolitik, som i sina huvuddrag kom att gälla fram till krisuppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet efter 1932 års val. Arbetslöshetshjälpen var av fattigvårdskaraktär i den meningen att det individuella hjälpbehovet prövades från fall till fall och att eventuella hjälpbelopp (kontantstöd eller löner vid nödhjälpsarbeten) var låga. Denna restriktivitet motiverades med att hjälpen inte skulle öka arbetslösheten eller stärka de arbetslösas motståndskraft mot lönesänkningar. Just lönesänkningar sågs som viktiga för att öka sysselsättningen. Socialdemokraterna hade under de första åren av 1920-talet inte någon alternativ sysselsättningspolitik.

Arbetslösheten var fortsatt hög under andra halvan av 1920-talet. Detta skapade problem för arbetslöshetshjälpen, eftersom det blev allt svårare att finna lämpliga nödhjälpsarbeten (senare benämnda reservarbeten). Nödhjälpsarbeten kunde vara statliga eller statskommunala, och det som började bli allvarligt var att nödhjälpsarbeten med sina låga löner trängde ut vanliga arbeten. På så sätt bidrog nödhjälpsarbetena till att andra blev arbetslösa och att vanliga löner pressades. Det kunde rentav hända att kommuner avskedade kommunalarbetare för att sedan anställa dem i nödhjälpsarbete med låga löner och bidrag från Arbetslöshetskommissionen (AK). AK, som bildats 1914 i samband med krigsutbrottet 1914, var den statliga myndighet som hanterade arbetslöshetshjälpen.

Att gränsen mellan normalt arbete och nödhjälpsarbete överskreds sågs som en allvarlig fara för det fackliga arbetet. Olika fackförbund och Landsorganisationen (LO) krävde helt enkelt att Arbetslöshetskommissionen (AK) borde läggas ner, och främst var LO intresserad av en arbetslöshetsförsäkring i stället för de behovsprövade kontantstöden. I den mån arbeten ordnades för arbetslösa borde den öppna arbetsmarknadens löner gälla.

År 1930 presenterade Gustav Möller och Socialdemokraterna en motion med helt nya principer för arbetslöshetspolitiken (Motion FK 1930:108). Nödhjälpsarbete skulle ersättas med beredskapsarbeten som var produktiva offentliga arbeten med avtalsenliga löner och Arbetslöshetskommissionen (AK) skulle läggas ner. I en ny motion valåret 1932 (Motion FK 1932:109) föreslogs att beredskapsarbeten skulle kunna lånefinansieras och det var en ny djärv tanke.

Socialdemokraterna bildade regering 1932 med Gustav Möller som socialminister. Genom den så kallade kohandeln med Bondeförbundet skapades en majoritet i riksdagen, åtminstone i vissa frågor främst då en ny sysselsättningspolitik. Staten skulle satsa på allmänna arbeten och om så behövdes underbalansera statsbudgeten.

Bondeförbundet hade sina krav i förhandlingarna. De fick genom stöd åt jordbruket, men krävde exempelvis att AK skulle finnas kvar och därmed också nödhjälpsarbeten (reservarbeten), men dessa fick en mer undanskymd roll genom att beredskapsarbeten samtidigt infördes. Beredskapsarbetena hanterades av socialdepartementet, det vill säga av Gustav Möller. Bondeförbundet godtog inte heller en arbetslöshetsförsäkring.

Ytterligare ett par delar av krisuppgörelsen kan nämnas. Lönerna i reservarbeten skulle tidigare understiga grovarbetarlönerna, nu skulle de inte överstiga den lägsta grovarbetarlönen på orten. Även de tidigare konfliktdirektiven upphävdes. Tidigare kunde arbetslösa i vissa fall hänvisas till en konfliktdrabbad arbetsplats och de som var arbetslösa i samband med en konflikt kunde avstängas från arbetslöshetshjälp. Genom överenskommelsen kunde bara de som var direkt indragna i en konflikt avstängas, men också de som blivit arbetslösa till följd av konflikten och vilkas löne- och anställningsvillkor kunde antas röna inverkan av konflikten (Skogh 1963).

Det var en svår motgång för Möller att Bondeförbundet inte gick med på att lägga ner AK och dess kontroll över reservarbeten. Men det var ändå i

socialdepartementet, alltså under Möllers ledning, som den nya sysselsättningspolitiken med bland annat beredskapsarbeten leddes.

Arbetslöshetspolitiken före krisuppgörelsen var onyanserad. Nödhjälpsarbeten (reservarbeten) bestod i huvudsak av grovarbeten och inom AK-systemet ingick inte speciella arbeten för olika kategorier anställda. Det nya i den arbetslöshetspolitik som leddes av Gustav Möller, innehöll inte bara beredskapsarbeten utan även en påbörjad *differentiering* av åtgärderna för arbetslösa.

År 1934 infördes arkivarbeten. Dessa var avsedda för personer som inte kunde placeras i reservarbeten eller allmänna arbeten. Det var här fråga om exempelvis arbetslösa kontorister, affärsbiträden och akademiker (Skogh 1963). Arkivarbeten benämns numera anställning med lönebidrag.

Ungdomsarbetslösheten var besvärande i början av 1930-talet. Kurser för arbetslösa ungdomar hade i begränsad skala funnits tidigare, men de hade snarast syftat till att bereda ungdomar sysselsättning under arbetslöshetstider. Nu, med början år 1933, kom AK att satsa på kurser med yrkesutbildning och på Gustav Möller initiativ tillkom verkstadsskolor för arbetslös ungdom (Thomson 1944).

Som en del i sysselsättningsåtgärderna kan också stöd till företagarföreningar uppmärksammas, ett initiativ som togs av Gustav Möller under hans korta tid som handelsminister i slutet av 1930-talet (Forser 1996). Företagarföreningarnas uppgift var i första rummet att ta initiativ till och stödja småindustri och hantverk i syfte att göra näringslivet mångsidigare speciellt i de delar av landet där starkt konjunkturkänsliga industrier tidigare dominerat. Företagarföreningarna är ursprunget till det statliga bolaget Almi, som numera stöder företag som vill utvecklas.

Differentieringen av insatser fortsatte. År 1942 kom musikerhjälp och efter andra världskriget infördes en rad åtgärder för partiellt arbetsföra.

Under den relativt höga arbetslöshet som rått under 1930-talet hade de partiellt arbetsföra drabbats hårt. Under och efter andra världskriget rådde ”full” sysselsättning. Då gavs möjligheter för partiellt arbetsföra att komma in på arbetsmarknaden. I oktober år 1943 tillsatte Gustav Möller en kommitté med syfte att skapa ökade möjligheter för att tillvarata de partiellt arbetsföras produktiva förmåga. Inom ett rationellt organiserat samhälle borde inte bara fullt arbetsföra utan också partiellt arbetsdugliga delta i produktionen, som Möller skrev i direktiven till kommittén (SOU 1946:24).

Kommittén presenterade fem tryckta betänkanden och ett stencilerat. Olika aspekter på partiellt arbetsföras arbetsmarknadssituation kom successivt att behandlas och beslutas av riksdagen (Proposition 1950:167). Åtgärder inom den så kallade arbetsvården infördes såsom arbetsprövning, arbetsutbildning, yrkesutbildning, skyddad och halvskyddad sysselsättning. Med tillkomsten av Arbetsmarknadsstyrelsen år 1948 fick den centrala organisationen av arbetsvårdsfrågor, liksom av arbetsmarknadspolitiken i övrigt, en fastare organisation (Proposition 1947:239).

## Statlig arbetsförmedling

I den nya arbetsmarknadspolitiken fick arbetsförmedlingen en mer aktiv roll (Delander med flera 1991). De första arbetsförmedlingarna startades i kommunal regi år 1902 och från år 1907 lämnades ett statligt bidrag till verksamheten. Även landsting kom att inrätta arbetsförmedlingar.

Under AK-politiken skulle hjälpsökande ha sökt men inte erhållit arbete hos den offentliga arbetsförmedlingen. Verkställande organ för statens arbetslöshetspolitik var särskilda kommunala arbetslöshetskommittéer. Arbetsförmedlingen fattade alltså inte några beslut om att bevilja eller förvägra någon arbetslöshetshjälp. Arbetsförmedlingen kunde därför befästa sin ställning som ett neutralt förmedlingsorgan på arbetsmarknaden.

Då inrättandet av en arbetslöshetsförsäkring aktualiserades infördes en lag om offentlig arbetsförmedling år 1934 (Proposition 1934:40). Arbetsförmedlingen skulle byggas ut och arbetsförmedlingskontor skulle finnas i varje landsting (och i städer utanför landsting) och statsbidragen höjdes. Arbetsförmedlingen fick här en roll som kontrollinstans till arbetslöshetsförsäkringen.

Gustav Möller hade emellertid högre krav på arbetsförmedling än arbetsanvisning och kontroll. Han satte i gång ett omfattande utredningsarbete som skulle förbereda ett förstatligande och en ny politik. Det skedde först med 1936 års rationaliseringsutredning, som presenterade sitt betänkande 1939 (SOU 1939:13). Arbetsförmedlingen borde förstatligas, den borde bli mer aktiv (att till exempel söka upp arbetsgivare för att uppspåra latent arbetslöshet), att bevilja bidrag till arbetssökandes rese- och flyttningkostnader med mera.

Men så kom kriget. Ett för Socialdemokraterna viktigt beslut efter krigsutbrottet blev nedläggningen av Arbetslöshetskommissionen (AK). Namnet antyder att kommissionen från början var tänkt som ett tillfälligt organ. Gustav Möller och Socialdemokraterna hade emellertid tvingats behålla kommissionen efter uppgörelsen med Bondeförbundet år 1933. I samband med krigsutbrottet i september 1939 inrättades Statens arbetsmarknadskommision (AMK). Dess uppgift var främst att reglera arbetsmarknaden och styra arbetskraftsanvändningen. Bland annat fick AMK hand om arbetsförmedlingen, som provisoriskt förstatligades. Arbetsmarknadskommisionen skulle nu bli ett viktigt redskap för att reglera arbetsmarknaden i kristid. De uppgifter som AK hade kvar, fördes över till AMK och AK kunde läggas ner (Proposition 1940:216). Staten tog på sig ansvaret för arbetsförmedlingens ledning, utveckling och kostnader. Det är nu som en mer passiv arbetslöshets hjälp omformas till en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Tillkomsten av Arbetsmarknadskommisionen (AMK) hade förberetts redan i slutet av 1930-talet. Chef för AMK blev Arthur Thomson. Det var Thomson, som svarade för den komplicerade arbetsmarknadspolitikerna under kriget och det var han som senare ledde utredningen om inventering och planering av statliga, kommunala och statskommunala investeringar för att förebygga arbetslöshet efter kriget. Han ledde också de utredningar som låg bakom tillkomsten av Arbetsmarknadsstyrelsen och det definitiva förstatligandet av arbetsförmedlingen efter kriget.

Arbetsmarknadskommisionen svarade för åtgärder mot arbetslöshet, men också för dirigering av arbetskraft till livsnödvändiga sektorer som jordbruk och bränsleförsörjning. Skogsarbete och vedhuggning blev exempelvis viktiga uppgifter för att kompensera den svenska bristen på stenkol och olja.

Det definitiva förstatligandet av arbetsförmedlingen blev föremål för en utredning (SOU 1946:51). En fördel med ett förstatligande skulle, enligt utredningen, vara att arbetsförmedlingen i långt större utsträckning än med kommunalt huvudmannaskap kunde arbeta med hela arbetsmarknadens intressen. Arbetsförmedlingens värde, hette det, ligger i att kunna utjämna tillgång och efterfrågan på arbetskraft inom större områden. Det skulle bli en större enhetlighet och samordning i förmedlingsarbetet och inte minst skulle det ges bättre möjligheter att rekrytera personal och ge personalen en relevant utbildning.

Arbetsförmedlingen förstatligades definitivt 1948 när Arbetsmarknads-kommissionen ersattes med Arbetsmarknadsverket, som omfattade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar (SOU 1947: 24).

År 2008 skedde en betydande omläggning av organisationen. Arbetsmarknadsverket med AMS i spetsen lades ner och ersattes av en ny myndighet, Arbetsförmedlingen. Enligt den då borgerliga regeringen försvårade myndighetsstrukturen styrningen av arbetsmarknadspolitiken och verksamheten hade en låg effektivitet (Proposition 2006/07:89). Arbetsförmedlingens platsförmedlande och kontrollerande funktioner betonas starkare i dag är tidigare och det finns en tydligare intention att förmedlingen skall prioritera utsatta grupper (Olofsson & Wadensjö 2021). Arbetsförmedlingen har numera blivit en upphandlande organisation där tjänster köps in från fristående aktörer. I samband härmed har ett stort antal förmedlingskontor avvecklats.

Ungdomsarbetslösheten i början av 1930-talet bekymrade Gustav Möller. I Sverige har vi idag en liknande situation med mycket hög ungdomsarbetslöshet. Alldeles för många avslutar skolan utan gymnasiekompetens och idag diskuteras och genomförs olika aktiverande åtgärder och kurser för ungdomar.



### 3. Arbetslöshetsförsäkringen

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen har en ovanlig konstruktion. Utomlands är arbetslöshetsförsäkringen vanligtvis en obligatorisk socialförsäkring. I Sverige är denna försäkring emellertid frivillig och administreras av arbetslöshetskassor, som upprättats av fackliga organisationer. Detta system benämns Gentsystemet efter den stad i Belgien, där för första gången fackliga arbetslöshetskassor fick offentligt stöd. Vid sidan av dessa kassor finns Alfakassan, som inte är kopplad till någon intresseorganisation. Totalt finns 24 arbetslöshetskassor i Sverige. Arbetslöshetskassorna är idag juridiskt skilda från facken.

I Sverige upprättades den första arbetslöshetskassan år 1892 inom Typograförbundet (Edebalk 1975). Efterhand kom flera fackförbund att upprätta arbetslöshetskassor. Det fanns inom fackförbunden olika motiv att inrätta en arbetslöshetskassa. Ett motiv hängde samman med att värva medlemmar till förbundet. Ett annat var att förbundet kunde hålla kvar sina medlemmar då de blev arbetslösa. Ett tredje viktigt motiv var att arbetslöshetsersättningen kunde hålla den arbetslöses förhandlingsstyrka uppe och därmed skydda de löner som organisationen förhandlat fram. På så sätt kan en facklig arbetslöshetsförsäkring ses som en del i lönepolitiken.

Frågan om offentlig arbetslöshetsförsäkring i Sverige aktualiserades redan före första världskriget. Om en nationell arbetslöshetsförsäkring skulle införas i Sverige sågs Gentsystemet som det enda möjliga alternativet och endast detta system diskuterades. På politiskt håll såg man både fördelar och nackdelar med systemet. Till fördelarna hörde att det redan fanns en möjlig administration, som kände de lokala arbetsmarknaderna och någon ny statlig administration behövde inte inrättas. Man var emellertid också medveten om nackdelarna. Det var främst förbund som organiserade hantverkare och industriarbetare, som hade arbetslöshetskassor och omfattningen skulle därför socialt sett bli otillfredsställande. Genom statsbidrag till arbetslöshetskassorna skulle staten dessutom gynna fackliga organisationer. Arbetsgivarna motsatte sig därför Gentsystemet. Ett starkt motstånd kom från bönderna. Att de, som skattebetalare, skulle bidra till att finansiera industrins arbetslöshet kunde inte accepteras.

