

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

126:4. 2006

# Djupa motsättningar kring arbetslöshetspolitiken inom arbetarrörelsen i 1920-talets Västerås

Rebecca Svensson, *När järnarbetare hanterar spaden och målaren knackar makadam. Om arbetslöshetspolitik i en arbetarstyrd kommun, Västerås, under 1920-talets krisår*, Diss, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala studies in economic history 70, Uppsala 2004. 220 s. (Summary: When the iron worker digs and the painter breaks macadam. About unemployment policy in a social democratic town, Västerås, during the crisis of the 1920s.)

Rebecca Svenssons avhandling knyter an till en klassisk fråga i svensk ekonomisk-historisk forskning: mellankrigstidens arbetslöshetspolitik. Forskningen kring mellankrigstidens nya arbetslöshetspolitik och hur den växte fram har huvudsakligen studerats ur ett makroperspektiv, det vill säga från en nationell horisont. Svensson anlägger ett nytt perspektiv. Hon studerar arbetslöshetspolitikens utformning och konsekvenser i en lokal miljö. Avhandlingen behandlar massarbetslösheten i Västerås och hur den angreps under 1920-talet, speciellt under åren 1921–1924. Den analyserar och beskriver arbetslöshetspolitiken i en stad med arbetarmajoritet i stadsfullmäktige. Studien är aktörsinriktad och staten tillika med arbetarrörelsens parlamentariska och utomparlamentariska grupperingar är undersökningens huvudrollsinnehavare.

Tidigare forskning om mellankrigstidens arbetslöshetspolitik har framför allt fokuserat 1930-talets utveckling och lönepolitik. Svensson vänder i stället blickarna mot 1920-talet, en tid som präglades av turbulens och förändringar i relationerna mellan de fackliga och politiska rörelserna. Svensson vill mot denna bakgrund studera hur arbetarrörelsens arbetslöshetspolitik påverkades på det lokala planet.

Dramatiken i Svenssons studie om arbetslöshetspolitiken i Västerås visar sig framför allt på två plan. Det ena gäller samspelet och motsättningarna på det politiska området mellan stat och kommun och vilket handlingsutrymme dessa hade. Det andra behandlar klimat och konflikter kring den lokala arbetslöshetspolitiken mellan och inom partier och utomparlamentariska grupper. Dessa arenor fungerar som utgångspunkt för Svenssons frågeställningar.

Till dessa hör: Hur såg sysselsättning och arbetslöshet ut i Västerås under undersökningsperioden? Vilka ramar fanns för den statliga arbetslöshetspolitiken och hur var den utformad för att genomföras på det lokala planet? Var arbetslöshetspolitiken omstridd i Västerås och vad berodde detta i så fall på? Hur reagerade man i Västerås när det gällde den under 1920-talet brännande frågan om

arbetslöshetsersättningarna och om dessa skulle betalas enligt "arbets- eller kontantlinjerna"? Skedde det en omvandling av ordinarie arbeten till nödhjulsarbeten? Svensson frågar sig vidare om det fackliga och partipolitiska klimatet inverkade på den lokala arbetslöshetspolitikens utformning och i vilken mån kommunfinansiella ställningstaganden därvid utövade inflytande. I anslutning till de sistnämnda frågeställningarna vill Svensson också undersöka om socialdemokratin i Västerås försökte utnyttja arbetslöshetspolitiken för att motarbeta andra grenar av arbetarrörelsen och fackföreningsrörelsen.

Avhandlingen utnyttjar både kvalitativt och kvantitativt källmaterial. Det kvalitativa består främst av protokoll och handlingar från fackföreningar och stadsfullmäktige, från kommunala myndigheter och nämnder, från den lokala arbetslöshetskommittén i Västerås samt från den statliga Arbetslöshetskommissionen. De kvantitativa uppgifterna baseras på officiell arbetslöshetsstatistik. När det gäller det kvantitativa materialet hade det under 1920-talet stora brister. Kvinnorna fanns i mycket liten utsträckning med i statistiken. Arbetslöshetsfrågan var manlig. Normen för en arbetare var en manlig medelålders industriarbetare med försörjningsansvar. Denna norm gällde även för arbetslösa. Dessa omständigheter har gjort att Svensson tvingats avstå från att undersöka kvinnlig arbetslöshet.

