

Makten över stadens offentliga rum

Professionerna och hur de modernistiska idéerna vann kampen om stadsplaneringen

Monica Andersson

Abstract

Modernist ideas were written into the building code of 1931 and increased over time where traditional cities were banned and supposed to be turned down. How managed modernists this in the critical juncture. One of their proponents was Stockholms Byggnadsförening, where builders, contractors and private and public planners and architects meet. My questions are how modernist architects could impose the views of Byggnadsföreningen and if their activities in this organization could explain why modernist ideas so fast could impose building code and legislation. I found that it was a self-amplifying process where central modernist architects managed to reach leading positions after 1924 when the organization implemented short periods for members of the board. This was preceded by a decline of the organization during WWI and a self-eroding process for ideas of traditional city-planning where modernist architects challenged them with effectivity-arguments that claimed modernist ideas were scientific and traditional ideas outdated.

Inledning

Stadsplanering är en disciplin som formas av starka yrkesidentiteter inom arkitektur, ingenjörsvetenskap, miljö och hälsa, konstvetenskap, kulturgeografi, lantmäteri m.fl. Inom de disciplinerna tävlar idéer, ibland så starka att de utvecklats till särskilda ideologier. I den praktiska tillämpningen agerar kapitalstarka företag som banker, kommunala och privata byggherrar och entreprenörsföretag, inte sällan internationellt verksamma, alla utifrån sina ekonomiska intressen. Stadsplaneringen påverkar stadens rum och allas vår livsmiljö högst påtagligt.

Besluten om hur stadsplaneringen ska utformas tas av kommunalpolitiker inom ramen för PBL och Miljöbalken, som vuxit fram via statliga utredningar och som antagits av riksdagen på förslag av regeringar av olika kulör. Men vilka är de bakomliggande principerna och vilken genomslagskraft får de? Och hur slår de rot?

Monica Andersson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: monica.andersson@statsvet.su.se

Svensk stadsplanering har under decennier präglats av modernism. Den gängse bilden av modernismens genombrott är att den är integrerad med 1930-talets socialdemokratiska krispolitik och starkt kopplad till den bostads-sociala utredningen (t.ex. Rothstein 1994). Det sätts ofta ett likhetstecken mellan modernismen – eller funktionalismen – och den sociala bostadspolitiken i beskrivningen av vad som brukar kallas folkhemmets arkitektur.

I min doktorsavhandling från 2009 fann jag, till min stora förvåning, istället att modernismen, denna starkt förankrade yrkesideologi bland svenska arkitekter och byggherrar, slog igenom under en borgerlig regering, den Ekmanska ministären, och att stödet för den i riksdagen blev allt starkare, ju längre till höger partierna stod. Det var istället i den socialdemokratiska riksdagsgruppen man kunde finna kritiker till de modernistiska idéerna. Särskilt tydligt var detta i samband med debatten¹ om den nya Byggnadsstadgan 1931, som i sin slutliga form i hög grad kom att representera en kodifiering av modernismen.

De forskare som tidigare studerat förändringarna i byggnadsstadgan har normalt inte tillmätt bestämmelserna någon större betydelse. Jag har emellertid funnit att 1931 års Byggnadsstadga genom sitt bejakande av modernismens principer kom att fungera som en vattendelare i svensk stadsplanering och byggnadslagstiftning. Effekterna var dramatiska. De modernistiska arkitekterna ansåg att avståndet mellan huskropparna borde utökas till dubbla hushöjden. Den omedelbara följden blev att man i Sverige slutade bygga traditionella städer i slutna kvarter. Långsiktigt ledde de nya idéerna, särskilt efter kriget, till omfattande rivningar av stadskärnorna i äldre städer. Bostadssociala utredningens saneringsbetänkande 1947 lanserade begreppet *stadsplaneteknisk sanering* och föreskrev t.ex. att allt som hade byggts före 1931 och som var i strid med byggnadsstadgan skulle rivas. Även framdragandet av trafikleder och gatubreddningar utgjorde motiv för stadsplaneteknisk sanering (Andersson 2009: 166 ff.).

Bärande var principen om ”hus i park” genom en bestämmelse som föreskrev att avståndet mellan byggnaderna skulle vara minst lika stort som byggnadernas höjd och att det skulle vara direkt solbelysning på fasaden. Därmed gick det inte längre att bygga täta städer med slutna kvarter. Samtidigt föreskrev den att bostäderna skulle byggas i områden som skulle avskiljas med

1 Carl Lindhagen, Fredrik Ström och Anton Larsén tillhörde de socialdemokrater som hade motiverat i frågan. Larsén sade att byggnadsstadgan skulle komma att uniformeras av ett byråkratiskt ideal, och att tiden var olämplig för att stadsbyggnadsprinciperna inte var slutdebatterade. Han använde en metafor (Andersson 2009:126 ur Riksdagens protokoll FK 1931, Band 3 Nr 37 s. 39-41.): ”Det berättas, att ryska staten en gång importerade en stor rakmaskin, med vilken man kunde raka alla soldaterna i ett regemente på en gång. Visserligen passade inte rakmaskinen alla ansikten, men efter en kort tid passade alla ansikten till rakmaskinen. Den byråkratisering av byggnadsväsendet i vårt land, som i rask takt har fortgått under de senare åren, blir besegrad genom den föreliggande byggnadsstadgan, och detta kommer att medföra, att våra i många avseenden tilltalande samhällen i landsorten småningom komma att förete samma likformiga slätstrukenhet i fysionomi som ett led maskinrakade ryska soldater”.

parkbälten. På det sättet stadfästes den modernistiska principen om funktionsseparering. Idéerna levde kvar ända till 1970-talets mitt (Andersson 2009).

Idékampen

Trots modernismens förmodade kopplingar till den socialdemokratiska krispolitiken på 1930-talet finns det få statsvetenskapliga analyser av modernismens förhållande till *staten*, och det saknas studier som handlar om huruvida *staten* använts för att få igenom modernistiska stadsplaneidéer. Tiden innan funktionalismen slog igenom i Sverige präglades av ett intensivt arbetarbostadsbyggande, men då i form av storgårdskvarter och trädgårdsstäder. Den närmast till hands liggande frågan är därför varför de stadsplaneringsformerna inte fortsatte att tillämpas när den sociala bostadspolitiken skulle genomföras?

Under 1900-talets första decennier stod två mycket tydliga yrkesideologier emot varandra – det rådande idealet om den låga och täta staden och de modernistiska teorierna om den höga och glesa staden. Flera gånger under 10- och 20-talet 1909, 1916, 1919, 1920 och 1928 hade försök gjorts att kodifiera idéerna om den låga och täta staden men de hade stupat på motstånd från Fastighetsägareförbundet. 1928, i samband med remissbehandlingen av SOU 1928:5, den sista statliga utredning som sökte stadfästa idéerna om trädgårdsstäder och storgårdskvarter, fick förbundet kraftigt understöd från de modernistiska arkitekterna. Särskilt Sven Markelius och Uno Åhrén var tillsammans med Fastighetsägareförbundets ordförande Wilhelm Klemming de drivande i kritiken av utredningen.

Syftet med den här studien är att förklara hur de modernistiska arkitekterna fick ett så snabbt genomslag för sina idéer, först i propositionerna om Byggnadsstadgan och stadsplanelagen och sedermera i praktiken, i form av framtida stadsplanering och byggande? Annorlunda uttryckt: Hur kunde den väletablerade idén om den täta och låga staden så radikalt ersättas av principen om den höga och glesa staden? Och hur kom det sig att Stockholms Byggnadsförening bytte sida i denna idékamp?

Förutom Fastighetsägareförbundet och Teknologföreningen, som lade det konkreta förslaget om helt nya principer för stadsbyggandet var Stockholms Byggnadsförening väsentlig för förloppet. Tillsammans med Fastighetsägareförbundet stod föreningen för den ideologiska argumenteringen, vilket kan ses som paradoxalt med tanke på att Föreningen tidigare, när byggnadsstadgan debatterades 1909 och 1916, omfattat idealet om den låga och täta staden. Det är i Stockholms Byggnadsförening som de modernistiska arkitekterna knyter de kontakter med näringslivet som banar vägen för dem, att inte bara få igenom sina idéer i lagstiftningen utan även sedan att förstärka dem över tid.