I slutet av år 1915 tillsattes Socialförsäkringskommittén, som i första hand skulle utreda frågan om en allmän sjukförsäkring men också arbetslöshetsförsäkring. Det skulle därför dröja tills ett betänkande om arbetslöshetsförsäkring presenterades, närmare bestämt till slutet av år 1922 (SOU 1922:59).

Den svåra deflationskrisen alldeles i början av 1920-talet ledde till hög arbetslöshet och årsgenomsnittet för åren 1921 och 1922 kom enligt den dåvarande arbetslöshetsstatistiken att ligga klart över 20 procent. Den höga arbetslösheten medförde att de existerande fackliga arbetslöshetskassorna skulle ha tömts om inte extraordinära åtgärder genomförts (exempelvis uttaxeringar). Landsorganisationen (LO) kom nu att agera aktivt och krävde statligt stöd till arbetslöshetskassorna.

Det betänkande som Socialförsäkringskommittén presenterade 1922 byggde på statligt stöd till fackliga arbetslöshetskassor och på de principer som i övrigt gällde inom arbetslöshets hjälpen. På ingen punkt var förslaget generöst för de arbetslösa. Som exempel kan nämnas att daghjälp var låg, att nödhjälpsarbete med dess mycket låga löner betraktades som "lämpligt arbete" och att den som vägrade delta i ett sådant inte var ersättningsberättigad.

1924 återkom Socialdemokraterna till regeringsmakten, nu med Gustav Möller som socialminister. Möller tillsatte snabbt två sakkunniga för att förbereda en proposition, varefter en särskild nämnd av sakkunniga skulle granska förslaget. Att Möller forcerade frågan för att kunna lägga fram en proposition till 1926 års riksdag framgår av 1926 års statsverksproposition (Proposition 1926:1 femte huvudtiteln). Nu hade emellertid synpunkter framförts att ekonomiskt svaga och dåligt organiserade grupper inom jordbruket och skogsbruket inte skulle få hjälp av en frivillig försäkring. Mot dessa synpunkter hade Möller inga invändningar och han insåg att om dessa önskemål skulle tillgodoses torde arbetslöshetsförsäkringen bli obligatorisk. I stället för en väntad proposition tillsatte Möller en ny utredning som skulle pröva frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Den av Gustav Möller tillsatta utredningen lämnade sitt betänkande i april 1928 (SOU 1928:9). Betänkandet är märkligt eftersom det inte utformades som ett majoritetsbetänkande med tillhörande reservationer. Betänkandet innehåller utarbetade förslag både till en obligatorisk och till en frivillig försäkring och vid utarbetandet av förslagen hade samtliga sakkunniga deltagit oberoende av deras uppfattning huruvida en arbetslöshetsförsäkring skulle

införas eller inte och oberoende av om försäkringen skulle vara obligatorisk eller frivillig. Fyra av de åtta sakkunniga förordade införandet av arbetslöshetsförsäkring (två socialdemokrater och två folkfrisinnade). Samtliga sakkunniga var dock överens att om en arbetslöshetsförsäkring skulle införas så borde den vara obligatorisk. Detta var i linje med den dåvarande utvecklingen utomlands.

Må vara att den föreslagna försäkringen borde vara obligatorisk, men allmän var den inte. Man undantog exempelvis grupper med liten arbetslöshetsrisk. Särskilt skall uppmärksammas att den stora gruppen lant- och skogsarbetare inte omfattades (uppskattningsvis 235 000 arbetare). De sakkunniga var här överens om att denna uteslutna grupp hade behov av försäkringskydd, men administrativa överväganden hade motiverat uteslutningen (relativt höga kostnader i samband med kontroll och uppbörd av avgifter). Enligt de sakkunniga borde försäkringen till att börja med omfatta lättadministrerade grupper.

Beträffande villkoren för att erhålla ersättning var de borgerliga betydligt stramare än Socialdemokraterna. Enligt Socialdemokraterna borde det uttryckligen stadgas att hänvisning inte fick ske till konfliktdrabbad arbetsplats. Detta accepterade inte borgarna. Dessutom ansåg de borgerliga ledamöterna att reservarbeten (nödhjälpsarbeten) var ”lämpliga arbeten”, något som Socialdemokraterna helt motsatte sig.

Fram till hösten 1932, då Socialdemokraterna återkom i regeringsställning, gjordes motionsvägen framstötar i riksdagen efter det att betänkandet presenterats (åren 1929, 1931 och 1932). I 1929 års motion, med endast Möller som undertecknare, heter det att hjälpen till arbetslösa inte borde utgå efter behovsprövning. Behovsprövningen orsakar irritationsmoment bland annat eftersom sparsamma och skötsamma personer inte ansågs vara i behov av hjälp. I motionen diskuteras för- och nackdelar med en obligatorisk och frivillig försäkring och slutsatsen är glasklar. Enligt Möller ger Socialdemokraterna ”den obligatoriska linjen *ett obetingat företräde* framför den frivilliga” (Motion FK 1929:108 s 13).

Kring år 1930 hade obligatorielinjen kommit i vanrykte. Erfarenheter av obligatoriska system främst i Tyskland och Storbritannien avskräckte de borgare som tidigare varit förhållandevis positiva till införandet av arbetslöshetsförsäkring. I Tyskland och Storbritannien hade arbetslöshetsförsäkringen inte klarat av de problem som en större arbetslöshet orsakade. Systemen ut-

satte statskassan för stora påfrestningar och systemen kom helt enkelt att bli understödssystem i stället för försäkringar. Härtill kom att ett obligatorium i ett glesbefolkat land som Sverige skulle få svårigheter och höga kostnader för att omfatta stora grupper som lant- och skogsarbetare. I realiteten återstod bara Gentsystemet, dock med den borgerliga reservationen att effekter på löneböjligheten (och därmed för arbetslösheten) minimerades.

Efter valframgången hösten 1932 återfick Socialdemokraterna regeringsmakten och Gustav Möller återkom som socialminister. Möller tillsatte tidigt en sakkunniggrupp för att genomföra en överarbetning av 1928 års förslag.

Departementsutredningen lämnade sitt betänkande i januari 1933 och dess lagförslag utgick från den socialdemokratiska varianten av 1928 års alternativa förslag till en frivillig försäkring. Det var alltså ett Gentsystem som förordades. För de sakkunniga framstod det som angeläget att inkludera även de grupper som 1928 års utredning utelämnat. Detta löstes med en helt ny konstruktion av statsbidraget. Statsbidraget i tidigare förslag utgick i relation till arbetslöshetskassornas avgifter (för att minska statens utgifter vid hög arbetslöshet). Nu föreslogs att statsbidraget skulle utgå med proportionsvis högre belopp för arbetslöshetskassor med relativt hög arbetslöshet, något som bland annat skulle vara fördelaktigt för skogsarbetarna. Vidare konstruerades statsbidraget så att förbund med låg lönenivå (och följaktligen låga dagessättningar) skulle få ett relativt större statsbidrag. Detta skulle gynna kassabildandet för exempelvis lantarbetarna. En viktig nyhet sammanhängde med det krisprogram som Socialdemokraterna planerade genomföra och där reservarbeten skulle ersättas av beredskapsarbeten med avtalsenliga löner. Problematiken med att hänvisa ersättningsberättigade till reservarbeten skulle därmed elimineras.

Efter en snabb remissbehandling lämnade Möller en proposition till riksdagen i mars månad 1933 (Proposition 1933:209). Vissa detaljer hade ändrats, men propositionen svarade i allt väsentligt mot de sakkunnigas förslag. Bondeförbundet och högern motsatte sig bestämt förslaget i propositionen. Dock vanns inte tillräckligt många frisinnade röster för att propositionen skulle accepteras av riksdagen.

Möller återkom med en proposition till 1934 års riksdag (Proposition 1934:38). Den var i stort sett likalydande med föregående års men med eftergifter för de frisinnades synpunkter gällande bland annat skälighetsprövning av lönen i ”lämpligt arbete”. Nu kunde riksdagen med en klar socialdemo-

kratisk och frisinnad majoritet fatta ett positivt beslut. Beslutet trädde i kraft år 1935.

Gustav Möller och Socialdemokraterna hade tvingats att balansera mellan fackliga och frisinnade krav. Pådrivare för en arbetslöshetsförsäkring var fackföreningsrörelsen, men det var de frisinnade som kom att bestämma villkoren. Följaktligen blev den svenska arbetslöshetsförsäkringen ytterst stram till sin konstruktion och några glädjeutbrott från fackligt håll märktes inte, snarare tvärtom (Edebalk 1975).

Gustav Möller hade bara att acceptera de strama försäkringsvillkoren. I olika sammanhang hade han förordat obligatorielinjen åren kring 1930. Han erkände öppet att det viktigaste för honom var att få bort behovsprincipen och att i stället få försäkringsprincipen accepterad inom arbetslöshetspolitiken. Huruvida arbetslöshetsförsäkringen blev frivillig eller obligatorisk blev då av mindre intresse för Möller.

Till och med år 1940 hade endast fjorton så kallade erkända arbetslöshetskassor bildats. Endast cirka 20 procent av medlemmarna i Landsorganisationen (LO) ingick då i den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen. Motståndet mot den strama konstruktion som försäkringen fått, var alltså starkt. Statsbidraget var så konstruerat att det missgynnade höglönegrupper och förbund med låg eller mycket hög arbetslöshet.

I början av kriget med dess avspärningar uppstod arbetslöshet. Då framfördes förslag att justera arbetslöshetsförsäkringen. Gustav Möller lämnade en proposition till riksdagen, som innebar högre statsbidrag till kassorna (Proposition 1941:33). Nu hände det märkliga, att ett enhälligt riksdagsutskott gick betydligt längre än vad Möller föreslagit i propositionen (Andra lagutskottet 1941:33). Statsbidragen blev högre och ändrades samtidigt, så att de inte längre skulle missgynna arbetslöshetskassor med en hög dagpenning. Praktiskt taget utan motstånd biföll riksdagen utskottets förslag.

En obesvarad fråga är varför Gustav Möller inte gick längre i sin proposition. Mest sannolikt är att detta berodde på att Sverige då hade en samlingsregering och där skulle inre politiska meningsskiljaktigheter i görligaste mån undanskjutas. På högerhåll var man exempelvis inte förtjust i Gentsystemet. Möller gladdes emellertid över riksdagens beslut. ”Det är mycket sällan man kan uttrycka verklig glädje över att Kungl. Maj:t blir desavouerad, men i detta fall kan jag verkligen säga, att det oförställt gläder mig” yttrade han, då beslutet var taget (Protokoll FK 1941:42 sid 27).

Nya förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen skedde år 1944 och även denna gång finner vi fackliga påtryckningar bakom beslutet (Proposition 1944:301). Det finns en viss skillnad bakom besluten 1941 och 1944. Under år 1944 fanns en utbredd fruktan för en efterkrigsdepression och det gällde att förbereda sig för en befarad massarbetslöshet.

Riksdagsbesluten åren 1941 och 1944 medförde en påtaglig ökning av fackförbundens benägenhet att bilda arbetslöshetskassor. År 1945 fanns 33 kassor med 819 tusen medlemmar (Edebalk 1996).

Den av Gustav Möller tillsatta Socialvårdskommittén hade presenterat ett betänkande om arbetslöshetsförsäkring i september månad 1948 (SOU 1948:39). Att den dåvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen hade en begränsad omfattning innebar att obligatoriefrågan blev aktuell. Kommittén presenterade två förslag till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Båda förslagen innebar att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle införas. Enligt alternativ I administreras försäkringen av lokala socialförsäkringsnämnder (som också skulle ha hand om övriga socialförsäkringar) och i princip alla förvärvsarbetande omfattas av försäkringen. I alternativ II behålls de erkända arbetslöshetskassorna och vid sidan av dessa skapas ett kontantstöd i form av en enhetsersättning, som socialförsäkringsnämnderna skulle administrera. Kommitténs majoritet förordade alternativ II.

Betänkandet år 1948 kom vid en olämplig tidpunkt. Samhällsekonomin efter kriget kännetecknades av full sysselsättning och inflationstryck. Just år 1948 hade en rad tidigare beslutade förmåner trätt i kraft som exempelvis den nya folkpensionen och allmänna barnbidrag. Både från socialdemokratiskt och borgerligt håll framhölls betydelsen av en reformpaus.

Inför andrakammarvalet hösten 1948 hade Socialdemokraterna förordat ”en allomfattande förbättrad arbetslöshetsförsäkring” (Möller 1948 sid 15). Men det fanns nu ingen aktör, som *efter* valet drev frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Den ekonomiska politiken och den fulla sysselsättningen efter kriget kom dessutom att reducera arbetslöshetsförsäkringens socialpolitiska betydelse, något som Möller själv ansåg. En mer genomgripande reform av arbetslöshetsförsäkringen blev alltså inte möjlig under Möllers tid som socialminister. Det slutliga avgörandet svarade Möllers efterträdare Gunnar Sträng för. Efter regeringsombildningen hösten 1951 gjordes förnyade fackliga framstötter och Sträng, som hade en gedigen facklig bakgrund, tillsatte snabbt en ny utred-

ning. Utredningen ledde år 1953 fram till ett riksdagsbeslut, som innebar rejäla förbättringar av arbetslöshetskassornas förutsättningar (Proposition 1953:166). Beslutet banade väg för en ny expansion av den svenska frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen nådde en topp runt 1990. Anslutningen (och den fackliga tillhörigheten) var mycket hög, ersättningen var 90 procent av arbetsförtjänsten, karenstiden (tidigare fem dagar) var borttagen och ersättningsperioden var i stort sett obegränsad. Så kom den svåra samhällsekonomiska krisen i början av 1990-talet. Nu påbörjades en nedmontering av arbetslöshetsförsäkringen som fortsatt under 2000-talet, särskilt efter år 2005. Det har rört sig om minskade statliga subventioner, hårdare ersättningsvillkor och sämre ersättningar. En mindre del av inkomstförlusten kompenseras och endast runt 30 procent av de arbetslösa får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Jayeon Lindellee, som skrivit en avhandling om arbetslöshetsförsäkringen, ser dagens arbetslöshetsförsäkring som den fula ankungen i den svenska välfärdsstaten (Lindellee 2022). En effekt av nedmonteringen har blivit att avtalade och individuella inkomstförsäkringar vuxit fram som komplement till arbetslöshetsförsäkringen.

## 4. Lagstadgad semester

Semester är ledighet med bibehållen lön. År 1938 infördes i Sverige en lagstadgad semester om två veckor. Numera omfattar semesterrättigheten fem veckor.

Det som då kallades arbetarsemester reglerades i början av 1900-talet genom avtal. På tjänstemannasidan hade man normalt en avtalsmässig semester. Detsamma gällde för befattningshavare inom stat och kommuner. Arbetarna hade det svårare att i avtal få hyggliga semestrar, vanligt var fyra dagars semester, förutsatt att man arbetade under avtal.