Naven i stadens industriella utveckling var under första hälften av 1900-talet ASEA och Svenska Metallverken. De två företagen dominerade stadens arbetsmarknad. Övriga industriföretag var relativt små och minskade drastiskt under 1920-talets krisår. De båda storföretagen expanderade kraftigt under tiden 1900–1920. Västerås drabbades hårt av arbetslöshet under 1920-talet. Mellan 1918–1920 fanns i staden drygt 5 000 industriarbetare. Av dessa arbetade 70–80 procent på ASEA och Metallverken. Antalet industriarbetare hade 1922 sjunkit till 3 000.

Ett av den tidiga arbetarrörelsens viktigaste arbetslöshetspolitiska krav gick ut på att arbetslösa skulle sysselsättas med offentligt anordnade arbeten och betalas med marknadsmässiga löner. Det fanns därför i hela landet stora förväntningar på en ny arbetslöshetspolitik när socialdemokraterna fick regeringsmakten 1920. Dessa förväntningar kom emellertid på skam med den statliga arbetslöshetspolitiken i Arbetslöshetskommissionens, AK:s, regi under de första åren på 1920-talet.

Vid början av 1920-talet betalade kommunerna ut kontantbidrag till de arbetslösa. Deras bidrag finansierades dels av kommunerna, dels med statsbidrag. Från och med 1921 ville staten med hjälp av AK få till stånd större rörlighet och lägre löner på arbetsmarknaden. Den nya politiken innebar arbetslinjens genombrott. Det var detsamma som nödhjulsarbeten där den arbetslöse fick erbjudande om arbeten till löner under marknadslöner. Kommunerna fick nu inte längre bestämmande över arbetslöshetspolitiken, om den finansierades med statsbidrag.

Västerås tillhörde emellertid de kommuner som trotsade AK och fortsatte att betala kontantunderstöd genom sin lokala AK. Efter 1923 fick Västerås stad inte betala ut eget kontantunderstöd genom arbetslöshetskommittéerna. Den var nu hänvisad till fattigvårdslagen. Svensson menar att motsatsparet arbetslinje-kontantlinje och statsbidragsfinansierad hjälp ställde de ideologiska och politiska frågorna på sin spets. AK blev i de arbetslösas ögon symbolen för den förnedring de utsattes för under 1920-talet.

Den besvikelse som den statliga AK-politiken genererade höjde, som Svensson beskriver på ett övertygande sätt, avsevärt temperaturen i de fackliga och politiska motsättningarna i Västerås. Det blev speciellt tydligt 1921 med införandet av de så kallade konfliktdirektiven. Enligt AK skulle bara de som var vad man kallade oförvällat arbetslösa få arbetslöshetsunderstöd. De som ansågs ha orsakat sin arbetslöshet själva – frivilligt arbetslösa som termen löd – skulle inte få någon hjälp. Motsättningarna kom också att gälla det som man kallade allmänna och partiella konflikter. Kritiken mot AK handlade om att staten inte var neutral när det gällde konflikterna på arbetsmarknaden. Denna kritik fanns dels inom LO men kom främst från den fackliga konkurrenten SAC, syndikalisterna. Vad det handlade om var att AK menade att man kunde skicka arbetslösa till partiella konflikter det vill säga sådana som inte stöddes av LO. Ett intressant resultat av Svenssons undersökning är att hon visar att det främst var syndikalister som deltog i de konflikter som rubricerades som partiella.

Undersökningen visar att den socialdemokratiska regeringens och LO:s beslut att övergå från marknadslöner till arbeten med nödhjälpslöner väckte hård kritik i Västerås från vänsterkanten. Det skapade ett politiskt klimat med starka motsättningar mellan facket och socialdemokratin. En av avhandlingens stora förtjänster och mest dramatiska inslag är Svenssons påvisande av de politiska motsättningar som arbetslöshetspolitiken skapade. Resultat som bör väcka nyfikenhet om hur det i dessa sammanhang förhöll sig i andra kommuner under 1920-talet.