Föreningen var inte bara en nyckelaktör utan också en central arena för samordning och opinionsbildning och en viktig remissinstans. Kontakterna

mellan de tre organisationerna åstadkoms genom personalunion. Sven Markelius satt i den arbetsgrupp i Teknologföreningen, som tog fram förslaget. Både Sven Markelius, Uno Åhrén och Wilhelm Klemming var aktiva i Byggnadsföreningen, Wilhelm Klemming sedan tidigare och Sven Markelius och Uno Åhrén från 1927. Uno Åhrén satt i den arbetsgrupp som formulerade Byggnadsföreningens remissvar. Sven Markelius var sekreterare i föreningen.

Företrädarna för den modernistiska ideologin samverkade således med varandra i byråkratiska nätverk. De ledande modernisterna Sven Markelius och Uno Åhrén var centrala för förloppet. Markelius satt i den arbetsgrupp i Teknologföreningen som formulerade den skrivning som fördes in i Byggnadsstadgan 1931 om hushöjd-byggnadsavstånd. Båda var aktiva i Stockholms Byggnadsförening som tillsammans med Fastighetsägareförbundet stod för den ideologiska motiveringen. De själva, deras likasinnade kollegor och medarbetare på deras båda arkitektkontor fick sedermera framskjutna positioner i statliga utredningar som Bostadssociala utredningen, statliga verk som Byggnadsstyrelsen och Bostadsstyrelsen och ute i kommunerna. Arkitekterna gavs i flera steg, med början 1931, en allt starkare position gentemot de politiskt förtroendevalda över tid.

Det infogades samtidigt en rad andra arrangemang i byggnadsstadgan som gav de modernistiska arkitekterna ökade möjligheter att utnyttja de nya bestämmelserna, i praktiken blev det bara förbehållet experterna att få fatta beslut i stadsbyggnadsfrågor. De professionella yrkesutövarna utvecklade samtidigt ett starkt samarbete med näringslivets olika aktörer och med Byggnadsarbetareförbundet och andra organisationer inom planering och byggande (Andersson 2009). Vid tillsättningen av bostadssociala utredningen, som ofta framställs som startpunkten för de modernistiska idéernas genomslag, fanns alla de för dem nödvändiga verktygen redan på plats (Andersson 2009: 287).

Det var således en kedja av reaktioner som sattes igång under det *formativa moment*, där de modernistiska stadsplanprinciperna, från att ha formulerats i ett första konkret förslag från Teknologföreningen, tog en allt fastare form, först i utkastet till Byggnadsstadga 1930 och därefter i justitieminister Gärdes proposition till riksdagen.

Tidigare forskning

Det finns som sagt inte så mycket tidigare forskning om byggnadslagstiftningen och modernismen, i synnerhet inte statsvetenskaplig sådan. De arkitekturforskare som studerat den, Birgitta Holmdahl (då Andersson) 1977, Eva Rudberg 1981 och Johan Rådberg 1988 har hävdats att de modernistiska/funktionalistiska arkitekterna inte påverkat byggnadslagstiftningen. Rådbergs slutsats var att de modernistiska arkitekterna lyckats få bort de hushöjdsbegränsningar som fanns i 1874 års byggnadsstadga och att de lanserade exploateringsstalet

(Rådberg 1988). Eva Rudbergs hävdar att de haft indirekt påverkan genom att stadsplanelagen från 1931 föreskrev att man skulle planera för hela kvarter (Rudberg 1981).

FÖRVALTNINGSFORSKNING

Rune Premfors, Göran Sundström och Catrin Andersson vid Score har utvecklat analysverktygen för att pröva om formativa moment föreligger vidare i enlighet med de kriterier som Mahoney (1999) ställt upp. Kontrafaktiska analyser är ett av de redskap som de arbetar med i det historiskt-institutionella perspektivet vid bedömningen av huruvida institutionella förändringar är att betrakta som formativa eller ej (Premfors 2000: 110, Sundström 2003: 21-22, Andersson 2004: 7-10). Göran Sundström preciserar att tre kriterier ska vara för handen för att en situation med ett skifte verkligen ska kunna klassificeras som ett formativt moment: *Osäkerhet*. Det ska finnas flera alternativ att välja mellan. *Väsentlighet*. Det ska innebära att incitamentsstrukturen förändras. Aktörer, som har nytta av det nya, ser till att det kringgärdas av institutionella arrangemang som stärker institutionen. *Oförutsägbarhet*. Det ska ge upphov till konsekvensrika, för de beslutande aktörerna inte avsedda, effekter (Sundström 2003: 21-22).

PROFESSIONSFORSKNING

Professionsforskaren Thomas Brante (2014) skiljer mellan tidiga professionsforskare som Talcott Parsons, som han tillskriver en naiv syn på professioners idealism och strävan efter att arbeta för det allmänna bästa, och deras kritiker, som Max Weber och senare tiders kritiker, som han tillskriver en cynisk syn på professioner som fångade i elitistiska och positivistiska tankebanor och som tydliga maktspelare med ambitioner till stängning och starka krav på autonomi (Brante 2014, kapitel 3). Han beskriver hur professioner konstituerar sig, med begreppet kausala öglor, dvs. hur de kontinuerligt återskapar sig själva genom att kontrollera vilka som blir deras företrädare i deras yrkesförbund och vilka värden som professioner bygger sin världsbild på (Brante 2014: 324 ff). Han beskriver hur yrkessammanslutningar bildar professionella fält tillsammans med angränsande professioner (Brante 2014: 310 ff) och hur de bygger sanningsregimer och lierar sig med mäktiga affärsintressen, t.ex. läkarna och läkemedelsindustrin (Brante 2014: 293, 330). Här finns det beröringspunkter med historiskt nyinstitutionell teori och diskussionen om formativa moment. Han skriver om hur professioner bildar trianglar som bygger på vetenskaplig kunskap i form av ontologiska modeller, som kombinerar teori, praktik och objekt och hur de trianglarna, eller konfigurationerna, samspelar med den sociala omgivningen (Brante 2014: 330-331). De samspelen "kan vara ömsesidigt förstärkande eller tvärtom inverka negativt, komma på kollisionskurs. När och endast när den sociala jordmånen för en viss konfiguration är god kommer

professionen att ta kommando över sitt fält och dominera dess tänkande och praktik. Professionen får jurisdiktionen och problemformuleringsprivilegiet (Brante 2014: 331).²

BOSTADSFORSKNING

Bo Bengtsson är kritisk till det han uppfattar som Mahoneys hårda tolkning av vad som ska räknas i det formativa momentet och det efterföljande stigberoendet. Han tolkar Mahoney som ”att ett visst utfall måste vara *entydigt bestämt* av en uppsättning tidigare händelser” (Bengtsson 2010: 451) och ifrågasätter hur vanligt det är i politiken. Han lanserar idén om ett svagt stigberoende som mer lämpat för statsvetenskapliga studier. Han efterlyser en sådan användning ”för mönster där tidigare händelser *avsevärt förändrar förutsättningarna* (eller sannolikheten) för vissa senare utfall (Bengtsson 2010). Han ser det som ett sätt att undvika att hamna i determinism. Den fråga han ställer sig är ”*på vilket sätt politiken ändras av tidigare händelser*” (Bengtsson 2010). Han menar att det gör att det går att ”analysera ’förändring under tröghet’; t.ex. med utgångspunkt från de mekanismer som tidigare skapat stabilitet” (Bengtsson 2010: 541).³

Han har utvecklat denna typ av angreppssätt tillsammans med Ruonavaara i en antologi där de nordiska ländernas bostadspolitik jämförs (Bengtsson red 2006). Han förordar att man prövar det han kallar stigberoendets mekanismer med hjälp av begreppen effektivitet, legitimitet och makt (Bengtsson & Ruonavaara 2006: 384 ff). Det gör även Lotte Jensen (2006: 359 ff). Hon säger att alla mekanismer inte behöver upplösas samtidigt utan att det kan räcka att det uppstår brott i dem på olika sätt genom inre erosion, yttre tryck eller extraordinära händelser som påverkan på någon eller några av dem (Jensen 2006: 359-360). Samtidigt kan institutionen överleva om några av mekanismerna står pall.