Redan år 1920 hade Arbetstidskommittén lagt förslag om lagstadgad arbetarsemester om åtta dagar (Proposition 1931:40). Kommittén menade att kostnaderna för en arbetarsemester kunde bli kännbara, men att semestern skulle få gynnsamma verkningar för arbetarnas arbetskraft, arbetslust och för folkhälsan. Den svåra samhällsekonomiska situationen under 1920-talet och ett arbetsgivarmotstånd gjorde att frågan först kom att tas upp år 1931 i samband med riksdagens behandling av arbetarskyddslagen.

Socialdemokraterna hade före beslutet om arbetarskyddslagen yrkat på införandet av en veckas semester (Motion FK 1931:205). Riksdagens beslut innebar emellertid en vänlig anmodan till arbetsgivarna att de borde bereda semester under minst fyra söckendagar per år åt den som varit anställd i ett företag under en längre tid (Proposition 1931:40). Bestämmelsen fick knappast någon praktisk betydelse och för områden utan avtal blev den betydelselös (Höjer 1952).

Semesterfrågan fick fortsatt aktualitet med krav på längre semesterrättighet (se till exempel Motion AK 1932:61 och AK 1935:338). En år 1931 tillsatt utredning om arbetsavtal föreslog laglig rätt till semester (SOU 1935:18). Det intressanta med det förslaget är att semesterrättigheten differentierades. För arbetsledande personal var den tre veckor, för kontorsanställda och liknande två veckor samt för övriga, det vill säga arbetare, en vecka. Tydligare än så kunde knappast kategoriklyvningen på arbetsmarknaden illustreras. Detta var inget som Gustav Möller kunde acceptera. I stället tillsatte han en grupp sakkunniga för att utreda frågan om arbetares och övriga löneanställdas semesterrätt.



De av Möller tillsatta sakkunniga avvisade kategoriklyvningen och föreslog att samma förmåner skulle gälla för alla som omfattas av lagen. Semestertiden föreslogs till tolv arbetsdagar, det vill säga två veckor (arbetsveckan var då sex dagar). Detta var en rejäl förbättring jämfört med det rådande läget. Cirka 75 procent av de avtalsbundna arbetarna hade semester rätt enligt en undersökning. Endast 13,5 procent av dessa hade en längre semestertid än sex dagar (Proposition 1938:286).

De sakkunnigas förslag gick ut på remiss och det man kan konstatera är att meningarna var synnerligen delade om rätten till semester skulle lagfästas (utan i stället ses som en avtalsfråga) och om semestertiden skulle omfatta så mycket som 12 arbetsdagar. En oro för de ekonomiska konsekvenserna fanns också med i bilden. Samtliga arbetsgivarorganisationer motsatte sig förslaget, medan samtliga arbetstagarorganisationer tillstyrkte förslaget.

Gustav Möller lämnade en proposition som i huvudsak stämde överens med de sakkunnigas förslag (Proposition 1938:286). Lagen gav en semesterdag för varje månad med minst 16 arbetsdagar och semestern skulle utgå under det efterföljande kalenderåret. Full semester omfattade följaktligen 12 arbetsdagar det vill säga två veckor. Tolv arbetsdagars viloperiod får anses vara ett minimum för att ge påtagliga resultat ur hälsosynpunkt, menade Möller i propositionen.

Riksdagen antog huvudbudskapet i Möllers proposition under stor enighet (Andra lagutskottet utlåtande 1938:58). Visst fanns skiljaktigheter (exempelvis önskades särskilda semestervillkor för jordbruk och småföretag) och yrkanden om en lång övergångstid med tanke på de ekonomiska konsekvenserna. Då det gällde de ekonomiska konsekvenserna menade utskottet att det måste beaktas att arbetsresultatet kunde förväntas bli bättre tack vare att arbetarna genom semestern fick förbättrad kondition och ökad arbetsglädje. Utskottet ansåg dessutom att det vore orimligt med olika lång semester beroende på vilken typ av företag man är anställd. Semestern skulle vara allmän.

Gustav Möller var synnerligen nöjd över utskottets utlåtande (Protokoll FK 1938:41). Med semesterlagen, sade han i riksdagen, utplånas ett av de gamla klassmärkena som medför olika slags livsföring bland skilda medborgargrupper. Ju fler sådana steg man tar, desto större förutsättningar skapar man för hela samhällsbyggets hållfasthet och för medborgarnas känsla för samhället.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1938 vilket innebar att full semester om 12 dagar kom att utgå först år 1940.

Diverse ändringar skedde under 1940-talet, men fortfarande var det normala två veckors semester.

Gustav Möller tillsatte i mars 1947 en utredning med uppdrag bland annat att utreda frågan om längden på den lagstadgade semestern. Möller skrev i direktiven till utredningen att ökad vilotid bör leda till ett bättre utnyttjande av den mänskliga arbetskraften och därmed till en stegring av produktionen. Man torde vara berättigad anta, fortsatte han, att en förlängd semester skall på grund av ökad effektivitet och större arbetsförmåga tämligen snart leda till en produktionsstegring, som till fullo kompenserar den arbetstidsminskning som semesterns förlängning innebär (SOU 1950:32).

Utredningen föreslog tre veckors lagstadgad semester. Och något annat var knappast att vänta efter Gustav Möllers direktiv till utredningen. Remissinstanserna var så gott som undantagslöst positiva till tre veckors semester, men meningarna var delade om reformen borde införas i dåvarande samhälls-ekonomiska läge. Samhällsekonomin var ”överhettad” och Koreainflationen grasserade. Möllers proposition (Proposition 1951:72) antogs emellertid under stor enighet i riksdagen och reformen kunde träda i full kraft år 1953. Detta var Gustav Möllers sista stora framgång som socialminister.

År 1963 infördes en lagstadgad semester om fyra veckor (Proposition 1963:58). Sedan 1978 omfattar semestern fem veckor, med en ökning om två dagar 1991, som dock ändrades till fem veckor år 1994 (Proposition 1992/93:50). Denna sänkning ingick i ett större åtgärds paket, som var en följd av en överenskommelse mellan den då borgerliga regeringen och Socialdemokraterna i syfte att stabilisera den svenska ekonomin. Den tillfälliga ökningen hade varit en följd av Socialdemokraternas vallöfte år 1988 att införa sex veckors semester (Socialdemokraterna 1988).

Arbetarskyddsfrågor var viktiga för Gustav Möller. År 1948 presenterade han en proposition som innebar väsentliga utvidgningar av arbetarskyddet (Proposition 1948:298). Bland annat inkluderades jordbruket och åtgärder till förebyggande av ohälsa sköts i förgrunden. Förarbetet till arbetarskyddslagen hade gjorts av Arbetarskyddskommittén, som tillsats redan år 1938 (SOU 1946:60).

Ett annat exempel på Möllers intresse för arbetarskyddsfrågor är förbudet att avskeda kvinnor på grund av trolovning, äktenskap eller barnsbörd. I

Möllers direktiv till Befolkningskommissionen skrev han att det inte kunde vara ägnat att uppmuntra familjebildning att, såsom ofta sker, arbetsgivare vägrar fortsatt anställning åt kvinnor då de gifter sig eller föder barn. Så Befolkningskommissionen lämnade ett betänkande om förbud mot avskedande av kvinnor under dessa förutsättningar (SOU 1938:13) något som riksdagen år 1939 beslutade om (Proposition 1939:114). Då var Möller tillfälligtvis handelsminister så propositionen var signerad av dåvarande socialministern Albert Forslund.

## 5. Bostadspolitik

Vissa drag i dagens svenska bostadspolitik kan spåras till Gustav Möller, närmare bestämt hyreskontrollen (alltså ingen fri hyressättning på bostadsmarknaden) samt bostadsbidrag. Bostadsbidraget storlek beror numera på inkomst, bostadskostnad, bostadens storlek och antal barn. Inte bara barnfamiljer utan även unga ensamstående under 29 år kan numera ha rätt till bostadsbidrag.

Bostadsnöd och bostadsbrist uppmärksammades kring förra sekelskiftet som en allvarlig social fråga (Thörn 2017). Bostadsproblematiken sågs då som en fråga för kommunerna. Under första världskriget kom staten att gå in med tillfälliga subventioner och hyresreglering eftersom bostadsproduktionen minskade och hyrorna steg. Det var, som Höjer (1952) uttryckte det, ett ”socialpolitiskt nödhjälpingripande” som avslutades i början av 1920-talet.

Under första världskriget hade det som nämnts införts en hyresreglering. För att regleringen inte skulle leda till en alltför stark minskning av bostadsproduktionen infördes år 1920 ett tillfälligt bostadslån. Hyresregleringen togs bort år 1923 och då skulle enligt intentionerna bostadslånet tas bort och marknaden styra bostadsproduktionens omfattning och inriktning. Möller menade emellertid i en motion till 1924 års riksdag att bostadslånet borde finnas kvar, att den dåvarande bostadslånefonden borde ökas samt att statlig långivning skulle bli ett permanent inslag i bostadspolitikerna (Motion FK 1924:256). Enligt Möllers motion fick många medborgare lida under ett bostadselände, som kunde få ödesdigra verkningar för de uppväxande barnen.

Som socialminister lämnade Gustav Möller en proposition rörande bostadslån år 1925. Även i denna underströk han bostadsfrågans sociala betydelse (Proposition 1925:202). För Möller stod det klart, något som han utvecklade i den följande riksdagsdebatten, att frågan om att skaffa sunda bostäder var ett av de viktigaste sociala frågor som man överhuvudtaget hade att pröva i industrialiserade länder och det fick inte bara vara en kris-tidsföreteelse (Protokoll AK 1925:41). Någon framgång nådde han emellertid inte.

Genom krisuppgörelsen år 1933 mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet kom bostadsbyggandet att bli ett led i den ekonomiska politiken. I oktober samma år tillsatte Gustav Möller den Bostadssociala utredningen.

## Bostadsbidrag

Bostadssociala utredningen skulle i en första etapp utreda aktuella bostadspolitiska problem och föreslå åtgärder. I en andra etapp skulle utredningen lämna förslag på en mer planmässig bostadspolitik på längre sikt. Primus motor och sekreterare i utredningen blev nationalekonomen Alf Johansson, som tidigare visat ett starkt engagemang i bostadsfrågan.

Då utredningen kom i gång med sitt arbete började även befolkningsfrågans kritiska läge att uppmärksammas och familjepolitiska hänsyn blev vägledande (se kapitel 6). Sedan konjunkturförhållandena förbättrats och bostadsbyggande inte behövde motiveras av arbetsmässiga skäl, kunde utredningen inrikta sitt arbete på bostadssociala förhållanden. Uppmärksamheten riktades mot att barnfamiljer i stor omfattning bodde i rena slumbostäder i städerna. Lösningen för utredarna blev att familje-bostäder borde produceras. Ett betänkande om stöd till barnrikehus lämnades i början av år 1935 (SOU 1935:2). Gustav Möller lämnade redan i mars samma år en proposition (Proposition 1935:221), som accepterades av riksdagen.

Barnrikehus var till för mindre bemedlade barnfamiljer. Fördelaktiga statliga lån skulle utgå till kommuner eller allmännyttiga bostadsföretag, som inrättade barnrikehus och familjerna kunde dessutom få särskilda familje-bostadsbidrag för att hålla hyran relativt låg. Bostadsbidraget, som var relaterat till antalet barn och inkomst, betalades till fastighetsägaren och var alltså ett hyresavdrag för de boende. Bestämda krav på bostädernas utrymme och utrustning ställdes upp.

Frågan om barnrikehus illustrerar en principiell konflikt, som utvecklats inom bostadspolitiken mellan främst Socialdemokraterna å ena sidan och Högern och Folkpartiet å den andra. Enighet rådde dock om att befolkningspolitiska och folkhygieniska skäl påkallade åtgärder från det allmännas sida.

Det är nu som de allmännyttiga bostadsföretagen debuterar som bostadspolitiska aktörer och som viktiga instrument i Socialdemokraternas bostadspolitik. De borgerliga partierna hade motionerat om att bostadsbidragen till

flerbarnsfamiljer även skulle kunna utgå till boende i enskilt ägda fastigheter (Motion FK 1935:332 och AK 1935:579). I en reservation till utskottsutlåtandet i riksdagen menade borgarna dessutom att lån skulle utgå för all ny- och ombyggnad av bostäder för barnrika familjer (Statsutskottet 1935:144).

Det som skedde var en radikal nyorientering av svensk bostadspolitik under ledning av Gustav Möller. Barnrikehusen var ett uttryck för statens nya inställning till bostadsförsörjningen. Missförhållanden på bostadsmarknaden skulle undanröjas och bostadspolitik blev huvudsakligen en angelägenhet för staten.

Bostadssociala utredningen, som varit verksam sedan 1933, presenterade ett betänkande år 1945 (SOU 1945:63). I betänkandet föreslogs några allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitik. Bland annat föreslogs:

1. Målsättningen skulle vara en allmän höjning av bostädernas utrustningsstandard och utrymmesstandard. Som norm för utrymmesstandard angavs två boende per rum, köket oräknat.
2. Bostadsbidragen till vissa grupper skulle byggas ut så att boendekostnaden kunde uppgå till högst 20 procent av hushållsinkomsten för en bostad, som uppfyllde standardkraven. Bostadsbidraget var en utvidgning av familjestödet till boende i barnrikehus. Det skulle vara ett löpande bidrag och differentierat efter familjestorlek. Bidraget skulle inte vara inkomstprövat.

Bostadsbidraget skulle dels hålla familjernas boendekostnader nere, dels stimulera efterfrågan på moderna lägenheter. Bidraget skulle utgå utan inkomstprövning och skulle omfatta familjer med lägst två barn (det tidigare bidraget till boende i barnrikehus förutsatte minst tre barn). Förslaget om icke-inkomstprövade familjebostadsbidrag sympatiserade Möller med, men han vågade inte följa denna idé (av finansiella skäl), utan bidragen blev inkomstprövade (Proposition 1947:235). Bidraget ersatte i de nya husen de familjebidrag som tidigare utgått till barnrikehus. Bidraget utgick till familjer med minst två hemmaboende barn. Lägenheten skulle ha en viss storlek och standard och en hyreslägenhet, för vilken bidrag utgick, skulle alltid vara underkastad hyreskontroll. Högern och Bondeförbundet motsatte sig utvidgningen av familjebostadsbidraget (Statsutskottet 1947:235).

Bostadssociala utredningen hade dessutom föreslagit att familjebostadsbidrag skulle utgå även till boende i äldre fastigheter. Detta vågade sig Möller heller inte på (det var ju många reformer som skulle finansieras efter kriget). Inför valet hösten 1948 ställdes detta dock i utsikt (Möller 1948).

Med den nya bostadspolitiken kunde successivt de särskilda stöden till barnrikehus avvecklas. Över huvud taget kom kategoriboenden att ifrågasättas efter kriget.