Av de arbetslösa i Västerås var endast 30 procent fackligt organiserade. Fattigvården var därför enda möjligheten till försörjning för många. Men den fick inte ge hjälp till arbetslösa. I Västerås kringgick man detta förbud genom att ge fattigvård till de arbetslösas familjer. Svensson slutsats är att fattigvården i Västerås var mer human än stadens arbetslöshetskommitté. Svensson hävdar att Västerås kommun, pressad av AK i sin arbetslöshetspolitik, prioriterade arbetslinjen, det vill säga nödhjälpsarbeten och åtgärder som kunde delfinansieras med statsbidrag. Denna politik betydde bland annat att staden Västerås omvandlade ordinarie arbeten till nödhjälpsarbeten. Dessa åtgärder ledde till växande konflikter med facket och mellan de politiskt valda och väljarna. Svensson menar att tidigare forskning misstolkat konflikten om nödhjälpsarbetena. Hon menar att den inte främst handlade om arbetslöshetskommitténs sätt att tolka konfliktdirektiven. Det handlade i stället om protester mot att ordinarie arbeten omvand-

lades till nödhjälpsarbeten. En annan åtgärd från den lokala arbetslöshetskommittén som väckte stark förbittring bland de arbetslösa var beslutet att det offentliga stödet skulle minskas i förhållande till de belopp som man fick från den fackliga försäkringskassan. Det var syndikalisterna som i detta sammanhang reagerade starkast. De hade under första hälften av 1920-talet en relativt stark ställning i Västerås.

Dessa förhållanden ledde till uppkomsten av två maktcentra inom arbetarrörelsen i Västerås: Fackliga Central Organisation, FCO, och den Socialdemokratiska Arbetarekommunen. Svensson menar att maktkampen i Västerås ytterst handlade om hur arbetarrörelsen skulle organiseras. Socialdemokraterna ville inte att syndikalister och kommunister skulle få för stort inflytande i FCO. Partiet sökte få kontroll över FCO men lyckade med detta först 1937. Det faktum att korsittning – det vill säga att en person inte samtidigt besatt förtroendeposter i både FCO och den socialdemokratiska arbetarekommunen, var mindre frekvent, när det gällde arbetslöshetsfrågan – ser Svensson som en bekräftelse på djupgående politiska motsättningar inom Västerås arbetarrörelse.

En av avhandlingens mest intressanta iakttagelser är exemplen på samförståndspolitik i arbetslöshetspolitiken mellan socialdemokratin och de borgerliga partierna. Denna löpte utan större friktioner. Samarbetet gällde såväl inom drätselkammaren och den lokala arbetslöshetskommittén som i stadsfullmäktige. Trots sin majoritetsställning i stadsfullmäktige lät socialdemokraterna borgerliga representanter sitta på ordförandeposter i en rad för arbetslöshetspolitiken tunga organ.

Det största arbetslöshetsprojektet i Västerås under 1920-talet var djuphamnsbygget som avsåg att göra staden attraktivare för näringsliv och sjöfart. Svensson har funnit antydningar, att Metallverken övervägde att flytta sin verksamhet från Västerås, om inte en djuphamn blev verklighet. För att driva djuphamnsprojektet ekonomiskt i hamn ville drätselkammaren få det klassificerat som statligt nödhjälpsarbete. Trots protester från de arbetslösa sida fick Västerås kommun igenom sin finansieringsstrategi med djuphamnsprojektet. Nödhjälpsarbetarna gav inte upp. De vägrade att acceptera direktiven för nödhjälpsarbetena vilket ledde till att arbetet i djuphamnen bröt samman.

Svenssons slutsats är att Västerås var en kompromisslös arbetsgivare. Hon menar vidare att den lokala socialdemokratiska arbetslöshetspolitiken i många stycken inte var arbetarvänlig. Motsättningarna inom arbetarrörelsen i Västerås var djup. Kritiken mot den lokala arbetslöshetspolitiken fördes främst av utomparlamentariska grupper. En av avhandlingens slutsatser är vidare att socialdemokraterna under framför allt 1920-talet använde den lokala arbetslöshetspolitiken för att bekämpa syndikalister och annan vänsteropposition.