Hur starkt en institution påverkas av försök till förändring är således beroende av vilka av dess aspekter som blir angripna, hur starka dessa aspekter är från början och slutligen om det finns andra stödmekanismer som gör att institutionen klarar sig trots att någon försöker ändra på den. Dessutom är det beroende på tidpunkten för angreppet och hur starka resurser detta bygger på (Jensen 2006: 360).

2 Begreppet sanningsregim har han hämtat från Foucault 1980.

3 Bo Bengtsson föreslog i sin recension av min avhandling (i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4, 2010) att en gåta som han såg i det formativa momentet ”Varför just då?” borde bli föremål för fortsatt forskning. Han undrade vad som hände med de tidigare mer traditionella idéerna om trädgårdsstäder och storgårdskvarter och varför de försvagades just då så att modernismen kunde slå igenom (Bengtsson 2010: 543).

Ett historisk-institutionellt perspektiv

Från att ha varit en teori som av många betraktats som näst intill deterministisk genom att den så starkt fokuserat på stabilitet hos institutioner och de höga kraven på vad som ska kunna betraktas som en förändring av formativ karaktär, så lyfter de internationellt ledande forskarna nu fram olika typer av förändring som normaltillståndet inom nyinstitutionell teori. Betoning på stabilitet beskrivs som exempel på ohistorisk forskning vilande på instabil empirisk grund (Mahoney & Thelen 2015, 2010, Streck & Thelen 2005). De skiljer också olika typer av inkrementell förändring från förändring genom formativa moment och kritiserar betoningen på exogena chocker som förklaring till institutionell förändring, i synnerhet ekonomernas diskussion om *increasing returns*. De betonar också hur betydelsefullt det är att skilja ut formativ och inkrementell förändring från varandra (Capoccia 2015).

FÖRÄNDRING GENOM FORMATIVA MOMENT

Faletti och Mahoney talar om självreproducerande processer, och de delar in dem i tre typer: kontinuerliga, självförstärkande och själveroderande (Faletti & Mahoney 2015: 220-221). I en självförstärkande process styr den inledande händelsen in de kommande sekvenserna i en tydlig riktning som tar sig uttryck i att processen växer, ökar i omfång över tid och blir mer framträdande. Som exempel tar de evolutionära processer och ekonomernas diskussion om *increasing returns*. Resultatet blir en kumulativ process där institutionen ökar för varje steg (Faletti & Mahoney 2015: 221-222). I en själveroderande process så försvagas istället självförstärkningen över tid för varje steg och det blir allt svårare att upprätthålla status quo. Orsaken kan vara decay, drift och exhaustion som uppträder gradvis över tid. Som exempel tar de hur nya generationer inte har samma band som tidigare generationer till revolutioner, inbördeskrig eller andra trauman som varit viktiga för ett parti. Resultatet blir *decreasing returns* (Faletti & Mahoney 2015: 222).

Två stadsbyggnadsideologier står emot varandra

TRÄDGÅRDSSTADSEPOKEN – IDÉN OM DEN LÅGA OCH TÄTA STADEN

Stockholms Byggnadsförening grundades 1848 i samband med skräväsensdets avskaffande. Föreningens själva konstruktion markerar uppbrottet från skrånå genom att medlemmarna hämtas från de olika yrkesgrupperna inom planeringsväsendet och byggandet. Här möter arkitekter, ingenjörer och andra planerare, liksom politiker inom den kommunala och statliga planeringen näringslivets olika företrädare, som byggmästare, byggherrar, entreprenörer och byggföretag. Arkitekter, ingenjörer och andra planerare som arbetar inom egna kontor finns också med som medlemmar, liksom forskare inom olika discipliner som på olika sätt sysslar med planering.

Perioden innan modernismen slår igenom 1898-1923 skildras i Byggnadsföreningens jubileumsskrift *Stockholms Byggnadsförening 100 år* under rubriken *Gemytlig samvaro och kristidsstagnation* (Stockholms Byggnadsförening 100 år: 57-71). I början av den perioden var Per-Olof Hallman aktiv i Byggnadsföreningen, först som sekreterare 1897-1900 och sedan som ordförande 1902-1910. Begreppet *gemytlig* avser sannolikt hans aktiva period, för precis så skildras han i jubileumsskriften 1948 (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 118-119). Han beskrivs som föregångsman för den stadsplaneinriktning som slår igenom vid sekelskiftet 1900, trädgårdsstadsepoken, med ansvarig för områden som Lärkstaden, Enskele, Smedslätten och Ålsten. Han får både ris och ros i krönikan:

Så småningom bleve dock Hallmans idéer föråldrade eller åtminstone otillräckliga. En senare arkitektgeneration fann, att de äldre männen sysslat för mycket med detaljer och för litet med en verklig generalplan för den växande huvudstaden. Vi måste dock idag vara tacksamma mot Hallman för allt vad han, ofta i propagandistiskt samarbete med sin stridbare arkitektkollega Klemming, har gjort för att bevara och berika Stockholm. Det var denna generation som lärde oss att skönhet i stadsbilden är något lika väsentligt som ekonomi (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 118).

Av protokollen framgår att då nya stadsplaneideal presenteras på medlemsmötena. Det är ofta P-O Hallman själv som håller föredrag till skioptikonbilder om de projekt han håller i som stadsplanedirektör. Men det är även rapporter från studieresor till andra länder. Det framgår också av protokollen att Wilhelm Klemming har en framskjuten roll i Byggnadsföreningen.

Medlemsmötena hålls på olika hotell och restauranger i Stockholm; Rydberg, Riche, Kronprinsen, Fenix, Gillet, Hamburger Börs, Dramatiska teaterns festvåning, Grand Hotell m.fl. Det är först 1937 som föreningen får en egen lokal och då i ett eget hus som ritats av Sven Markelius på Norrlandsgatan 7.

Wilhelm Klemming var revisor i Stockholms Byggnadsförening redan vid 1800-talets slut och ledamot i styrelsen 1898-1904. Han blev styrelseledamot i Sveriges Fastighetsägareförbund 1910-1930 och dess ordförande 1916-1928. Josef Almqvist och Yngve Steen beskriver honom som något av en föregångare till funktionalisterna eftersom han propagerade för platta tak (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 114 ff). Samtidigt säger de att det som mest roade honom var att plädера "för trädgårdsanläggningar av olika slag" (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 114).

Wilhelm Klemming var föredragande vid Byggnadsföreningens möten om byggnadsstadgeföreläggningen såväl 1909 som 1916. Den 14 oktober 1909 beslutade

Stockholms Byggnadsförening att kräva att få det dåvarande förslaget till Byggnadsstadga på remiss, vilket de också fick. På nästkommande möte den 11 november 1909 lyfte Per-Olof Hallman fram att det var första gången Byggnadsföreningen fick en kunglig remiss. Det förslag till yttrande som bl.a. Klemming skrivit antogs på möte den 20 januari 1910. Den diskussion som var på mötet handlade om hushöjden som fastslogs till 22 m. Klemming hade försökt skriva ihop sig med Byggmästareföreningen och Teknologföreningen. Teknologföreningen ville inte tillåta högre hushöjd än 18 m (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913).