Flera stora socialpolitiska reformer beslutades åren efter krigsslutet. Främst tänker man på folkpensionen och barnbidragen. Statens finanser blev givetvis ansträngda och Bostadssociala kommitténs ”generösa” bostadsbidrag blev därför omöjliga att genomföra. Gustav Möller hade att anpassa sig och bostadsbidraget kom därför till att börja med att endast gälla vid boende i nybyggda hus. Bostadsbidraget blev därför ett medel för att få fram fler moderna bostäder.

Sedan Gustav Möllers tid kom bostadsbidraget så småningom att utvidgas. Bostadsbidrag utgår numera även för boende i äldre hus och också för enbarnsfamiljer. Även unga (18–28 år) kan ha rätt till bostadsbidrag. Bostadsbidrag utbetalas för närvarande till cirka 156 000 hushåll. 17 procent är ungdomshushåll utan barn (Försäkringskassan 2022).

## Hyreskontroll

Hyresreglering hade tillfälligt införts under första världskriget, men regleringen togs bort i början av 1920-talet. Bostadsmarknaden blev härefter i princip en fri marknad.

Dagens hyreskontroll kan spåras till de stöd och subventioner som under Gustav Möllers ledning infördes på 1930-talet. Barnrikehusen, som nämnts ovan, uppfördes med statliga lån och subventioner till barnfamiljerna. Här hade det uppställts bestämda krav i fråga om bostädernas utrymme och utrustning. Eftersom stat och kommun inte kunde påverka hyressättningen i privata bostäder kunde barnrikehus endast uppföras av kommuner eller allmännyttiga bostadsföretag.

Samma princip kom att gälla för de så kallade pensionärshemmen. År 1939 beslutade en enhällig riksdag om statsbidrag till pensionärshem (Proposition 1939:177). Statsbidrag kunde endast utgå till bostäder, som förvaltades

av kommun eller allmännyttigt bostadsföretag. Bostäderna skulle hålla god kvalitet och ha en låg maximerad hyra, som i princip kunde rymmas i en pensionärs budget.

Krigsutbrottet år 1939 ledde till en kris inom bostadsbyggandet och en kraftig nedgång skedde inom byggandet. För samlingsregeringen gällde det att i görligaste mån motverka bostadsbrist och hyresstegringstendenser. Ett krisprogram för bostadsbyggandet kom därför att utvecklas.

Redan i augusti 1940 tillkallade Gustav Möller sakkunniga för att utreda byggnadskostnaderna och att föreslå åtgärder för att hålla kostnaderna nere. I början av år 1941 konstaterade utredningen att kapitalförsörjning och räntevillkor spelade en dominerande roll för bostadsbyggnadskrisen (SOU 1941:4). Följaktligen borde staten gå in med ett generellt stöd till nybyggda bostäder i form av tertiärlån (topplån) till relativt låg ränta samt garantera räntan på underliggande lån. Tertiärlånen var förbundna med en hyreskontroll.

Utifrån utredningens betänkande presenterade Gustav Möller en proposition (Proposition 1941:251), som antogs av riksdagen. Tidigare hade statens stöd till bostadsbyggande främst haft en selektiv inriktning (exempelvis stöd till barnrikehus eller pensionärshem). Ganska oansenliga statliga tertiärlån hade funnits tidigare, men nu blev stödet alltså generellt.

Tanken bakom denna ambitiösa politik var bland annat att en utökad bostadsproduktion skulle minska bostadsbristen och hålla hyrorna nere. Utan en ökad produktion skulle hyrorna höjas och det kunde bli aktuellt med hyresreglering, en åtgärd som inte tilltalade Gustav Möller.

Men byggnadskostnaderna och därmed hyrorna steg och en hyresreglering infördes för att förhindra att hyrorna steg i äldre hus. Hyrorna stoppades vid 1939 års nivå (Proposition 1942:301).

De bostadspolitiska beslut som togs åren 1941 och 1942, som snarast var att betrakta som krisåtgärder, fick en permanent form och kom till sina huvuddrag att ligga till grund för efterkrigstidens bostadspolitik.

Som tidigare nämnts presenterade Bostadssociala utredningen ett betänkande i slutet av år 1945 (SOU 1945:63). I betänkandet föreslogs några allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Ett viktigt mål för utredningen var att hålla tillbaka spekulativa vinstintressen från bostadsbyggandet. Bostadsförvaltningen av flerfamiljshus borde därför i huvudsak skötas av företag som arbetade utan vinstsyfte och i samverkan med och tillsyn av



kommunen. Lånetaket för allmännyttiga bostadsföretag föreslogs därför bli 100 procent.

Rörande tertiärlånen till flerfamiljshus lämnade Gustav Möller en proposition till riksdagen år 1946 (Proposition 1946:279). Statens stimulans till bostadsbyggandet kom efter riksdagsbehandlingen att innebära att topplånen helt eller delvist togs över av staten och utvidgades jämfört med tidigare. Det statliga tertiärlånet, som var ett inteckningslån med en fördelaktig ränta, kunde uppgå till 100 procent av den godtagna produktionskostnaden för kommuner och allmännyttiga bostadsföretag. För kooperativa företag blev högsta belopp 95 procent och för privata företag normalt högst 85 procent.

Beviljandet av tertiärlån blev en hörnsten inom bostadspolitiken. På så sätt fick staten ett avgörande inflytande på bostädernas storlek och utrustning, men också på hyressättningen genom lånevillkoren. Amorteringstiden var densamma för samtliga företag, 40 år. För de underliggande lånen garanterade staten räntan under de första 10 åren.

I stort var partierna eniga beträffande bostadspolitikens mål, det vill säga att få bort bostadsbristen och att höja bostadsstandarden. Detsamma gäller långivningen, men exempelvis Folkpartiet menade att privata företag borde ha samma fördelaktiga lånevillkor som kooperativa företag och att samtliga lånetak borde sänkas. Högerpartiet menade att bostadsproduktionen borde ske i fri konkurrens och att det därför borde vara lika villkor för samtliga företagsformer (Statsutskottet 1946:238).

Begreppet ”allmännyttigt företag” infördes i samband med stödet till barnrikehus år 1935. Verksamhetens form tillkom emellertid i huvudsak genom riksdagsbeslutet år 1946. Med den nya bostadspolitiken kunde successivt de särskilda stöden till barnrikehus avvecklas.

År 1946, när de bostadssociala frågorna diskuterades i riksdagen, framhöll Gustav Möller att han vågade spå att om fem år, när samtliga delar av bostadspolitiken förverkligats, så kommer det inte att höjas en röst i riksdagen mot denna bostadspolitik (Protokoll AK 1946:30). Han blev inte sannspådd. Den hetsiga valkampanjen år 1948 präglades bland annat av det som kallades ”Planhushållningsmotståndet” från borgerligt håll och bostadspolitiken angreps. Det gällde inte minst de allmännyttiga bostadsföretagens privilegierade ställning. Särskilt stark var kritiken från högerhåll, där man bland annat ville avskaffa hyresregleringen.

Hyresregleringen avskaffades först år 1975 (Proposition 1974:150). Då hade bostadsbyggandet ökat kraftigt (miljonprogrammet) och man hoppades på att den bättre tillgången på lägenheter inte skulle medföra oskäligen hyreshöjningar i det äldre bostadsbeståndet.

De statliga bostadslånen upphörde år 1992 och sedan år 1969 sker hyreskontrollen i form av bruksvärdessystemet. Numera är inte längre de kommunala bostadsföretagen normgivande för hyressättningen.

## 6. Familjepolitik

Familjepolitik är främst inriktad på familjernas ekonomiska situation. Dagens familjepolitik har många olika ingredienser, men den viktigaste torde vara att minska de ekonomiska skillnaderna mellan barnfamiljer och barnlösa. I grunden finns en rättvisaspekt.

För Gustav Möller var bostadspolitik och familjepolitik sammanvävda. Det första steget i det som kom att kallas familjepolitik togs med den bostads-sociala utredning som Gustav Möller tillsatte år 1933 (Lundqvist 2013). Denna utredning låg sedan bakom de bostadspolitiska reformer som genomfördes under Möllers ledning under 1930- och 1940-talen. Familjebostadsbidraget exempelvis tillhörde på Möllers tid både bostadspolitik och familjepolitik.

Familjepolitik benämndes på 1930-talet befolkningspolitik. Befolkningspolitik blev aktuellt efter den djupa ekonomiska krisen alldeles i början av 1930-talet. Ekonomiska svårigheter för barnfamiljer och sjunkande födelsetal ledde till krav på politisk handling speciellt efter publiceringen av makarna Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* år 1934. Boken slog ner som en bomb i den svenska samhällsdebatten (Hatje 2013) och Gustav Möller tillsatte en befolkningskommission. Det politiska intresset på 1930-talet kom i mångt och mycket att handla om åtgärder för att höja födelsetalen och det fanns överlag ett starkt politiskt intresse för att skapa förutsättningar för detta.

På 1940-talet kom familjepolitiken alltmer att handla om hur kostnaderna för barn skulle fördelas. Den mest genomgripande reformen inom familjepolitiken blev då beslutet om allmänna barnbidrag år 1947.

### Allmänna barnbidrag

Allmänna och enhetliga barnbidrag har funnit i Sverige sedan 1948 efter ett riksdagsbeslut år 1947 (Proposition 1947: 220). Föräldrar har rätt till allmänt barnbidrag för barn som är bosatta i Sverige till och med det kvartal då barnet fyllt 16 år. Numera finns också ett flerbarnstillägg, som utgår från andra barnet.

Selektiva barnbidrag hade funnits före 1948. Till den då allmänna pensionsförsäkringen hade det funnits ett barn tillägg till det som kallades invaliders barn, eller med dagens terminologi: barn till förtidspensionärer. År 1937 kom benämningen ”barnbidrag” att användas (Proposition 1937:276). Barnbidraget kom då också att omfatta föräldralösa barn och barn till änkor. Bidraget var inkomstprövat. Dessa barnbidrag var helt enkelt en inkomstutfyllnad och kan inte ses som en förlaga till de allmänna barnbidrag som riksdagen beslutade om år 1947.

Bakgrunden till befolkningspolitiken var de på 1930-talet minskade födelsetalen med risk för befolkningsminskning och en hotande framtida brist på arbetskraft och ett åldringsöverskott (Edebalk 2021). Tidigare, på 1920-talet, hade man snarast sett minskade födelsetal som något positivt, eftersom detta sågs som ett led i många människors önskan att förbättra levnadsstandarden. Detta var i allmänhet en socialdemokratisk syn.

Huvudfrågan i makarna Myrdals bok var hur man skulle förbättra villkoren för barnfamiljerna för att därmed öka nativiteten. Det gällde att avlasta barnfamiljernas kostnader. Riksdagen begärde en utredning och Gustav Möller tillsatte en befolkningskommission i maj månad 1935. Gunnar Myrdal kom att ingå i kommissionen och han blev den drivande i kommissionens arbete. Befolkningskommissionens förslag ledde emellertid endast till konkreta åtgärder i begränsad utsträckning. Kommissionens huvudförslag blev inte prövat av riksdagen. Det gällde fördelningsfrågan och här hade kommissionen förordat naturahjälp till barnfamiljer, helt i makarna Myrdals anda om det som kom att kallas konsumtionsdirigering. Det omfångsrika utredandet gav ett ganska magert resultat på 1930-talet.

Födelsetalen som pekat uppåt på 1930-talet började sakta falla i början av andra världskriget. Detta gav bränsle till en ny häftig debatt i befolkningsfrågan våren 1941. Framför allt en konservativ/borgerlig opinion drev på, både utomparlamentariskt och i riksdagen, för att regeringen skulle tillsätta en utredning. I september 1941 tillsatte Gustav Möller en befolkningsutredning med Möllers statssekreterare Tage Erlander som ordförande. Därigenom blev utredningen direkt kopplad till socialdepartementet, det vill säga till Möller. Även sekreteraren i Bostadssociala kommittén Alf Johansson ingick i Befolkningsutredningen. Detta var ett uttryck för den koppling som enligt Möller fanns mellan social bostadspolitik och befolkningspolitik.

Befolkningsutredningen skulle utreda orsakerna till barnbegränsningen och särskilt skulle kostnaderna för barns försörjning och uppfostran utredas. Vidare skulle det göras en granskning och bearbetning av Befolkningskommissionens förslag, som inte blev beslutade.

Befolkningsutredningens arbete handlade på kort sikt om åtgärder inom ramen för beredskaps- och försörjningspolitiken. Men den viktigaste frågan var barnkostnadernas fördelning och detta var en uppföljning av Befolkningskommissionens arbete. I slutet av kriget skedde inom och utom utredningen diskussioner om hur barnfamiljernas situation skulle förbättras. Makarna Myrdal hade förordat en naturalinje (barnfamiljer skulle kunna få skor, kläder mm), andra debattörer förordade skatteavdrag eller allmänna barnbidrag. Ett problem med naturalinjen var att den riktade sig mot de sämst ställda och lämnade medelklassen utanför.

Då krigsslutet kunde anas började förslag till efterkrigsreformer att aktualiseras. Födelseatalen hade stigit och att öka nativiteten var inte den viktiga fråga som den tidigare varit. 1944 års riksdag kom att diskutera frågan om barnkostnadernas fördelning. Intresset hade minskat för makarna Myrdals naturalinje och huvudfrågan var skatteavdrag eller barnbidrag. Diskussionen utmynnade i att riksdagen uttalade sig för en utredning om ett kontant barnbidragssystem (Riksdagens skrivelse 1944:236). Någon ny utredning behövdes emellertid inte, frågan tillhörde ju redan Befolkningsutredningen. Den fick nu en riktlinje att arbeta efter. Tydligt hade utredningen då inte tagit tag i denna grundläggande fråga.

Efter kriget hade rättviseskäl kommit i förgrunden sedan födelseatalen återhämtat sig och frågan om direkta inkomstöverföringar till barnfamiljer aktualiserades. Tidigare hade det funnits barnavdrag i deklarationen, något som uppenbarligen gynnade höginkomsttagare. Det klart viktigaste förslaget var barnbidraget.

Debatten om barnbidragen hade varit omfattande. En skiljelinje gick mellan skatteavdrag och enhetliga barnbidrag. Redan år 1944 hade Högern och Bondeförbundet förordat skatteavdrag i kombination med någon form av barnbidrag i riksdagsdebatten.

En annan konfliktlinje handlade om naturabidrag eller allmänna barnbidrag. Företrädare för naturalinjen var främst makarna Myrdal. Alva Myrdal var en skarp kritiker av kontantstöd. Hon förordade en naturalinje, det som kallades konsumtionsdirigering (Hatje 1974). Den innebar att staten och

näringslivet skulle samverka kring en nyttig och ändamålsenlig produktion av livsmedel, kläder och andra konsumtionsvaror, som skulle komma barnen och deras familjer till godo. Alva Myrdals avståndstagande grundade sig också på en uppfattning att många familjer inte hade förmåga att handskas med kontanta bidrag på ett sådant sätt att de kom barnen till godo. Kontantstöd kunde också bidra till att stimulera nativiteten hos mindre lämpliga familjer, som av arvshygieniska skäl inte borde skaffa sig barn. Men, menade Alva Myrdal, om kontantlinjen skulle väljas, så måste den kombineras med ett steriliseringsvillkor för olämpliga föräldrar (Tydén 2002). Hon var ganska så ensam om denna idé.