Svensson avhandling rymmer många dramatiska händelser och viktiga iakttagelser rörande arbetslöshetspolitiken i Västerås. Det kunde därför ha varit intres-

sant, om hon försökt att diskutera i vad mån det går att dra generella slutsatser om den lokala arbetslöshetspolitiken under 1920-talet utifrån Västeråsexemplet. Med tanke på att avhandlingen ägnar stor uppmärksamhet åt motsättningarna mellan SAP/LO och partier till vänster om socialdemokratin är det synd att Svensson inte mer använt sig av den lokala pressen. Om hon utnyttjat denna mer hade hennes analys av olika konflikter och diskussioner i stadsfullmäktige fördjupats. På 1920-talet var det till exempel vanligt med ganska utförliga referat av sådana diskussioner i lokalpressen.

För en läsare är det svårt att förstå hur det lilla SAC kunde väcka en sådan uppmärksamhet och irritation inom stora delar av arbetarrörelsen i Västerås. Avhandlingen hade vunnit på att mer uppmärksamhet ägnats åt att förklara syndikalismens ideologi och verksamhet i Sverige. Hotet från syndikalismen hade då blivit mer begripligt. Det hade inte heller i detta sammanhang skadat om avhandlingen utförligare behandlat LO:s och socialdemokratin fackliga och politiska situation under 1920-talet.

Maktfrågorna har som synes en framskjuten plats i avhandlingen. Det är därför förvånande hur lite utrymme som Svensson ägnar dessa och det lokala näringslivet. De två storföretagens betydelse får lite uppmärksamhet i hennes arbete. Hon borde ha utnyttjat ASEA:s och Metallverkens arkiv för att se om och hur de två företagen utövat inflytande på den lokala arbetslöshetspolitiken.

Undersökningen visar att Västerås ägde förmåga att driva en egen arbetslöshetspolitik ofta med lokalfinansiella förtecken. Vad jag saknar är en tydligare koppling till mellankrigstidens ekonomiska omvandling och en diskussion om huruvida förmågan att driva en egen arbetslöshetspolitik hade att göra med strukturomvandlingens konsekvenser i staden.

Svensson bryter med sitt lokala perspektiv ny mark inom forskningsområdet mellankrigstidens arbetslöshetspolitik. Jag tycker att hennes undersökning visar att lokala studier på många sätt kan nyansera tidigare bilder och generera ny kunskap. Avhandlingen illustrerar på ett övertygande sätt komplexiteten i maktrelationerna mellan stat och kommun när det gällde arbetslöshetspolitiken under det politiskt och ekonomiskt instabila 1920-talet. En annan av avhandlingens stora förtjänster är att den lyfter fram de utomparlamentariska gruppernas roll och betydelse i den lokala arbetslöshetspolitiken i Västerås.

Till mina kritiska invändningar hör främst att det i Svenssons arbete finns en brist på koppling till de lokala ekonomiska maktförhållandena. Jag tror också att avhandlingen hade vunnit på en fördjupad diskussion om socialdemokratin förhållande till vänsterkrafterna inom och utanför partiet och LO när det gällde arbetslöshetsfrågan. Jag efterlyser också ett mer metodiskt utnyttjande av lokal samtida press.

Svenssons avhandling kommer säkert med den kunskap som hennes frågeställningar fångat in att inspirera till andra jämförande lokala studier. Jag tror att

hennes arbete bör bli en naturlig utgångspunkt för fortsatta lokala studier av arbetslöshetspolitiken i kommuner där till exempel den ekonomiska och politiska strukturen hade en annan karaktär. Svenssons avhandling rymmer många iakttagelser som gör att 1920-talets marknadsanpassade arbetslöshetspolitik verkar mindre avlägsen i dag än den gjorde för blott några decennier sedan.

*Sven Nordlund\**

\* Fakultetsopponent