I det föredrag han höll den 14 oktober 1909 citerar han samma passus från förslaget till Byggnadsordning för Gross Berlin som i sitt tal på Fastighetsägarförbundets kongress tjugo år senare, 1928. Men 1909 är det inordnat i den debatt som rådde då. Han tycker att byggnadsstadgeförslaget är positivt i flera avseenden: det underlättar egnahemsbyggandet och värnar konstnärliga och kulturhistoriska byggnader av värde och främjar hygien. Men han tycker att det visat "väl liten hänsyn till de äganderättsliga förhållandena" (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913). Han var också kritisk mot att de idéer som då var i svang inte var tillräckligt beaktade och att skrivningarna om trädplanteringarna inte var tillräckligt skarpa. "Ordet trädgård nämnes ej en enda gång i kommittéförslaget, hvilket ju är märkligt nog i en tid då uttrycket 'trädgårdsstad' hvarje dag vinner allt större terräng" (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913).

Stockholms Byggnadsförening, som hade varit väldigt vital i början av 1900-talet, var försvagad åren strax före, under och efter första världskriget, en period som i allmänhet präglades av ekonomiska och samhällsliga problem. Ekonomin i föreningen hade kraftigt försämrats och medlemsantalet sjunkit till drygt 200 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1914-1924, Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948: 122).

MODERNISMEN – IDÉN OM DEN HÖGA OCH GLESA STADEN

Byggnadsföreningen hade begärt att få utredningsbetänkandet SOU 1928:5 på remiss. Det behandlades på ett medlemmöte den 12 oktober 1928 på Grand Hotell. Vid det mötet presenterade Sven Markelius sitt förslag till höghusbebyggelse på Gärdet (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932).

Byggnadsföreningen pläderar för en spridning och differentiering av bebyggelsen:

Särskilt viktig är differentieringen i olika områden för olika ändamål" (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening: 2-3). De argumenterar också för sanering av gamla stadspartier genom att omdimensionera, dvs. riva bebyggelse med stor befolkningstäthet och

högt markvärde (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening: 3). De kritiserar de sakkunnigas förslag för att vara för traditionsbundet. De efterlyser objektiva kriterier och vill ha exploateringsstalet som beräkningsgrund för att beräkna tätheten i stadsplanen. De räknar fram det utifrån förhållandet mellan den totala våningsytan och den totala markytan i ett stadsplaneområde. De vill gå från ett relativt lågt och tätt till ett relativt högt och glest byggnadsätt (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening och Remissvar nr 12 svensk Teknologföreningen).⁴

Men Sveriges Fastighetsägareförbund hade också ett ideologiskt motiverat försvar för den höga och glesa staden. Dess ordförande Wilhelm Klemming pläderar på fastighetsägarekongressen 1928 för det öppnare planeringsätt som "hus-i-park med lamellhus" representerar (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastighetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekongressen 1928). Han vänder sig mot de absoluta talen i byggnadsordningen och citerar ordagrant Berlins arkitektförenings syn på planen om Gross Berlin. De säger:

Alla schablonmässiga bestämmelser böra så vitt möjligt undvikas, därför skola absoluta tal och mått vara uteslutna och i deras ställe så vitt möjligt relativa tal insättas, t.ex. för avstånd mellan byggnader, tillåtet bebyggande av tomtarealen, utsprång, höjd o.s.v. För avstånd och höjd är ljusvinkeln tillräcklig, vilken efter byggnadsklass och byggnadens djup skall utgöra från 60° till 30° (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastighetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekongressen 1928).

Deras skrivning här är en direkt parallell till Teknologföreningens förslag. De ställer samman relationen hushöjd-husavstånd och solvinkeln, precis som i 1931 års byggnadsstadga. Det innebär inte att Wilhelm Klemming var funktionalist (Ibid). Han riktar skarp kritik mot stenstaden och, utan namns nämning, juristen Albert Lindhagen som hade utarbetat såväl 1866 års plan för Stockholm som 1874 års Byggnadsstadga. Det kopplar han samman med ett försvar för privat markexploatering och ger exempel från Djursholm, Saltsjöbaden och Lidingö. Där ligger husen glest på stora tomter (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastighetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekongressen 1928). Han riktar samtidigt

4 Det var deras skrivningar om exploateringsstalet här som Johan Rådberg tog fasta på (Rådberg 1988).

en kraftfull kritik mot de stadsplanepprinciper som tillämpades utanför stads-kärnorna, mot trädgårdsstäderna, och hävdar att de byggs för sämre bemed-lade. Det tas upp som ett av argumenten mot de gatukostnadsersättningar som fastighetsägarna skulle betala. I trädgårdsstäderna ligger husen tätt på små tomter (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastig-hetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekon-gressen 1928).

Det var Teknologföreningen som lade de viktigaste förslagen till föränd-ringar i förhållande till SOU 1928:5. Sven Markelius satt i den arbetsgrupp i Teknologföreningen som stod för formuleringen. Där satt bl.a. även arkitek-terna Wolter Gahn och J. Alb. S:son Starck. Teknologföreningen riktar sin kritik mot förslagen till generalplanebestämmelser i 2 kap. 3 § i SOU 1928:5 som säger att: ”att bostadsområden så anordnas...att bebyggandet ej blir mera samman-trängt eller högre än, med hänsyn till de lokala förhållandena, uppenbarligen kan anses lämpligt och skäligt”, (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 12 Svenska Teknologföreningen) som de anser står i vägen för ett objektivt bedömande av den lämpliga hushöjden, en fråga som de anser viktig. De förordar att skrivningen tas bort och istället ersätts av en som reglerar rela-tionen hushöjd-husavstånd, där avståndet inte får vara mindre än hushöjden när nya bostadsområden planeras (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 12 Svenska Teknologföreningen). Teknologföreningens för-slag på den här punkten skrivs sedan in i det utkast till Byggnadsstadga som skickas ut på remiss i november 1930 i § 16, som innehåller stadsplanebestäm-melser för kvarter, mom. 2 attsats 3.

I propositionen om Byggnadsstadgan lyfter föredraganden Justitieminister Gärde fram Teknologföreningens synpunkter och skärper skrivningen så att hushöjden inte får vara större än husavståndet, i kombination med föreskrif-ten att det skulle vara direkt solbelysning på fasaden (Prop. 1931:192: 58-59). Det var också han som förde in den att-sats som handlade om att bostäderna skulle fördelas på områden som skulle skiljas åt av parkbälten (Prop. 1931:192: 6 och 180). Det här är en bestämmelse som stämmer väl överens med vad Stock-holms Byggnadsförening skrev i sitt remissvar om spridning av bebyggelsen och om att differentiera den efter olika ändamål (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening).

Sven Markelius, Uno Åhrén och Wolter Gahn tillhörde författarna till den modernistiska skriften *acoptera*.⁵ Vid det tillfället hade Teknologför-eningen ställning som kommitté. De avlönades av justitiedepartementet för att utreda Jorddelningslagen (Justitiedepartementet. Ingående diariet 1928 huvudserie C117:89 punkt 161). Men de fick också betalt för sitt yttrande över SOU 1928:5. (Justitiedepartementet. Ingående diariet 1929 punkt 1252).

5 De andra var Gunnar Asplund, Gregor Paulsson och Eskil Sundahl.

Sven Markelius var anställd på Byggnadsstyrelsens stadsplanebyrå. Därigenom var han en del av det statliga tillsynssystemet över stadsplaneringen. Byggnadsstyrelsen kan ha haft kontakter med departementet under arbetet med propositionen och därmed haft möjlighet att påverka den. Markelius kan ha påverkat propositionen den vägen. Mot en sådan tolkning talar att han inte hade en sådan position i Byggnadsstyrelsen. Göran Sundström beskriver regeringens styrning av myndigheterna vid den tiden som ”höggradigt hierarkisk” (Sundström 2003: 81).

Byggnadsstyrelsens roll stärktes på flera sätt, bl.a. genom att de lokala byggnadsordningarna skulle fastställas av Kungl. Maj:t. Justitieminister Gärde försökte skriva in ett utbildningskrav för stadsarkitekterna i propositionen, vilket riksdagen sade nej till (Prop. 1931:192 § 12). Men han lyckades få igenom en skrivning om att Byggnadsnämnderna skulle ha stadsarkitekt till biträde, även om Riksdagen beslutade att även stadsingenjörer kunde komma ifråga (Första lagutskottets utlåtande 1931:28: 47-48). Dessutom föreskrevs att bara experter skulle sitta i Byggnadsnämnderna (Prop. 1931:192: 51-52 ang. §9).