Befolkningsutredningens huvudbetänkande om barnkostnadernas fördelning presenterades i januari 1946 (SOU 1946:5). Huvudförslaget var att det borde införas enhetliga barnbidrag och att skatteavdragen skulle tas bort. Endast ett allmänt barnbidrag kunde leda till en effektiv utjämning av barnkostnaderna ansågs det. Utredningen var emellertid försiktig och diskuterade olika konstruktioner av barnbidragen, om allmänna barnbidrag skulle visa sig omöjliga av statsfinansiella skäl. Man kunde här tänka sig inkomstprövade barnbidrag eller en begränsning, exempelvis barnbidrag från och med andra barnet. Man stannade för enhetliga bidrag, bland annat eftersom dessa skulle innebära en administrativ förenkling. Barnbidrag skulle erhållas till dess barnet fyllt 16 år.

Inför riksdagsbeslutet om barnbidrag diskuterades bland annat om bidragen skulle utgå med lika belopp för alla barn. Av statsfinansiella skäl diskuterades inom regeringskretsen om barnbidrag skulle utgå till första barnet (Erlander 2001, 1946-02-19).

Gustav Möller lämnade en proposition till riksdagen år 1947 (Proposition 1947:220). 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). Det skulle vara stötande om välbeställda flerbarnsfamiljer skulle få barnbidrag, men inte fattigare enbarnsfamiljer, och även unga familjer skulle lämnas utan stöd om barnbidrag inte utgick från första barnet. Möllers förslag blev riksdagens beslut (Sammansatta stats- och andra lagutskottet 1947:4). Reformen trädde i kraft år 1948.

I fråga om barnbidragen följde Gustav Möller utredningen med ett viktigt tillägg. Enligt utredningen skulle barnbidraget uppgå till 200 kronor per år,

men Möller (med stöd av finansminister Wigforss) höjde beloppet till 260 kronor. Barnavdragen försvann beträffande den statliga skatten i samband med att barnbidragen beslutades och bortföll efter 1952 i fråga om kommunalskatten.

Debatten i riksdagen visade på de olika principiella ståndpunkter som fanns (Sammansatta stats- och andra lagutskottet 1947:4). Representanter på högerhåll förordade inkomstprövade barnbidrag i kombination med att de skattefria avdragen bibehölls. Från högerhåll föreslogs också slopade skatteavdrag och differentierade barnbidrag, alltså högre barnbidrag för ytterligare barn. Företrädare för Bondeförbundet förordade skatteavdragslinjen. Socialdemokraterna och Folkpartiet föredrog enhetliga barnbidrag och fick ganska så lätt igenom sin uppfattning. Riksdagsbeslutet var en seger för Möllers kamp för enhetliga och universella lösningar.

Naturalinjen hade efter kriget inte många anhängare. Enligt Gustav Möller innebar naturalinjen att man misstrodde många barnfamiljers förmåga att hantera kontanta pengar. Den principiella utgångspunkten för regeringens förslag var att göra barnfamiljer och barnlösa familjer likställda i ekonomiskt hänseende (Protokoll AK 1947:35).

Barnbidraget uppgick som nämnts till 260 kronor per år. Det höjdes år 1952 med 30 kronor, men denna höjning var en direkt följd av en kommunal-skattereform år 1950. Genom inflationsutvecklingen efter kriget kom barnbidragens reala värde att urholkas. I slutet av sin socialministerperiod föreslog Gustav Möller att det skulle införas indexreglerade barnbidrag, dock utan framgång (Erlander 2001a, bilaga). Någon prisindexreglering av barnbidragen blev det aldrig.

## Fria skolmältider

En annan viktig fråga inom familjepolitiken gällde fria skolmältider. Detta var en fråga som passade in i makarna Myrdals naturalinje och en kraftigt utvidgad skolbarnsbespisning ingick i Befolkningskommissionens förslag (SOU 1938:6). Skolmältider skulle vara till för alla barn, vara avgiftsfria och delfinansierade med statsbidrag. Från budgetåret 1937/38 kom ett relativt blygsamt statsbidrag att utgå och förslaget om fria skolmältider kom endast i begränsad omfattning att realiseras bland annat med hänsyn till kostnaderna.

Då förslaget kom hade flera socialpolitiska reformer genomförts, statsfinanserna hade blivit ansträngda och ute i Europa hopades orosmolnen, något som krävde ökade beredskapskostnader.

En viss utvidgning av skolbispisningen kom under kriget (bland annat beroende på stigande livsmedelspriser) men härefter föreslog Befolkningsutredningen (SOU 1945:47) att skolmåltiderna skulle vara tillgängliga och gratis för alla skolbarn, oberoende av föräldrarnas ekonomi. En övervägande del av remissinstanserna stödde förslaget.

Proposition till riksdagen lämnades av Tage Erlander, som blivit minister för skolfrågor i den socialdemokratiska regering som tillträtt sommaren 1945 (Proposition 1946:174). Propositionen accepterades av riksdagen (Statsutskottet 1946:180). Framför allt Högerpartiet var emellertid emot av principiella och praktiska skäl (Motion AK 1946:447). Det skulle enligt motionen bli svårt att ordna lokaler och personal, hette det. Härtill kom att andra kostnadskrävande reformer väntade på en lösning. Utbyggnaden borde ske så att de barn som verkligen behövde det, skulle få mat i skolan enligt högermotionen.

Befolkningsutredningen hade som nämnts föreslagit kontanta bidrag för varje barn och dessutom fria skolmåltider. Enligt Gustav Möller accepterades följaktligen både natura- och kontantlinjen inom socialpolitiken och man kunde därför säga att diskussionen var avslutad (Möller 1946).



## 7. Pensionsfrågor

Sveriges offentliga pensionssystem består av tre delar: garantipension, inkomstpension och premiepension. Garantipensionen är finansierad över statsbudgeten, den är förmånsbestämd, prisindexerad och räknas av mot inkomstpensionen och premiepensionen. Inkomstpensionen och premiepensionen är avgiftsfinansierade. Avgiften till inkomstpensionen är 16 procent av den pensionsgrundande inkomsten, och avgiften till premiepensionen är 2,5 procent.

Inkomstpensionen är i praktiken ett fördelningssystem där premieinbetalningarna går till dagens pensionsbetalningar. Premiepensionen är ett fonderat system, där premierna används för placeringar på kapitalmarknaden. Dagens pensionssystem skiljer sig mycket från det system som genomfördes under Gustav Möllers ledning. Möllers pension var en skattefinansierad enhetspension.

Bakom vissa delar i dagens system finner vi emellertid Gustav Möllers hand. Att pensionssystemet skulle vara neutralt mellan män och kvinnor var tidigare inte en självklarhet, men så blev det under Möllers ledning. Bostadstillägg till pensionärer infördes som ett komplement till ålderspensionen och finns kvar efter diverse förändringar. Dagens garantipension är prisindexreglerad och indexreglering av pensioner infördes efter en proposition signerad Gustav Möller.

Den allmänna pensionsförsäkring som beslutades år 1913, skulle ge rimliga pensioner först i en mycket avlägsen framtid så i realiteten blev det den inkomstprövade tilläggspensionen som fick någon socialpolitisk betydelse. Pensionen blev emellertid urgröpt under krigsårens inflation och strax efter kriget kom den svåra deflationskrisen. Deflationskrisen följdes av en hög arbetslöshet, och följande den tidens budgetdoktrin att statsbudgeten skulle vara balanserad blev offentliga budgetnedskärningar resultatet. Sträng sparsamhet med skattemedel blev, särskilt på borgerligt håll, en ledande princip. De redan i utgångsläget magra pensionerna blev Realt sett ännu magrare och många pensionärer tvangs komplettera sin pension med fattigvårdsunderstöd.

År 1923 tillsatte regeringen Ernst Trygger en besparingskommitté, som lämnade sitt betänkande 1925 (SOU 1925:8). Kommittén föreslog för pensionsförsäkringen att försäkringsdelen skulle öka på bekostnad av understöds-

delen. Avgifterna borde alltså höjas och tilläggspensionen reduceras. Eftersom försäkringsdelen skulle få märkbar effekt först långt fram i tiden medan tilläggspensionen skulle reduceras med omedelbar verkan skulle förslaget innebära en påtaglig försämring för de existerande pensionärerna. Då betänkandet lämnades var Gustav Möller socialminister och han hade inte mycket till övers för förslaget. Han lade betänkandet på hyllan som Åke Elmér (1960) uttryckte det.

Inför valet år 1926 föreslog Möller en fullständig omläggning av avgiftspensionen. Vad han menade framkom i en betydelsefull motion utarbetad av Möller, men framlagd som en gruppmotion och som presenterades 1928 (Motion FK 1928:169). Inledningsvis slås fast att den ”allmänna folkpensioneringens syfte är att bespara landets åldringar och invalider förödmjukelsen att behöva falla fattigvården till last”. Det sägs därför vara nödvändigt med en genomgripande revision av folkpensioneringen. Frågan måste utredas, men klart är att pensionens storlek måste anpassas till levnadsomkostnaderna där pensionärerna bor, alltså en dyrortsgradering som det kallades.

Inför valen 1928 publicerade Möller skriften ”Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk” där texten om pensionen i princip är densamma som i motionen. Vad som är klart, skriver Möller, är:

1. att pensionerna minst måste fördubblas,
2. att pensionerna måste differentieras i förhållande till dyrorter,
3. att man inte med eventuellt ökade avgifter till pensionsfonden äventyrar att pensioneringen kommer först en ny generation till godo,
4. att små privata inkomster inte bör få inverka på pensionsbeloppets storlek samt
5. att likställighet införs för män och kvinnor.

Vid riksdagen 1928 presenterades också en annan motion än Möllers, nämligen en högermotion i vilken också en utredning begärdes (Motion AK 1928:229). Denna motion var en motpol till Möllers och den tog sin utgångspunkt i Besparingskommitténs betänkande. Det handlade alltså om att göra besparingar inom pensionssystemet. Riksdagen beslutade att begära en utredning och Pensionsförsäkringskommittén tillsattes. Gustav Möller ingick i

kommittén fram till dess han på nytt utnämndes till socialminister hösten 1932. Utredandet ledde till pensionsreformer åren 1935 och 1937.

## Jämställda pensioner

Dagens svenska pensionssystem gör ingen skillnad på män och kvinnor. Så har det emellertid inte alltid varit.

År 1913 beslutade den svenska riksdagen att införa det som var världens första allmänna pensionsförsäkring. Pensionen var en avgiftspension, där avgiften berodde på vederbörandes inkomst och pensionsåldern sattes till 67 år. Det skulle ta många år innan tillräckligt många avgifter erlagts för att pensionen skulle gå att leva på. Som ett komplement infördes därför ett inkomstprövat och skattefinansierat pensionstillägg för att snabbt kunna befria åldringar och invalider från fattigvården (Elmér 1960).

Beslutet hade föregåtts av en utredning, den så kallade Ålderdomsförsäkringskommittén, som tillsatts år 1907. Kommittén föreslog bland annat pensionerna skulle vara olika för män och kvinnor. Varje avgift, som en kvinna betalade, skulle ge en lägre avgiftspension än om samma avgift hade betalats av en man. Även maxbeloppet för tilläggspensionen var lägre för kvinnor än för män. Kommitténs motivering var att kvinnor i genomsnitt hade en längre genomsnittlig livslängd och högre invaliditetsrisk än män. Även riksdagen anslöt sig till kommitténs ståndpunkt (Proposition 1913:126).

Frågan om ojämlika pensioner ledde till livliga diskussioner inför riksdagens pensionsbeslut. Kvinnoorganisationerna var givetvis indignerade och menade att män och kvinnor borde vara solidariska. Varför inte utjämna mellan män och kvinnor när man utjämnar mellan yrken med högst olika dödlighet och invaliditet undrade man. En kritisk röst i riksdagen menade, sannolikt med rätta, att om kvinnorna haft rösträtt (vilket de inte hade vid den här tiden) så hade de nog fått lika stora pensioner som männen (Elmér 1960).

Pensionerna blev emellertid magra och många pensionärer, speciellt i tätorter, tvangs komplettera pensionen med understöd från fattigvården. Pensionssystemet började ifrågasättas från olika håll.

Gustav Möller grep in i striden om pensionerna genom sin tidigare nämnda motion år 1928 (Motion 1928:169) och med skriften ”Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk”. Vad som är klart, skriver Möller, är bland annat att

pensionerna minst måste fördubblas och att det bör införas likställighet för män och kvinnor.

Riksdagen beslutade, som tidigare nämnts, att begära en utredning och den så kallade Pensionsförsäkringskommittén tillsattes.

År 1934 presenterades kommitténs slutbetänkande (SOU 1934:18). Bland annat kunde kommittén konstatera att ca 45 procent av pensionstagarna i städerna och 23 procent på landsbygden samtidigt fick understöd av fattigvården. Kommitténs förslag i korthet blev en kompromiss mellan de två förslag som lämnats under 1928 års riksdag. Den tidigare avgiftspensionen skulle omvandlas till en årlig grundpension plus tio procent av summan av de under försäkringstiden inbetalda avgifterna. Härtill kom inkomstprövade tilläggspensioner motsvarande i stort sett den tidigare tilläggspensionen, och en viktig nyhet var att jämställdhet mellan män och kvinnor föreslogs. Kommitténs motivering är intressant. Motiveringen för att jämställa män och kvinnor var helt enkelt att det inte var så stor skillnad mellan könen vare sig i medellivslängd eller invaliditetsrisk som den tidigare Ålderdomsförsäkringskommittén utgått från.

Pensionsförsäkringskommitténs förslag blev tämligen väl mottaget vid remissbehandlingen (Elmér 1960) och Gustav Möller kunde lämna en proposition, som innehöll jämställdhet mellan män och kvinnor då det gällde pensioner (Proposition 1935:217). Detta godtogs av riksdagen. Riksdagsbeslutet var, enligt vad Möller yttrade i riksdagsdebatten, ett stort framsteg (Protokoll FK 1935:39). Den gamla olikställigheten var inte försvarbar, sade han. Det var en besparingsåtgärd snarare än en principiellt riktig åtgärd. Att gradera pensionen efter olika gruppers livslängd eller invaliditetsrisk hade ju inte genomförts konsekvent. Ta till exempel prästerskapet, som hade en genomsnittligt hög medellivslängd och låg invaliditetsrisk. Skulle man tillämpa samma princip i pensionslagstiftningen, som tidigare tillämpats beträffande män och kvinnor, så skulle det betyda att prästerna skulle få mycket mindre i pension än exempelvis hamnarbetare eller byggnadsarbetare. Jämställdheten infördes i den nya pensionslag som trädde i kraft med 1937 års ingång.

Så Gustav Möller var mycket nöjd över den samsyn som rått beträffande jämställdheten mellan könen i pensionssystemet. Missnöjd var han dock över att det vid 1935 års riksdag inte blev dyrortsgraderade pensioner, som han föreslagit redan i motionen 1928. Det var dyrortsgraderingen som senare ledde fram till bostadstilläggen till pensionärer.

## Bostadstillägg till pensionärer

Bostadstillägget är ett skattefritt tillägg till den som har en låg pension. Beloppet som utbetalas beror på den privatekonomiska situationen, boendekostnaden och familjesituationen. Bostadstillägget kan sägas vara en utveckling av den dyrortsgradering som infördes på 1930-talet.

I Gustav Möllers tidigare nämnda motion 1928 (Motion FK 1928:169) föreslogs en genomgripande revision av folkpensioneringen. Frågan måste utredas enligt Möller, men klart var att pensionerna måste höjas och pensionens storlek måste anpassas till levnadsomkostnaderna där pensionärerna bor, alltså en dyrortsgradering.

Motionen ledde till att Pensionsförsäkringskommittén tillsattes och år 1934 presenterades kommitténs slutbetänkande (SOU 1934:18). Beträffande dyrortsgraderingen menade kommittén att det torde vara praktiskt omöjligt att finansiera pensioner som utgick efter samma grund i hela landet. Pensionerna skulle då bli otillräckliga för pensionärer som bor på orter med relativt höga levnadsomkostnader. Pensionen måste därför anpassas efter levnadsomkostnadernas höjd inom olika delar av landet. Tre ortsgrupper föreslogs.

Gustav Möllers proposition (Proposition 1935:217) följde i stort sett kommittéförslaget dock med något högre pensionsbelopp än i betänkandet. Pensionerna borde nämligen, enligt Möller, ställas i bättre relation till levnadsomkostnaderna.

Riksdagen följde inte Möllers förslag beträffande dyrortsgraderingen. Den borgerliga riksdagsmajoriteten, med Bondeförbundet i spetsen, ansåg bland annat att dyrorterna blev alltför kostsamma för staten. Möller lovade emellertid att komma tillbaka med en ny proposition om dyrortsgraderade pensioner och han tillsatte snabbt en kommitté för utredning om dyrortsgradering. Kommittén avlämnade ett förslag redan 1935 (SOU 1935:62) och Möller lämnade en ny proposition där vissa tekniska detaljer klarats ut liksom att kommunerna föreslogs stå för en större del av finansieringen av dyrortskostnaden (Proposition 1936:182). Riksdagens borgerliga majoritet avslod emellertid propositionen. Regeringen hade gjort antagandet av propositionen till en kabinetsfråga och avslaget ledde därför till att regeringen avgick. Inför 1936 års val spelade pensionsfrågan en viktig roll och Gustav Möller presenterade den nya skriften ”Bättre folkpensioner” (Möller 1936).

I skriften går Möller hårt åt de argument som hade använts av den borgerliga majoriteten. Ett borgerligt argument, som låg i tiden, var att man borde avvakta den sittande Befolkningskommissionens förslag. Dessa borde först genomföras. Men, frågar Möller i sin skrift, vad skall vi göra med de gamla? Skall vi långsamt låta dem avtyna genom undernäring? Skall vi vägra dem bostäder så att de förgås av köld eller under andra liknande omständigheter? Med dyrortsgradering, skriver han vidare, skulle ungefär samma realpensioner utgå i hela riket och dyrortskommunerna skulle själva betala en relativt stor del av dyrortstillägget. I Danmark hade man minsann haft dyrortsgruppering sedan 13 år och hade Danmark råd så borde Sverige också ha det.

1936 års val blev en framgång för Socialdemokraterna. Man återtog regeringsmakten, nu i koalition med Bondeförbundet. I uppgörelsen mellan partierna ingick dyrortsgraderingen, vilket också blev riksdagens beslut (Proposition 1937:15). Dyrortsgraderingen av pensionerna trädde i kraft 1938.

Alldeles i slutet av år 1937 tillsattes Socialvårdskommittén. I direktiven framhöll Gustav Möller att översynen inte bara skulle begränsas till åtgärder för att skapa enhetlighet inom socialpolitiken. Det skulle vara ett offensivt utredande.

År 1945 presenterades kommitténs pensionsbetänkande (SOU 1945:46). Tre alternativ presenterades. Gemensamt för dem var att pensionsbeloppen skulle frigöras från avgiftsbetalningar. Avgiften blev helt enkelt en ren skatt och i övrigt förordades skattefinansiering. Gemensamt för de tre förslagen var vidare att pensionsnivån skulle vara så hög att pensionärerna inte skulle behöva kompletteringar från fattigvården. I de två första alternativen var pensionen inkomstprövad, enligt det tredje alternativet skulle pensionen vara en enhetspension, det vill säga lika för alla. Inkomstprövade pensioner motiverades främst av statsfinansiella skäl. Enhetspensionen blev dyrare för statsverket, men skulle samtidigt ge en påtaglig administrativ förenkling. Vidare skulle en enhetspension inte negativt påverka incitamenten till arbete och sparande. Inom kommittén var det främst företrädare för högern och bondeförbundet som förordade enhetspensionen (Elmér 1960, Hort 2014).

Inom regeringen förordade Gustav Möller enhetspensionen. Han var dock i klar minoritet och hade mot sig bland annat statsminister Per-Albin Hansson, finansminister Ernst Wigforss och den blivande statsministern Tage Erlander (Erlander 2001, 1946-03-04). Möller fick emellertid med sig den

socialdemokratiska riksdagsgruppen och utgick således som segrare inom regeringskretsen (Möller 1971). År 1946 antog en i princip enhällig riksdag den nya 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. Folkpensionen skulle skattefinansieras men en pensionsavgift skulle erläggas. Pensionen gjordes emellertid oberoende av avgiftsbetalningen.

Ett problem med enhetsersättningar hänger samman med att levnadsomkostnaderna, speciellt då boendekostnader, varierar mellan olika orter. De dyrortsgraderade pensioner, som tidigare införts, hade emellertid visat sig problematiska eftersom alla pensionärer i en dyrort inte hade höga boendekostnader, men de fick ändå en högre pension. Inför pensionsreformen 1946 föreslogs i stället en möjlighet till inkomstprövade bostadstillägg för pensionärer.

Enligt Socialvårdskommittén skulle bostadstillägget inte vara ett bestämt belopp som anslöt till den faktiska bostadskostnaden. I så fall skulle pensionärer i dåliga bostäder inte få mer att röra sig med än pensionärer i bättre och bekvämare bostäder. Kommittén föreslog fasta men inkomstprövade bostadstillägg, olika stora i olika bostadskostnadsgrupper. Det nya begreppet var alltså ”bostadskostnadsgrupp” som ersatte begreppet ”dyrort”. Landet skulle indelas i fem ortsgrupper efter bostadskostnad och i de fyra högsta bostadskostnadsgrupperna skulle pensionen höjas med inkomstprövade bostadstillägg. Det skall särskilt observeras att bostadstillägget helt enkelt var ett tillskott till folkpensionen.

För storstäder med höga boendekostnader ansågs bostadstilläggets maxbelopp vara otillräckligt. Tanken dök därför upp i en reservation i Socialvårdskommitténs betänkande att kommunerna skulle ges möjlighet att själva bestämma och finansiera särskilda bostadstillägg så att pensionärer skulle slippa vända sig till fattigvården. Detta tilltalade Gustav Möller.

Gustav Möllers pensionsproposition kom därför att innehålla två slags bostadstillägg: ett allmänt och ett särskilt, eller om man så vill ett statligt och ett kommunalt (Proposition 1946:220). Riksdagen accepterade Möllers proposition, men Bondeförbundet motsatte sig graderade bostadstillägg.

Det statliga bostadstillägget hade alltså från början ingen direkt koppling till den enskildes boendekostnader. Möller menade att om bostadstillägget skulle bestämmas av den faktiska hyran så skulle välbeställda pensionärer,

som hade råd att hyra bättre bostäder, kunna få maximalt tillägg. De sämst ställda, de som bor i eländiga bostäder, skulle få de lägsta bostadstilläggen (Möller 1946). Detta var inget som Möller kunde acceptera.

Redan vid 1950 års riksdag framkastades en tanke att byta ut det dåvarande systemet med både statliga och kommunala bostadstillägg mot endast kommunala bostadstillägg (Elmér 1960). Flera kommuner hade infört egna bostadstillägg med inkomstprövning. Inkomstprövningen ledde därför ofta till att avdrag vid en inkomsthöjning gjordes från båda bostadstilläggen. Detta kunde i vissa fall rentav innebära att inkomstavdraget blev större än inkomstökningen. Och detta blev givetvis ett hinder för de pensionärer som ville arbeta extra.

Gustav Möller tillsatte en utredning med huvuduppgift att föreslå avdragsregler som gav möjlighet för pensionärer att kunna arbeta och att inneha ett mindre sparkapital utan att förmånerna allt för skarpt reducerades. Utredningen presenterades i november år 1951 (SOU 1951:45) och då hade Möller avgått som socialminister.

Enligt utredningen vore det en förenkling om ett kommunalt bostadstillägg infördes. Kommunerna skulle få frihet att själva bestämma om sådant tillägg skulle införas och om grunderna för beräkning av tillägget. Samtidigt skulle bostadskostnadsgrupperna försvinna (vilket gillades av Bondeförbundet som då regerade i koalition med Socialdemokraterna). En i stort sett enhällig riksdag beslutade enligt förslaget (Proposition 1952:215). Nu blev det alltså kommunala bostadstillägg.

Under 1970-talet expanderade det som kallades servicehus. Dessa sågs som fördelaktiga alternativ till den tidens ålderdomshem enligt den så kallade hemmaboendeideologin. Bostadstillägg kunde utgå till boende på servicehus, men inte för boende på ålderdomshem. Statens satsning på hemmaboendet ledde till att staten gick in med statsbidrag till det kommunala bostadstillägget (Proposition 1978/79:95).

I samband med den stora omprövningen av statsbidragen till kommunerna i början av 1990-talet kom de kommunala bostadstilläggen att bli en statlig angelägenhet. Därigenom skulle det bli en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun (SOU 1991:98). Bostadstilläggen sågs i första hand som en transferering som i första hand skall ses som en del av fördelningspolitiken. Och fördelningspolitik är primärt inte en kommunalpolitisk fråga.



## Indexreglerade pensioner

Dagens garantipension är som nämnts prisindexreglerad. Att pensioner skulle indexregleras har en egen historia.

Inom den av Gustav Möller tillsatta Socialvårdskommittén hade man diskuterat möjligheten att garantera pensionernas realvärde genom index-tillägg utan att ta ställning. Då pensionsfrågan behandlades i riksdagen hade Folkpartiet och Kommunisterna föreslagit indextillägg för att bevara pensionernas realvärde vid en inflation (Motion AK 1946:486 och 1946:488). Möller och regeringen motsatte sig en indexreglering. Möllers uppfattning var att efterkrigstiden skulle medföra deflation (liksom efter första världskriget) och med en indexreglering skulle då pensionernas nominella värde sänkas. Men Möller hade också ”kallblodigt räknat med att om priserna komma att sjunka, skulle det vara en extra glädje, om folkpensionernas realvärde därmed bleve något högre än vi i dag kan tänka oss” (Protokoll FK 1946:25 sid 112). Möller lovade emellertid compensation till pensionärerna om priserna skulle stiga fram till 1948, startåret för pensionsreformen. Han vidhöll detta även senare bland annat i tal som han höll (Folkpensionären 1947:4).

Det blev en inflationsutveckling efter kriget. Möller stod fast vid sitt löfte till pensionärerna och eftersom prisnivån stigit med fem procent begärde han av regeringen att få lägga en proposition om dyrtidstillägg om fem procent. Problemet för Möller var emellertid att samhällsekonomin blivit ”överhettad” och att en reformpaus hade inletts. Än en gång fick Möller strida mot regeringen. Det blev en bitter kamp och krisstämning inom regeringen (Erlander 2001, 1948-01-07 och 1948-04-04). Möller hotade avgå och ett avhopp i det läget skulle sannolikt ha försämrat Socialdemokraternas situation inför valet hösten 1948.

Regeringen tvingades till en kompromiss: Möller skulle få lägga fram en proposition, men med inkomstprövade dyrtidstillägg (Proposition 1948:268). Möller fann sig i detta, men gick via bulvaner in motionsvägen med ett yrkande om ett generellt dyrtidstillägg (Möller 1971). Även övriga partier väckte motioner om generellt dyrtidstillägg och tillfrågad av riksdagsutskottet om han stödde motionslinjen eller propositionslinjen svarade Möller motionslinjen. Detta blev också riksdagens beslut. Möller erkände i riksdags-

debatten att han ändrat uppfattning sedan 1946 och han förordade nu en automatisk indexreglering.

Strax efter riksdagsbeslutet tillsatte Gustav Möller en kommitté för att utreda frågan om en indexreglering av folkpensionen. Kommittén lämnade ett betänkande följande år (SOU 1949:7) varefter riksdagen fattade ett positivt beslut (Proposition 1950:109). Med en indexreglering kunde pensionernas realvärde behållas vid en prisökning och Möller skulle slippa ytterligare konflikter inom regeringen i den här frågan. Detta gjorde han helt klart. Indexregleringen infördes ”för att skydda mig mot regeringen” sade han (Erlander 2001a, 1951-05-20).

I det nuvarande pensionssystemet bestäms pensionen inom premiepensionen av avkastningen på de fonder som valts. Inkomstpensionen är indexreglerad efter lönetillväxten. Garantipensionen däremot är prisindexreglerad. Detta har debattörer menat leder till en växande relativ fattigdom, eftersom garantipensionen inte följer tillväxten i ekonomin (Bergh och Kruse 2022).

## 8. Underhållsstöd

Genom underhållsstöd garanteras barn till särlevande föräldrar underhåll då en bidragsskyldig förälder inte bidrar till barnets försörjning. Av mottagarna har en överväldigande majoritet varit kvinnor. Underhållsstödet utbetalas numera av Försäkringskassan. Stödet kallades tidigare bidragsförskott. Underhållsstöd betalas för närvarande ut för cirka 200 tusen barn.

Frågan om övergivna mödrars och deras barns ställning sågs i början av 1900 talet som ett allvarligt socialt problem. En grupp läkare och advokater gick in med en skrivelse till regeringen år 1910 om att den år 1907 tillsatta Fattigvårdslagstiftningskommittén skulle få i uppdrag att utreda utom äktenskapet födda barns och deras mödrars rättsliga ställning. Härtill kom ett riksdagsbeslut från 1917. Beslutet innebar att kommittén skulle utreda förskott utan fattigvårdskaraktär från det allmänna för underhåll av utom äktenskapet födda barn samt inom äktenskapet födda barn där föräldrarna levde åtskilda (SOU 1936:47).

Att ensamstående mödrar borde få förskott för uteblivet underhållsbidrag hade alltså diskuterats inför riksdagens beslut om en barnavårdslag år 1924. Enligt Fattigvårdslagstiftningskommittén skulle en barnavårdslag införas och i varje kommun skulle det finnas en barnavårdsnämnd. De föreslagna barnavårdsnämnderna skulle kunna utbetala underhållsbidrag till ensamstående moder för barn under 16 år. Beloppet skulle utgå efter behovsprövning med visst statligt stöd och poängen var att mödrarna skulle slippa vända sig till fattigvården.