Sven Markelius var också först sekreterare 1928-1930 och sedan ordförande 1930-1932 i Stockholms Byggnadsförening, där byggmästare, fastighetsägare, ingenjörer, arkitekter och planerare är medlemmar (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932, Byggnadsföreningen 100 år 1948: 83 och 124). De möts i informella former med det uttalade syftet ”att genom att samlade krafter bidraga till såväl teoretisk som praktisk utbildning av byggnadsfacket, att genom sammanträffanden och personligt umgänge och som följd härav fritt utbyta idéer söka motarbeta ensidigheter i byggnadskonsten och utveckla sinnet för densamma” (Rudberg 1998: 13)⁶. Där fick han, trots att han var underordnad tjänsteman vid Byggnadsstyrelsen, möjlighet till kollegiala sammanträffanden med ledningarna i byggbranschen och på andra håll, liksom de ledande kommunala tjänstemännen.

Maktdimensionen

Maktanalyser är centrala i friläggningen av path dependence-sekvenser. Det gäller framförallt sådana där den ena sidan uppnår en väsentlig fördel, där makt frambringar mer makt (Pierson 2015: 133 ff): t.ex. överföring av resurser och resursflöden, styrkeförändringar hos medtävlade som kan få aktörer att byta sida och sluta tala väl om ståndpunkter som blivit marginaliserade. Piersons fokus är på betydelsen av timing *när* en händelse inträffar i en sekvens (Pierson 2000:1: 75). Höga initiala startkostnader, inlärningseffekter,

6 Ursprungligen citerat av Ragnar Upman ”Bygget Rediviva” i *Byggmästaren* 5/1984. Citatet är en moderniserad variant av ändamålsparagrafen i Byggnadsföreningens nya stadgar som antogs i november 1924.

samordningseffekter och förväntningar om anpassning kan ”stänga igen” de möjligheter som tidigare funnits till förändring (Pierson 2000: 76-77)⁷

BYRÅKRATISKA NÄTVERK

Byråkratiska nätverk är en ekonomiskt inriktad byråkratisyn som handlar om förvaltningsenheter där byråkraterna saknar resurser och legitimitet att driva igenom frågor som gynnar dem själva. De använder istället nätverk för att bygga imperier, antingen genom att bilda egna nätverk eller genom att koppla sig till befintliga. Offentliga organisationer är ofta organiserade efter sakfrågor och har goda kontakter med intresseorganisationer som verkar inom deras fält. De är också medvetna om var de har motståndare (Sundström 2003: 36 ff). Professioner bildar professionella fält tillsammans med andra professioner (Brante 2014:310 ff), bygger sanningsregimer och liar sig med mäktiga affärsintressen (Ibid: 293 och 330).

Det samspel som utvecklar sig mellan offentliga tjänstemän och organisationer anses nödvändigt för en fungerande demokrati och för kvaliteten i besluten. Men förvaltningsforskningen varnar också för att det kan urholka och försvaga politikernas ställning. Skälet anses vara att politiken fragmenteras och att politikerna tappar överblicken. Det är byråkraterna som har en central position i nätverken och inte politikerna (Sundström 2003: 37).

Byråkraterna kan också använda sina nätverk gentemot politikerna på olika sätt, genom att hänvisa till att andra organisationer har nytta av dem, genom att låta andra organisationer lyfta fram deras förtjänster och framhäva att de ser på problem och lösningar på samma sätt. Det förekommer att byråkraterna försöker ställa politikerna inför *fait accompli* genom att påstå att deras förslag förhandlats fram med stor möda (Sundström 2003). Myndigheternas placering i nätverken anses också viktig för deras möjligheter att påverka. Sundström lyfter fram det statliga utredningsväsendet som ”en viktig arena där olika offentliga och privata aktörer både inom och utom staten kan vara representerade”. (Ibid: 39) De kan också mötas i styrelser och insynsråd och andra korporativa arrangemang i mer eller mindre formaliserade former (Sundström 2003).

Vi kan alltså se att modernisterna bygger upp *byråkratiska nätverk* redan i Stockholms Byggnadsförening. Där har det sedan länge funnits ett nära samarbete mellan Byggnadsföreningen och Teknologföreningen, och Fastighetsägareförbundets ordförande var synnerligen aktiv i Byggnadsföreningen. Byggnadsföreningen förändras under 1920-talet, genom en stadgeförändring initierad av de modernistiska arkitekterna 1924. De funktionalistiska idéer, som växer fram efter 1925, förs in i Byggnadsföreningen parallellt med att de föds, genom att de arkitekter som bär fram dem väljs in i Byggnadsföreningen och genom att

7 Han tar sin utgångspunkt i vad Douglass North säger om ”increasing returns” och Brian Arthurs beskrivning av de mekanismer som leder till det.

Sven Markelius snabbt får en framskjuten position, med Uno Åhrén som kommunikatör. Men det framgår också att det sker i en tid av osäkerhet om vilken riktning stadsbyggandet och besluten om stadsplaneringen och byggnadsstadgan ska ta. Det är inte bara funktionalisterna som blir aktiva i Byggnadsföreningen, utan de framträdande namnen generellt bland såväl arkitekter som byggmästare och andra yrkesgrupper kopplade till planering och byggande. Det som förfaller tydligt är att fastighetsägareförbundets ordförande Wilhelm Klemming var tidigt ute med de idéer om lamellhus och hus-i-park som funktionalisterna gjorde till sina.

Den 19/11 1924 antogs nya stadgar i Stockholms Byggnadsförening. Då infördes en regel om att styrelseledamöterna endast fick sitta en begränsad period, en regel som fortfarande gäller. Det var de modernistiska arkitekterna som hade tagit initiativet. De hade nu börjat engagera sig i Stockholms Byggnadsförening. Initiativtagaren Axel Eriksson skriver själv om det och kallar det en palatsrevolution,⁸ i Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948:

Vi voro några yngre medlemmar, som började bli kritiska mot detta förhållande, och givetvis riktades vår kritik mot styrelsen, som ansågs vara för traditionsbunden och sakna förståelse för behovet av föreningens modernisering. Vi däremot menade att mandattiden i en förening av denna art skulle vara kort, och att styrelseledamöterna icke skulle väljas efter den grad av pondus de hade i samhället utan efter den vitalitet de arbetade med i yrket – den var vanligen störst i 30 - 40-årsåldern (Axel Eriksson Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948: 122-123).

De ledande och tongivande funktionalistiska arkitekterna valdes successivt in i Stockholms Byggnadsförening under loppet av 1920-talet: Gunnar Asplund 1922, Hakon Ahlberg 1924 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1914-1924), Olof Thunström och Eskil Sundahl 1926, Wolter Gahn, Uno Åhrén och Sven Markelius 1927, Arthur von Schmalensee och Gunnar Sundbärg 1928. Vid ett och samma möte den 11 oktober 1927 valdes 11 arkitekter in i Byggnadsföreningen (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932). Till slut hade alla de mest kända modernistiska arkitekterna blivit medlemmar i föreningen: Paul G. Hedqvist 1929, Tage William Olsson 1931 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932), Holger Blom 1933, Nils-Olof Ahrbohm 1934, Helge Zimdahl 1937. Sven Wallander 2 gånger, 1931 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932) och 1941 (Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948).

8 Det var Anders Gullberg som uppmuntrade mig att analysera händelseförloppet i Stockholms Byggnadsförening. Såväl han själv (2001) som före honom Eva Rudberg (1981) och Johan Rådberg (1988) har uppmärksammat det Axel Eriksson skriver.