Propositionen till riksdagen lades fram av den då sittande högerregeringen under ledning av Ernst Trygger (Proposition 1924:150). Något understöd till ensamstående mödrar blev det inte fråga om. Ett bidragsförskott sågs helt enkelt som en fattigvårdsfråga och även ekonomiska skäl talade mot bidragsförskottet. En grupp socialdemokrater ville dock ha med kommitténs förslag om understöd till barn till ensamstående mödrar (Motion AK 1924:453).

Efter Socialdemokraternas valseger 1932 tillsatte Gustav Möller en utredning om understöd till obemedlade eller mindre bemedlade personer med försörjningsplikt för minderåriga barn. Ett av utredningens betänkande gällde ogifta kvinnors barn, vilka var berättigade till underhållsbidrag från fadern, men som inte fick detta (SOU 1936:47). Nu föreslogs att barnavårdsnämnden

skulle förskottera beloppet av skattemedel och senare återta det av den underhållsskyldige. Det blev ett bidragsförskott med fasta ersättningar för olika inkomstnivåer, inkomstprövning med andra ord.

Staten skulle svara för  $\frac{3}{4}$ -delar av kostnaden. Anledningen till att kommunerna själva skulle bekosta en del var att i annat fall fanns risken att de skulle bli alltför ”rundhänta” med underhållet och att de fick en svagare vilja att återkräva barnafäderna.

Bidragsförskottet hade inte karaktär av fattigvård och därmed följer inte någon återbetalningsskyldighet för den som mottar bidraget. Hjälpen från fattigvården var vid den här tiden i princip återbetalningsskyldig.

Utredningens förslag var ännu ett steg bort från fattigvården. Man menade att det var direkt stötande för den enskildes rättsmedvetande att barn skulle falla fattigvården till last som följd av den betalningsskyldiges försummelse eller oförmåga att betala. Men många remissinstanser var kritiska till förslaget. Särskilt kritisk var statens inspektör för fattigvård och barnavård, G. H. von Koch. Denna nya föreslagna hjälpform skulle innebära att fattigvården blev än mer deklasserad, menade han.

Andra invändningar mot utredningens förslag var att samhällets hjälpverksamhet blev alltmer splittrad och att föräldrars ansvarskänsla skulle minska. Dessa invändningar bet inte på Gustav Möller (Proposition 1937:276). Han insåg givetvis att hjälpverksamheten blivit splittrad genom de reformer som beslutats under 1930-talet, men ställde i utsikt en utredning för samordning inom socialpolitiken (och inom ett år hade han tillsatt den tidigare nämnda Socialvårdskommittén). Påståendet att ansvarskänslan skulle minska hade han inte mycket till övers för. Sådana påståenden hade ingen generell giltighet och sådana farhågor var vanliga när socialpolitiska reformer skulle införas, menade Möller.

Socialdemokraterna samregerade med Bondeförbundet sedan hösten 1936. En riksdagsmajoritet var därför inte svår att uppbringa och Gustav Möllers proposition följde i stort utredningens förslag (Proposition 1937:276). Reformen trädde i kraft 1938.

Vissa mer tekniska ändringar av bidragsförskottet skedde år 1943. En principiellt viktig ändring kom år 1947. Socialvårdskommittén föreslog att inkomstprövningen av bidragsförskotten skulle slopas (SOU 1947:21). Slopade inkomstprövning skulle innebära en administrativ förenkling. Men, menade kommittén, inkomstprövningen gav dessutom märkliga effekter. Om den

ensamstående modern får en relativt hög inkomst, då är det hon som blir underhållsskyldig. Och skulle modern gifta sig, då kunde det bli så att styvfadern blev underhållsskyldig för ett barn som inte var hans.

Kommittén var inte enig i fråga om att ta bort inkomstprövningen. Tre ledamöter, inklusive den socialdemokratiske ordföranden, ville ha kvar inkomstprövningen. Anledningen var att kommittén samtidigt hade behandlat frågan om särskilda bidrag till änkors och invaliders barn. Dessa bidrag föreslogs inkomstprövade till skillnad från bidragsförskotten. Det är orättvist och stötande, heter det i reservationen, att barn till frånskilda och ogifta kvinnor får en gynnad ställning jämfört med änkors och invaliders barn.

Det finns i betänkandet en intressant reservation av ledamoten Karl J Höjer. Han menade att lagen borde vara könsneutral. Sedan tidigare, och nu i betänkandet, handlade det om underhållsskyldighet för barnafadern. Höjer menade att män och kvinnor behandlades lika exempelvis inom folkpensionen och därför borde detsamma gälla för bidragsförskotten. Kommittén hade emellertid menat att antalet fall var ringa där fadern har vårdnaden och modern är skyldig att betala underhållsbidrag.

Gustav Möller, som i många avseenden gillade administrativa förenklingar, lämnade senare under året en proposition till riksdagen (Proposition 1947:288). Propositionen följde i allt väsentligt Socialvårdskommitténs förslag. Inkomstprövningen försvann, men någon könsneutral lag blev det alltså inte. Enligt Möller var kommitténs resonemang övertygande, nämligen att frågan inte hade någon praktisk betydelse.

Någon lätt affär blev det emellertid inte för Gustav Möller. I riksdagen förordade nämligen utskottet att inkomstprövningen skulle bibehållas (Sammansatta stats- och andra lagutskottet 1947:5). Argumenten följde den reservation som funnits i betänkandet. Riksdagen beslöt ändå till slut i enlighet med Möllers proposition. Beslutet trädde i kraft år 1948.

Först år 1956 beslutade riksdagen om att bidragsförskott kunde utgå även då ett barns moder brister i underhållsskyldighet (Proposition 1956:20). Då blev det alltså jämställdhet mellan könen även på detta område. Bidragsförskott benämns underhållsstöd sedan år 1997.

# 9. Förebyggande mödra- och barnavård

Förebyggande mödra- och barnavård sker i mödravårdscentraler (MVC) och barnavårdscentraler (BVC). MVC kallas ibland barnmorskemottagning. Till verksamheten hör exempelvis graviditetstester, förberedelse inför förlossning och föräldrautbildning. Barnavårdscentral (BVC) svarar för kontroller av nyföddas och yngre barns hälsa. MVC och BVC ingår i primärvården och besök där är kostnadsfria.

Bakgrunden till barnavårdscentralerna är den mjölkdroppeverksamhet som startade år 1901 i Stockholm (Stenhammar m.fl. 2001). Mjölkdroppen var den första organiserade förebyggande barnhälsovården i Sverige och den var en av många filantropiska organisationer som uppstod kring förra sekelskiftet och som var inriktade på barn.

För att skapa en stabilare grund för verksamheten bildades föreningen Mjölkdroppen år 1903. Den främsta uppgiften till att börja med var att minska den då höga spädbarnsdödligheten och att gratis tillhandahålla mjölk till barn upp till ett års ålder där mödrarna inte ammade. Framför allt gällde detta den mindre bemedlade delen av befolkningen. Verksamheten utvidgades successivt till nya orter och i vissa fall hjälpte kommunerna till med finansieringen. Från början var läkare involverade i verksamheten och det kom alltmer att bli fråga om undersökningar och rådgivning. År 1923 började begreppet ”barnavårdscentral” att användas. Bakom denna nya benämning fanns idéer om att verksamheten skulle omfatta även ammande mödrar och väntande mödrar och att verksamheten borde komma alla barn till del. Även mödrar ur de burgna klasserna ansågs behöva upplysas. Mot slutet av 1920-talet började ”mjölkdropparna” att omvandlas till barnavårdscentraler. Då lades ökad vikt vid att upplysa, undervisa och övervaka barnens födointag och vård.

Enligt Moderskapsunderstödsutredningen (SOU 1929:28) fanns vid slutet av 1920-talet en tydlig utveckling från mjölkutskänkningsställe till en modern mödra- och barnavårdscentral. Då blev det aktuellt med en geografisk utvidgning och statligt stöd till verksamheten. En försöksverksamhet drogs i gång under ledning av Medicinalstyrelsen 1931–1933 och verksamheten gav positiva erfarenheter. Medicinalstyrelsen ansåg att det var viktigt att före-

bygga sjukdomar och komplikationer i samband med havandeskap (SOU 1935:19). Mödravård måste därför ordnas så att alla mödrar kunde ta del i detta på ett tidigt stadium. Detta skulle vara av vikt för barnets utveckling. Vidare menade Medicinalstyrelsen att kunskaperna om barnavård var otillfredsställande ute i landet. Medicinalstyrelsen underströk i detta sammanhang att den sjunkande nativiteten gjorde det till största vikt att barnen, deras hälsovård och fostran ordnades på bästa sätt. Och detta var något som låg i tiden.

Inte oväntat, frestas man säga, behandlade också Befolkningskommissionen frågan om förebyggande mödra- och barnavård och inställningen var i stort densamma som Medicinalstyrelsens (SOU 1936:12). Enligt Befolkningskommissionen skulle en förebyggande mödra- och barnavård vara av stort värde som ett led i statens befolkningspolitik. Här borde staten göra en insats. Remissinstanserna till båda utredningarna var i stort sett positiva.

Vid 1937 års riksdag fattades ett enhälligt beslut om statsbidrag till förebyggande mödra- och barnavård (Proposition 1937:39). Landstingen blev huvudmän och all vård blev avgiftsfri. Just avgiftsfriheten var viktig för Gustav Möller (vissa landsting ville använda avgifter). Det är av största vikt, skrev Möller i propositionen, att ekonomiska hinder inte reses mot verksamheten. Den skulle vara till för alla. Det samma gällde gratis förlossningsvård, som ingick i samma åtgärds paket och som också var ett förslag från Befolkningskommissionen.

År 1937 kom alltså en lag om statsbidrag till förebyggande mödra- och barnavård. Från början mottogs i regel barn upp till ett års ålder men så småningom har åldersgränsen höjts så att alla barn upptill förskoleklass numera kan få regelbunden hälsokontroll.

Föreningen Mjölkdroppen finns kvar och stöder numera forskning och projekt kring verksamheter som har kontakt med föräldrar och små barn.

## 10. Folktandvården

Sedan landstingen avskaffats finns numera folktandvården i Sveriges alla regioner (21 stycken). Barn och ungdomar erbjuds kostnadsfri tandvård till och med 23 års ålder. Härefter får patienten själv bekosta vården upp till ett högkostnadsskydd. Folktandvården är en av de största folkhälsoaktörerna i Sverige. Också när det gäller folktandvården finns spår efter Gustav Möller.

Frågan om det offentliga skulle främja tandvården hade diskuterats sedan början av 1900-talet (SOU 1928:17). Framför allt sågs tandvård för skolungdomar som något viktigt. Men det handlade också om hur tandvården skulle kunna bli billigare för medborgarna. Tandvården sköttes länge nästan uteslutande av privatpraktiserande tandläkare. Tandläkarbrist ledde emellertid till relativt höga personliga kostnader för ett tandläkarbesök. Vissa kommuner hade anordnat billig eller fri tandvård för skolbarn, men detta förekom relativt sällan.

Frågan om en allmän och billig tandvård skulle införas kom att behandlas i riksdagen och år 1924 tillsattes en utredning. Den lämnade sitt betänkande 1928 (SOU 1928:17). Utredningen var i princip positiv till en allmän folktandvård främst avseende barn, men något riksdagsbeslut blev det inte. I stället lämnades frågan till Statens sjukvårdskommitté som lämnade ett betänkande år 1935 (SOU 1935:46). Även denna utredning var positiv till en allmän folktandvård, men efter remissbehandling lämnade Gustav Möller frågan till en särskild grupp sakkunniga inom socialdepartementet. Gruppen lämnade sitt betänkande 1937 (SOU 1937:47). Först efter tre utredningar och bearbetningar kunde frågan om en allmän folktandvård till slut avgöras i riksdagen. Det stora problemet var att det fanns många svåra frågor att ta hänsyn till. Låt mig nämna några: Skall folktandvården gälla alla vuxna eller enbart mindre bemedlade? Hur skall avgifter bestämmas? Hur stort är behovet av tandläkare och annan tandvårdspersonal? Åldersgränser för barn och skolungdomar? Vem skall vara huvudman: staten, kommunerna eller landstingen? Vilka anställnings- och avlöningsförhållanden skall gälla för tandvårdspersonal inom folktandvården?

Gustav Möller lämnade en proposition om folktandvård 1938 (Proposition 1938:127) och frågan var då rejält genomarbetad. Med tanke på tandvårdens mycket stora betydelse för folkhälsan var det, enligt Möller, angeläget att åt-



gärder snarast vidtogs för att förverkliga tanken på en allmän folktandvård. Folktandvården skulle vara öppen för alla, barn som vuxna. Men särskilt angeläget var det att tandvård kunde beredas barn. Landstingen skulle vara huvudmän. Riksdagen fattade ett i allt väsentligt enligt propositionen.

Det blev emellertid en svag start för folktandvårdsreformen. Detta bekymrade Gustav Möller och våren 1946 tillsatte han en utredning. Det gällde enligt direktiven att identifiera bristfälligheter och att finna utvägar för att få ett bättre resultat (SOU 1948:53). Då utredningen presenterades 1948 hade folktandvården lämnat Möllers socialdepartement och flyttats till det nyinrättade inrikesdepartementet.

Det verkligt stora problemet var att det rådde tandläkarbrist och tandläkare var ovilliga att ta anställning i folktandvården (Höjer 1952). Det fanns endast en utbildning i Sverige (i Stockholm), men efter andra världskriget kom nya tandläkarutbildningar att etableras i Malmö, Umeå och Göteborg. Först sedan utbildningen av tandläkare (och tandvårdspersonal i övrigt) byggts ut kom folktandvården att leva upp till de förväntningar som Gustav Möller och andra hade haft.

# 11. Avslutning

De inslag i dagens svenska socialpolitik som kan länkas till Gustav Möller började visa sig på 1930-talet. Några spår finns knappast, åtminstone inte i meningen att beslut togs, på 1920-talet.

Under 1930-talet ser vi de flesta spåren. Efter krisuppgörelsen med Bondeförbundet våren 1933 blev det möjligt att ta vissa beslut främst gällande en ny sysselsättningspolitik. Men det skall också beaktas att Socialdemokraterna fick en allt starkare parlamentarisk situation under 1930-talet. I riksdagsvalet 1932 fick Socialdemokraterna runt 42 procent av rösterna och i andra kammarvalet år 1940 över 50 procent. Redan vid kommunalvalet 1938 nådde partiet 50,4 procent. Arbetarrörelsens framgångar visar sig också i att Landsorganisationen (LO) ökade sitt medlemsantal under 1930-talet med cirka 50 procent (Åmark 2005).

Efter valet 1936 ingick Socialdemokraterna i en koalitionsregering med Bondeförbundet. Samhällsekonomin hade då återhämtat sig och det är då som flera spår visar sig. Det var ofta stor enighet i de riksdagsbeslut som då togs, något som också berodde på den livliga debatten om de låga födelsetalen. Detta torde vara makarna Myrdals främsta bidrag till 1930-talets reformer. Från 1938 kom en socialpolitisk vilopaus och det var en allmän uppfattning när stora reformer hade genomförts (Erlander 1972).