Men även andra namnkunniga arkitekter valdes in. Sigurd Westholm 2 gånger, 1906 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 13/6 1906) och 1927. Albin Stark, som också stod bakom Teknologföreningens remissvar, blev medlem 1920 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 11/2 1920). Cyrillus Johansson och Edvin Engström 1926, och Stockholms stadshus skapare Ragnar Östberg 1927, Erik Lallerstedt och Lars I. Wahlman 1929, Edvin Stenfors 1931 och Gustaf Clason 1932. Bland de byggmästare som valdes in i Byggnadsföreningen märks Olle Engqvist 1925 och Henrik Skarne 1927. På det möte där så många modernister blev medlemmar den 11 oktober 1927 valdes också följande byggmästare in: Anders Dunder, Olof Olsson och Carl E. Östling. Nils August Jeppsson blev medlem 1928, Anders Viktor Diös 1930 och Allan E.O. Skarne 1931. Allan Skarne kom att utveckla betongtekniken under 1960-talet, det s.k. Skarnesystemet. Stockholms fastighetsdirektör Axel Dahlberg valdes in 1931 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932).

Stockholms Byggnadsförening ingick 1927 ett samarbete med Teknologföreningens avdelning för Husbyggnadskonst om att tillsammans med dem ge ut tidskriften *Byggmästaren*, föregångaren till tidskriften *Arkitektur* (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932). Det gemensamma tidskriftsprojektet startade 1928. År 1927 hade föreningen medverkat till bildandet av Nordisk Byggdag, ett forum för presentationer av aktuella byggnadsprojekt och diskussioner om aktuella problem inom byggnadsverksamheten. Där engagerades Ragnar Östberg som ordförande. Tidskriften *Byggmästaren* hade 1922 startats på initiativ av Hakon Ahlberg. Axel Eriksson var andre redaktör (Axel Eriksson Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948: 122). Eva Rudberg skriver i sin avhandling att Uno Åhrén var redaktör för arkitekturdelen i *Byggmästaren* 1929-1932 (Rudberg 1981: 15 och 29). Hon säger också att Uno Åhrén introducerade exploateringstalet i Sverige efter tysk förebild i en artikel i *Byggmästaren* 1928 (Rudberg 1981: 49). Wilhelm Klemming tillhörde dem som var emot det gemensamma tidskriftsprojektet med Teknologföreningens avdelning för Husbyggnadskonst (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932 mötet den 12/4 1927).

Stockholms Byggnadsförening anordnade föredrag av de världsledande modernistiska arkitekterna på originalspråken i samarbete med Arkitektföreningen och Teknologföreningens avdelning för Husbyggnadskonst: Walter Gropius i oktober 1931, Hannes Meyer i december 1932, le Corbusier i januari 1933 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932 och Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948). På kallelsekortet till Walter Gropius föredrag står det att "svensk översättning kan hämtas på föreningens expedition Sveavägen 68" (Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948). På kallelsekortet till Högtidsmötet i december 1931 med föredrag av Gotthard Johansson om *Stilproblemet* finns en bild av byggnaden vid Sveavägen 68 (Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948). Det var Stockholms

första modernistiska kontorshus. Huset hade byggts av Tidens förlag⁹ och här hade, och har än idag, det socialdemokratiska partiet sitt högkvarter.

BYRÅKRATISKA ENKLAVER

Byråkratiska enklaver handlar om grupptänkande, där grupper, som kan komma från olika organisatoriska fält fastnar i ett sätt att tänka på problem och deras lösningar, och där kritik undertrycks på olika sätt (Sundström 2003: 40 ff), alltifrån att de som tycker annorlunda stöts bort, att de som vill vara kvar inte vågar säga sin mening därför att kraven på belägg är så stora eller för att de är rädda för sanktioner, till en känsla av viktighet i gruppen, av oövervinnlighet och eufori. Prestigefulla ledare eller seniora personer med hög status som klart uttalar sina åsikter i hög grad kan styra tänkandet och handlandet i gruppen (Sundström 2003: 43). Teorierna om järntrianglar som det militärindustriella komplexet är historiska exempel på grupptänkande. Enklaver kan övergå i imperier. *Byråkratiska imperier* utgår från public choice-teorierna och att offentliga tjänstemän precis som på marknaden vill uppnå personliga mål som hög lön, förmåner, status mm. och att målen gynnas om organisationen får mer resurser, varför de hela tiden försöker budgetmaximera. Politikerna har svårt att hävda sig eftersom byråkratin har ett kunskapsövertag, (Sundström 2003: 34)¹⁰ och att de kan undanhålla information (Sundström 2003: 35).

Maktdimensionen *enklaver* visar sig genom det tvärssektoriella arbetssättet i Stockholms Byggnadsförening. Jag kunde i avhandlingen visa hur de olika kommittéer som tillsattes för att föreslå förändringar i byggnadslagstiftningen hämtades från olika typer av yrkesgrupper. I teoribildningen om enklaver sägs det att det kan uppstå grupptänkande i sådana tvärssektoriella sammanhang där yrkesgrupper som har karismatiska ledargestalter kan få genomslag för sina idéer. Just ett sådant förhållande var för handen i Byggnadsföreningen. Både Markelius och Åhrén var karismatiska ledargestalter inom svensk modernism och de vann tidigt in i föreningen. Den kommitté som skrev remissvaret på SOU 1928:5 var tvärssektoriell med en blandning av arkitekter och byggmästare. Och alla sorters arkitekter blev medlemmar, även de som kom från trädgårdstadsperspektivet och som av modernisterna beskylldes för att vara traditionsbundna. Sådana enklaver utvecklades redan när de fick en ändring av stadgarna till stånd 1924.

De kunde också se till att modernismens främsta internationella ideologer fick föreläsa för framstående företrädare för såväl näringslivet som planeringsorganen och den kommunala byråkratin. Jag tror att det är en viktig förklaring till att de fick ett så snabbt genomslag för sina idéer. Le Corbusier t.ex. betraktades av många arkitekter som en ikon.

9 Förlaget var nära knutet till Socialdemokratin och gav ut den socialdemokratiska idétidskriften *Tiden*.

10 Sundström tar upp hur Peters (2001) utgår från Downs och Niskanens idéer om att byråkratin använder sina expertkunskaper för att driva igenom sina egna idéer och viljor (Sundström 2003: 34).

BYRÅKRATISKA PROFESSIONER

Byråkratiska professioner är en byråkratisyn som utgår från att professionella experter har en annan syn på förvaltningen än jurister och allmänadministratörer. De är lojala mot sin yrkesgrupps normer och sina yrkeskollegor och saknar den klassiska byråkratens lojalitet mot den politiska ledningen. De anser att de sitter inne med sanningen, att utomstående inte förstår deras vetenskapliga kunskaper och att professionella experter har rätt att verka med en hög grad av autonomi (Mellbourn 1979: 53 och 175 citerad i Sundström 2003: 44). Professioner ställer krav på autonomi och stängning gentemot andra professioner (Brante 2014, kap 3). De återskapar sig själva genom kontroll av vilka deras företrädare blir och av vilka värden de bygger sin världsbild på. Yrkessammanslutningar bygger sanningsregimer och lierar sig med mäktiga affärsintressen (Brante 2014: 294, 330). När jordmånen är god kan professionen ta problemformuleringsprivilegiet över sitt fält och därmed dominera tänkande och praktik (Brante 2014: 330-331).

Det är inte expertrollen i sig som är problemet utan kunskapssynen, att det inom alla områden finns olika uppfattningar om vad som är rätt och fel, men att bara *vissa* kunskaper anses giltiga inom den professionella utbildningen, som utgår från vissa värden och bortser från andra, och att de har ett kunskapsmonopol och ett kunskapsövertag gentemot politikerna. (Brante 2014: 45) Det handlar inte heller om manipulation, utan om att de ser sina kunskaper som mer 'sanna,' än politikernas förslag. De reagerar på politikernas förslag genom att komma med ännu mer och detaljrikare information och hänvisningar från prestigefyllda organisationer och tidskrifter inom experternas område (Sundström 2003: 45-46). Han citerar Jacobsson 1984: 145 och Jacobsen 1997: 117).

Maktdimensionen *professioner* ger sig också till känna. Det är de ledande arkitekterna Sven Markelius och Uno Åhrén som agerar. De lyckas även förändra byggnadsstadgan så att deras profession fick en stark ställning i byggnadsnämnderna som från 1931 skulle bestå av professionella från byggnadsfacket. Även det är en förändring som de får igenom med hjälp av Stockholms Byggnadsförening som pläderar för det i sitt remissvar med det mest långtgående förslaget. Det är inte första gången som Byggnadsföreningen föreslog det. Det gjorde de redan 1909 och där arkitekten Wilhelm Klemming skrev remissvaret. Han ville ha tydligare skrivningar om fackkunskap i byggnadsnämnden. Skrivningen om att sådana krav må införas i byggnadsordningen och att sådan sakkunskap bör vara företrädd i nämnden vill han ändra till att "sakkunskap under *alla* förhållanden *skall* finnas hos en nämnd som, skall döma öfver byggnads estetiska, tekniska och hygieniska beskaffenhet" (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913 Mötet 14/10 1909). Hans uppfattning här liknar det som beslutades 1931. Byggnadsföreningen föreslog ännu starkare skrivningar än de som kom in i 1931 års Byggnadsstadga. Stockholms Byggnadsförening har långtgående synpunkter. De ville skärpa kompetenskraven så

att två av de tre ledamöter som fullmäktige skulle utse skulle vara byggmästare, och att den tredje skulle ha goda insikter i sociala frågor (Justitiedepartementets Konseljakt: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening: 15-16).

Hur ska skeendet tolkas?

Hur har de modernistiska arkitekterna kunnat påverka Stockholms Byggnadsförenings ställningstaganden i stadsbyggnadsfrågor? Kan deras medverkan i Byggnadsföreningen bidra till att förklara det snabba genomslag som de modernistiska arkitekterna fick för sina idéer i propositionerna om Byggnadsstadgan och Stadsplanelagen?

Hur ska vi nu tolka det som sker i Stockholms Byggnadsförening? Finns det skäl att tala om en palatsrevolution? Min genomgång av föreningens protokoll visar att för att vara en modernistisk sådan ligger 1924 väl tidigt. 1927 däremot har så många modernistiska arkitekter valts in, att de har haft möjlighet att påverka skeendet. Medlemsmötet om remissvaret på 1928 års förslag till Stadsbyggnadslag ägde rum i oktober 1928. Vid det mötet presenterade samtidigt Sven Markelius sitt alternativa förslag till höghusbebyggelse på Gärdet.

Det man kan säga är att regeln om tidsbegränsade mandatperioder, som infördes 1924 ökar möjligheten för de yngre arkitekter som blir medlemmar att komma in i styrelsen. När P-O Hallman vid 1900-talets början var ordförande, så var han stadsplanedirektör i Stockholm. Det är i vår tid fortfarande vanligt att stadsbyggnadsdirektörerna i Stockholm fungerar som ordförande i Stockholms Byggnadsförening (Stockholms Byggnadsförenings medlemsmatrikel 2016: 31, t.ex. Hans Wohlin, Ulrika Francke och Ingela Lind). Men Sven Markelius var inte stadsplanedirektör i Stockholm. Han var underordnad tjänsteman vid Byggnadsstyrelsen och kunde ändå bli vald en kort tid efter sitt inval till först sekreterare och sedan ordförande i Byggnadsföreningen.

Vi kan också konstatera att de modernistiska arkitekterna aktivt använder Stockholms Byggnadsförening för att sprida sina idéer. De fick igenom ett tidskriftsprojekt där Stockholms Byggnadsförening var med och startade *Byggmästaren* där Uno Åhrén blev redaktör för Arkitekturdelen. Eva Rudberg beskriver i sin doktorsavhandling hur han aktivt använder sin redaktörspost för att förespråka de modernistiska idéer han omfattar (Rudberg 1981). De sprider även sina idéer aktivt genom de många föredrag av internationellt ledande modernister som hålls med Le Corbusier och Walter Gropius i spetsen i samarbete med tidskriften. Ett referat av Le Corbusiers föredrag trycktes i *Byggmästaren* nr 5 1933.

Mot det kan anföras att det finns likheter med perioden innan. Under P-O Hallmans ordförandeskap så är det den tidens stadsplaneidéer som diskuteras på medlemsmötena. P-O Hallman presenterar de stadplaneprojekt som då är aktuella med trädgårdsstäderna och storgårdskvarteren. Men det som skiljer

perioderna åt ligger i intensiteten. Palatskuppen, tidskriftsprojektet med Uno Åhrén som redaktör och detta att de modernistiska arkitekterna bjuder in så många internationella modernister har en omfattning som kraftigt skiljer sig från perioden innan.

Skeendet har en kumulativ karaktär. Är det som sker i Stockholms Byggnadsföreningen en kombination av en själveroderande process för den tidigare rådande institutionen som förespråkade trädgårdsstäder och storgårdskvarter och en självförstärkande process för den modernistiska institutionen som är kumulativ?

EN SJÄLVERODERANDE PROCESS FÖR TRÄDGÅRDSSTADSIDÉERNA

I en själveroderande process så försvagas självförstärkningen över tid för varje steg och det blir allt svårare att upprätthålla status quo. Orsaken kan vara att institutionen börjat bli försvagad och gradvis sönderfaller (Faletti & Mahoney 2015: 222). Det kan bero på inre erodering, yttre tryck eller extraordinära händelser (Jensen 2006: 359–360).

Händelseutvecklingen i Byggnadsföreningen kan ses som en gradvis nedbrytning av den tidigare institutionen, med ett stadsbyggnadsideal baserat på den låga och täta staden med trädgårdsstäder och slutna kvarter. Den generationen dominerade Byggnadsföreningen fram till första världskriget. Då faller Byggnadsföreningen samman. Medlemstalet faller till 200. Det är först i slutet av 1910-talet som Byggnadsföreningen kvicknar till liv igen. Det vi ser är alltså ett tydligt generationsskifte (Faletti & Mahoney 2015: 222)

De modernistiska arkitekterna utmanade sina föregångare med effektivitetsargument. De hävdade att den tidigare generationens stadsbyggnadsidéer var traditionsbundna och anklagade dem för godtycke. Wilhelm Klemming, som var en framträdande förespråkare för trädgårdsstäder i sina inlägg i Byggnadsföreningen på 00 och 10-talet, riktar nu kritik mot dem i sitt tal på Fastighetsägareförbundets kongress 1928. Han åberopar en och samma paragraf i Gross Berlins bestämmelser 1909, 1916 och 1928. Men kontexten den framförs i varierar och yrkandet kan därför tolkas i enlighet med både de äldre idéerna om trädgårdsstäder och de nya modernistiska idealen från tjugotalet. Denna omsvängning kan tolkas som en anpassning till styrkan i argumentationen hos de dominerande modernisterna. Starka medtävlanen kan få aktörer att byta sida (jfr Pierson 2015: 137–138 ff). Fastighetsägareförbundet fick 1928 de modernistiska arkitekternas stöd för det motstånd de hade riktat mot byggnadsstadgeförslagen i decennier.

I Byggnadsföreningens remissvar på SOU 1928:5 ställer de modernistiska arkitekterna sina egna idéer i kontrast till den tidigare epoken, med den låga och täta staden, genom att efterlysa objektiva kriterier. De hävdar att deras idéer bygger på vetenskapligt förhållningssätt. Exploateringsstalet t.ex. räknar de fram ur ett matematiskt förhållande mellan våningsytan och markytan i ett område.

Den bestämmelse som Teknologföreningen fick in i Byggnadsstadgan 1931 om att avståndet mellan byggnaderna skulle vara minst lika stort som husens höjd bygger också på en matematisk beräkning som hämtats från ledaren för Bauhaus, Walter Gropius. Byggnadsföreningen nämner inte det i sitt remissyttrande, men det är besläktat med deras sätt att räkna ut exploateringstalet. Argumentationslinjen har från modernisternas sida karaktären av marginalisering av ståndpunkterna hos de tidigare epokenas arkitekter (jfr Pierson 2015: 137-138 ff).