Totalt sett ökade de offentliga utgifterna som andel av BNP med cirka 5 till 10 procentenheter under 1930-talet (Olofsson 2020). Det var en betydande ökning, men inte så stor som man kanske väntat sig med tanke på alla reformer som genomförts. Dessa reformer var väl inte så mycket att skryta om menade Gustav Möller, det rörde sig om en halvmesyr. Åtminstone så uttryckte han det år 1946 (Möller 1946).

Gustav Möllers syn på socialpolitiken framgår tydligt under 1920- och 1930-talen. Det gäller för det första att reducera fattigvårdens eller fattigvårdstänkangets betydelse. Flertalet socialpolitiska reformer efter förra sekel-skiftet motiverades med att minska fattigvårdens betydelse (exempelvis den allmänna pensionsförsäkringen). Här fanns länge en stark spänning (inte minst på 1920-talet) men den började klinga av på 1930-talet. Rester fanns dock. Ett utmärkt exempel är makarna Myrdals förslag om konsumtionsdirigering för barnfamiljer avseende livsmedel, kläder och andra konsumtions-

varor. Här fanns en uppfattning att många familjer kunde ha svårt att hantera kontanter. Ett annat exempel ger oss fattigvårdsinspektören G.H. von Koch, som vände sig mot att införa bidragsförskott.

Enligt Möllers ideologi borde socialpolitiska förmåner utgå som rättigheter. Därför var han nöjd med beslutet om arbetslöshetsförsäkring år 1934, trots försäkringens ytterst strama konstruktion. Men det var i alla fall en rättighet som hade etablerats.

En annan ingrediens i Möller ideologi var att socialpolitiska reformer skulle vara generella, alltså omfatta alla relevanta medborgare. Här fanns givetvis statsfinansiella restriktioner och selektiva åtgärder måste i vissa fall accepteras som exempelvis barnrikehusen (men detta var bara en början på hans bostadspolitik). Att åtgärder skulle vara generella kan under 1930-talet exemplifieras med den lagstadgade semestern, folktandvården och den förebyggande mödra- och barnavården. Hit hör också jämställdheten mellan män och kvinnor i pensionssystemet.

Under andra världskriget hade Sverige en samlingsregering och då skulle inre politiska meningsskiljaktigheter skjutas undan. Viktiga beslut under krigsåren var att grunderna för en social bostadspolitik etablerades, att en aktiv arbetsmarknadspolitik med en statlig arbetsförmedling utvecklades samt att Befolkningsutredningen tillsattes.

Ären efter andra världskriget rådde full sysselsättning och en i mångt och mycket politisk samsyn i socialpolitiska huvudfrågor. Det var då som Gustav Möller kunde konstatera att den moderna socialpolitikens grundpelare hade rests: folkpensionen, obligatorisk sjukförsäkring, barnbidrag och en allmän bostadspolitik.

Folkpensionen försvann när det nuvarande pensionssystemet etablerades på 1990-talet, men vissa spår av Gustav Möller finns kvar sedan 1940-talet: bostadstillägg till pensionärer och prisindexering av garantipensionen. Man skulle här kunna tillägga att pensionen minst skulle svara mot ett uppskattat existensminimum. Detta gällde för folkpensionen och Möller hade redan på 1920-talet krävt så höga pensioner att pensionärer inte skulle behöva vända sig till fattigvården för kompletterande understöd.

Möllers sjukförsäkring, med enhetsersättning och en stor del skattefinansiering, blev 1946 beslutad i princip, men senare omöjlig att genomföra. Skall man här tala om spår efter Gustav Möller så är det att sjukförsäkringen skall

vara allmän och obligatorisk. Tidigare fanns en frivillig sjukförsäkring med relativt svag omfattning.

Barnbidragen finns kvar sedan Möllers tid och har breddats. Inom Möllers bostadspolitik har den statliga långivningen försvunnit. Kvar är bostadsbidragen och hyreskontrollen.

Man kan finna fler spår efter Gustav Möller än de som jag noterat. Möller var ju en svuren fiende gentemot fattigvårdstänkandet och, som framgått, skulle åtgärder i görligaste mån vara generella. Som ett tydligt exempel på detta är riksdagens principbeslut år 1947 om moderna ålderdomshem (Proposition 1947:243). Ålderdomshemmen (som då var den enda åtgärden inom äldreomsorgen) tillhörde tidigare den kommunala fattigvården. Med 1947 års principbeslut öppnades ålderdomshemmen för *alla* behövande åldringar. Även om det som kallades ålderdomshem inte längre finns kvar så gäller att äldreomsorgen sedan Möllers tid är till för alla behövande åldringar.

De spår efter Möller, som jag har identifierat, kan delas in i två huvudgrupper: *primära* och *sekundära*. De primära spåren innebär att Möller var den förste att aktualisera en fråga som beslutades på det parlamentariska planet. Man skulle då kunna kalla honom för en ”formell huvudman” för frågan. Vanligtvis skedde detta genom att en utredning tillsattes eller genom att Möller motionsvägen aktualiserat frågan. De allra flesta spåren efter Gustav Möller är primära.

Att spår är sekundära innebär att frågorna aktualiserats och utretts innan Möllers tid som socialminister, men han kunde lägga en proposition som ledde till ett riksdagsbeslut. Av de spår som jag har identifierat gäller detta den förebyggande mödra- och barnvården samt folktandvården.

Spåren ger oss en bild av Gustav Möllers socialpolitiska ideologi. Det svenska folkhemmet skulle hållas samman och socialpolitiken skulle omfatta alla medborgare, rik som fattig. Detta ser vi exempelvis i folkpensionen, barnbidragen och de fria skolmåltiderna. Av statsfinansiella skäl tvingades Möller emellertid till vissa undantag. Bostadsbidragen till barnfamiljer kan tjäna som ett exempel, ett annat är att det som kom att kallas förtidspension blev inkomstprövat i pensionsbeslutet år 1946.

Detta att socialpolitiken skulle vara generell innebär samtidigt att Möller hade en positiv syn på medborgarnas ansvars känsla. Han fruktade exempelvis inte att bidragsförskotten skulle minska ansvars viljan (som vissa menade)

och han var inte rädd för att barnbidragen skulle gå till att köpa sprit eller dylikt som makarna Myrdal menade med sin naturalinje.

Att Gustav Möller motsatte sig den myrdalska naturalinjen innebar inte att han motsatte sig en *generell* naturalinje. Naturaförmåner som omfattade och var lika för alla relevanta personer stämde väl in i Möllers ideologi. Typfall är fria skolmåltider, förebyggande mödra- och barnavård samt folktandvården.

Det är alltså åtskilliga inslag i dagens svenska socialpolitik som kan spåras till Gustav Möller. Man upphör inte att förvånas över den bredd Gustav Möller hade som socialpolitiker. Givetvis hade han hjälp på departementet, men man måste fråga sig hur han hade tid, ork och kompetens att i de mest skiftande ämnen följa utvecklingen, utforma utredningsdirektiv och propositioner samt delta i debatter i riksdagen och ge ut skrifter med mera. Sådana personer ger avtryck i historien.

# Referenser

- Bergh, Andreas & Kruse Agneta (2022) *Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem*. Rapport till ESO 2022:2. Stockholm: Regeringskansliet
- Delander, Lennart, Thoursie, Ragnar & Wadensjö, Eskil (1991) *Arbetsförmedlingens historia*. Stockholm: Allmänna förlaget
- Edebalk, Per Gunnar (1975) *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892–1934*. Lund: Ekonomisk-historiska föreningen
- Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram: svensk socialförsäkring 1884–1955*. Lund: Arkiv förlag
- Edebalk, Per Gunnar (2021) *Gustav Möller. En legendarisk socialpolitiker*. Lund: Arkiv förlag
- Elmér, Åke (1960) *Folkpensioneringen i Sverige*. Lund: Gleerups
- Erlander, Sven (utg) (2001) *Tage Erlander. Dagböcker 1945–1949*. Hedemora: Gidlunds förlag
- Erlander, Sven (utg) (2001a) *Tage Erlander. Dagböcker 1950–1951*. Hedemora: Gidlunds förlag
- Erlander, Tage (1972) *Tage Erlander 1901–1939*. Stockholm: Tidens förlag
- Folkpensionären
- Forsner, Tomas (1996) *"Jag har speglat århundradet" – en bok om Per Nyström, historikern, publicisten, ämbetsmannen*. Stockholm: Rabén Prisma
- Försäkringskassan (2022) *Socialförsäkringen i siffror 2021*
- Hatje, Ann-Katrin (1974) *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen*. Stockholm: Allmänna Förlaget
- Hatje, Ann-Katrin (2013) "Svensk välfärdspolitik och social rationalism – makarna Myrdals Kris i befolkningsfrågan. I Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Wadensjö, Eskil *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber
- Hort, Sven E O (2014) *Social Policy, Welfare State and Civil Society in Sweden*. Volume I. Lund: Arkiv förlag
- Höjer, Karl J. *Svensk socialpolitisk historia*. Stockholm: P. A. Norstedts & söners förlag
- Lindellee, Jayeon (2022) "Den fula ankungen". I Angelin, Anns & Hjort, Torbjörn (red) *Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik*. Lund: Socialhögskolan
- Lundqvist, Åsa (2013) "Framväxten av den svenska familjepolitiken" I Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Wadensjö, Eskil *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber

- Myrdal, Alva & Gunnar (1934) *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Albert Bonniers förlag
- Möller, Gustav (1926) *Arbetslöshetsförsäkringen jämte andra sociala försäkringar*. Stockholm: Tidens förlag
- Möller, Gustav (1928) *Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk*. Stockholm: Tidens förlag
- Möller, Gustav (1936) *Bättre folkpensioner*. Stockholm: Tidens förlag
- Möller, Gustav (1946) *De planerade socialreformerna*. Stockholm: Tidens förlag
- Möller, Gustav (1948) *Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige*. Stockholm: Tidens förlag
- Möller, Gustav (1971) ”Hågkomster”. I Wedin, Å (red) *Arbetarrörelsens årsbok*. Stockholm: Prisma
- Olofsson, Jonas (2020) *Socialpolitik – en historisk bakgrund, internationella jämförelser och aktuella politiska utmaningar*. Lund: Studentlitteratur
- Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil (2021) *Den svenska arbetsmarknadspolitikerna i går och idag*. Lund: Studentlitteratur
- Riksdagens protokoll jämte bihang
- Skogh, Sven (1963) *Arbetets marknad*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Socialdemokraterna (1988) *Valmanifest 1988*. Svensk Nationell Databas
- SOU 1922:59 Betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor
- SOU 1928:9 Betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten
- SOU 1928:17 Betänkande angående ordnande av folktandvård och allmänlig folktandvård
- SOU 1929:28 Betänkande om moderskapsskydd
- SOU 1934:18 Betänkande med förslag rörande revision av den allmänna pensionsförsäkringen
- SOU 1935:2 Betänkande med förslag om lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer
- SOU 1935:18 Betänkande med förslag till arbetsavtal
- SOU 1935:19 Kungliga Medicinalstyrelsens utlåtande och förslag angående förebyggande mödra- och barnavård
- SOU 1935:46 Betänkande angående folktandvård
- SOU 1935:62 Utredning med förslag rörande dyrortsgraderade folkpensioner
- SOU 1936:12 Betänkande angående förlossningsvården och barnmorskeväsendet samt förebyggande mödra- och barnavård
- SOU 1936:47 Förskottering av underhållsbidrag till barn utom äktenskapet med flera
- SOU 1937:47 Folktandvård
- SOU 1938:6 Betänkande i näringsfrågan

- SOU 1938:13 Betänkande angående förvärvsarbetande kvinnors rättsliga ställning vid äktenskap och barnsbörd
- SOU 1939:13 Rationaliseringsutredningens betänkande. Del I. Motiv och förslag
- SOU 1945:46 Utredning och förslag angående lag om folkpensionering
- SOU 1945:63 Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken
- SOU 1946:5 Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag
- SOU 1946:24 Förslag till effektiviserad kurators- och arbetsförmedlingsverksamhet för partiellt arbetsföra med mera
- SOU 1946:51 Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation
- SOU 1946:60 Betänkande med förslag till lag om skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete med mera
- SOU 1947:21 Utredning och förslag om särskilda barnbidrag och bidragsförskott med mera
- SOU 1947:24 Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan
- SOU 1948:39 Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring
- SOU 1948:53 Betänkande med förslag angående folktandvårdens organisation med mera
- SOU 1949:7 Betänkande med förslag till indexreglering av folkpensionerna
- SOU 1950:32 Tre veckors semester
- SOU 1951:45 Avdragsregler och bostadstillägg med mera
- SOU 1991:98 Kommunal ekonomi samhällsekonomisk balans – statsbidrag till ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer
- Stenhammar, Ann-Mari, Ohrlander, Kajsa, Stark, Ulf & Söderlind, Ingrid (2001) *Mjölkdroppen – Filantropi, förmynderi eller samhällsansvar?* Stockholm: Carlssons
- Thomson, Arthur (1944) ”Gammal och ny arbetslöshetspolitik”. I *Ett genombrott. Den svenska socialpolitiken. Utvecklingslinjer och framtidsmål*. Stockholm: Tidens förlag
- Thörn, Kerstin (2017) ”Bostadsfrågan och CSA”. I Swärd, Hans & Edebalk, Per Gunnar *Socialt arbete och socialpolitik – om Centralförbundet för socialt arbete och dess betydelse*. Lund: Studentlitteratur
- Tydén, Mattias (2002) *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935 – 1975*. Stockholm: Stockholms universitet
- Ålderdomsförsäkringskommittén (1912) I *Betänkande och förslag angående allmän pensionsförsäkring*. Stockholm
- Åmark, Klas (2005) *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå: Boréa Bokförlag



## Gustav Möller – Socialsveriges skapare

---

Gustav Möller (1884-1970) var Sveriges socialminister under en kort tid kring mitten av 1920-talet samt mellan åren 1932 och 1951 med ett par kortare avbrott. Han var folkhemmets "arkitekt" eller "Socialsveriges skapare" som förre statsministern Tage Erlander uttryckte det. Möller var en kraftfull socialminister med en tydlig ideologi. Vägledande principer för Möller var bland annat att socialpolitiken skulle bygga på sociala rättigheter och att hela befolkningen skulle omfattas.

Som socialminister var Möller initiativtagare och aktiv inom i stort sett hela det område som vi normalt kallar socialpolitik. Frågan kan ställas hur mycket av dagens svenska socialpolitik som haft Gustav Möller som upphovsman. I denna skrift görs en sammanställning av de inslag i dagens socialpolitik, som kan härledas till Möllers insatser eftersom vi ofta inte är medvetna om hans betydelse för den svenska socialpolitiken.

**Per Gunnar Edebalk** är professor emeritus vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Han har under många år forskat och undervisat om socialpolitik och socialpolitikens historia. Bland hans skrifter märks *Socialförsäkring – några principer* (1972), *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten* (1975), *Välfärdsstaten träder fram* (1996). *Gustav Möller – en legendarisk socialpolitiker* (2021) samt *Äldreomsorgen - en aktuell historia* (2022).



LUNDS  
UNIVERSITET

SAMHÄLLS-  
VETENSKAPLIGA  
FAKULTETEN

Research Reports in Social Work 2023:4  
ISBN 978-91-8039-619-6