Jag kunde i min avhandling visa hur de gick till angrepp mot den äldre generationen som förespråkade trädgårdsstäder och storgårdskvarter, och hur de systematiskt anklagar dem för godtycke i sina remissvar och i debattartiklar. Vi kunde se hur Axel Eriksson beskriver Hallmanepoken på det sättet i 100-årsjubileumsskriften och hur han argumenterade för kortare mandatperioder i styrelsen 1924 i det som han själv kallar för en palatsrevolution utifrån ett påstående att den äldre generationen var för traditionsbunden. Det framgår särskilt tydligt när man läser mötesprotokollen från 1924. Det innebär i sin tur att de modernistiska arkitekterna som grupp började få ett genomslag i byggnadsföreningen innan de ännu hade utvecklat sina idéer fullt ut.

EN SJÄLVFÖRSTÄRKANDE PROCESS FÖR DE MODERNISTISKA IDÉERNA

I en självförstärkande process styr den inledande händelsen in de kommande sekvenserna i en tydlig riktning som tar sig uttryck i att processen växer, ökar i omfång över tid och blir mer framträdande (Faletti & Mahoney 2015: 221-222). Professioner kan ta kommandet över sitt fält, dominera tänkandet och praktiken och få problemformuleringsprivilegiet (Brante 2014: 331).

Man skulle kunna säga att de modernistiska arkitekterna kunde börja bygga upp sitt inflytande i samband med stadgeförändringen 1924. Att de överhuvudtaget lyckades förändra stadgarna kan lika gärna ha varit en slump. Men det innebar att de stärkte sitt inflytande bit för bit. Det lade grunden till det som hände sedan när Markelius först blev sekreterare i styrelsen 1928, året efter att han blev medlem, och sedan ordförande 1930. Därigenom fick de resurser (Pierson 2015: 134 ff), resurser som övergick i kraftiga resursflöden när de 1928 fick igenom tidskriftsprojektet i samarbete med Teknologföreningen, där Markelius också var aktiv. De fick en plattform att aktivt föra ut sina idéer. Vi har sett att Åhrén introducerade exploateringstalet i *Byggmästaren* 1928, samma år som remissvaret på SOU 1928:5, och hur Markelius fick visa sitt höghusprojekt på samma medlemsmöte som remissvaret behandlades. Åhrén fick plats i kommittén som skrev remissvaret tillsammans med byggmästaren Olle Engkvist. De tog kommandot över sitt fält (Brante 2014: 331).

Tidskriften *Byggmästaren* nådde byggmästare och arkitekter över hela landet. Inom Byggnadsföreningen byggde de upp sina positioner genom att systematiskt bjuda in de internationella modernistiska stjärnorna till gemensamma

möten mellan Byggnadsföreningen och Teknologföreningen. Sven Markelius blev ordförande 1930 och kunde därmed bana väg för den utveckling som kom på 1930-talet. Därmed kunde de börja dominera tänkandet och praktiken (Brante 2015: 331).

Jag tolkar det som skedde som ett tydligt exempel på det som Faletti och Mahoney beskriver som en självförstärkande process: den ”styr den inledande händelsen i de kommande sekvenserna i en tydlig riktning som tar sig uttryck i att processen växer, ökar i omfång över tid och blir mer framträdande” (2015: 221-222). Händelseutvecklingen, som börjar med stadgeförändringen, är tydligt *kumulativ*.

Referenser

- Andersson, Catrin, 2004. *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Diss., Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Andersson, Birgitta, 1977. *Idealbostad eller Nödbostad. Det moderna flerfamiljshusets idéutveckling studerad i Göteborg*. Statens råd för byggnadsforskning, Avdelningen för byggnadsplanering. Diss, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.
- Andersson, Monica, 2009. *Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen*. Diss., Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Bengtsson, Bo, 2006. ”Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den ska lösas”, s. 11-44 i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité.
- Bengtsson, Bo, 2010. Andersson, Monica, 2009. *Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Litteraturgranskning, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4.
- Brante, Thomas, 2014. *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Cappoccia, Giovanni, 2015. ”Critical Junctures and institutional Change”, s. 147-179 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faletti, Julia G. & Mahoney, James, 2015. ”The comparative sequential method”, s. 211-239 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel, 1980. *Power/Knowledge*. Brighton, Sussex: Harvester Press.
- Gullberg, Anders, 2001. *City – drömmen om ett nytt hjärta. Moderniseringen av det centrala Stockholm 1951-1979, Del 1-2*. Stockholm: Stockholmia Förlag.
- Jensen, Lotte, 2006. ”Bostadspolitiska regimer, förändringstryck och stigberoendets mekanismer”, s. 359-376 i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité.
- Mahoney, James, 1999. *Uses of Path Dependence in Historical Sociology*. Speech at the 1999 annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 1-2.

- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change", in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), 2010. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2015. "Introduction. Comparative-historical analysis", s. 3-38 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 2000. "Not Just What but *When*: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development*, nr 14 (Spring 2000), s. 72-92.
- Pierson, Paul, 2000. "Dr. Seuss and Dr. Stinchcombe: A Reply to the Commentaries", *Studies in American Political Development*, nr 14 (Spring 2000), s. 113-119.
- Pierson, Paul, 2015. "Power and path dependence", s. 123-146 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Rudberg, Eva, 1981. *Uno Åhrén. En föregångsman inom 1900-talets arkitektur och samhällsplanering*. Diss., Statens råd för byggnadsforskning, T11:1981.
- Rudberg, Eva, 1998. "'Bygget' - ett trivsamt mästerverk av Markelius", s. 12-27 i Synnemar, Erik (red.), *Stockholms byggnadsförening. Tiden 1948-1998*. Byggförlaget.
- Ruonavaara, Hannu & Bengtsson, Bo, 2006. "Stigberoende i bostadspolitiken - slutdiskussion", s. 377-392 i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité.
- Rådberg, Johan, 1988. *Doktrin och täthet i svenskt stadsbyggande 1875 - 1975*. Diss., Statens råd för byggnadsforskning, Rapport R11:1988.
- Streck, Wolfgang & Thelen, Kathleen, 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", s. 1-39 in Streck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds), 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streck, Wolfgang, 2015. "Epilogue: comparative-historical analysis: past, presence, future", s. 264-288 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar. Reultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Diss., Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Analyserat material

RIKSARKIVET

Justitiedepartementets konseljakt 1931, 13 mars, punkt 78, Remissvar utkast
Byggnadsstadga 1930.

Justitiedepartementets konseljakt 1931, 29 maj, punkt nr 86, VII Remissvar SOU 1928:5.

Justitiedepartementet, ingående diariet, 1928, huvudserie C117:89.

Justitiedepartementet, ingående diariet, 1929, huvudserie C:117:90.

RIKSDAGSBIBLIOTEKET

1874 års Byggnadsstadga.

1909, Betänkande med förslag till byggnadsstadga för riket.

1919, Bostadskommissionens utredningar XII. Betänkande med förslag till Kungl.
Byggnadsstadga.

1920, Stadsplanelagskommitténs betänkande med förslag till stadsplanelag och
författningar, som därmed hava samband.

1920, tryckt 1921. Utredning om bostadssociala minimifordringar. Betänkandet
Praktiska och hygieniska bostäder.

SOU 1928:5. Betänkande med förslag till Stadsbyggnadslag och författningar, som
därmed hava samband.

SOU 1945:63. Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande Del I. Allmänna riktlinjer
för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne- och bidragsformer.

SOU 1947:26. Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande Del II Saneringen av
stadssamhällebas bebyggelse. Organisationen av låne- och bidragsverksamheten.

Prop. 1931:79. Förslag till Stadsplanelag.

Prop. 1931:192. Förslag till Byggnadsstadga.

STOCKHOLMS BYGGNADSFÖRENING ARKIV

Stockholms Byggnadsförening. Kallelsekort åren 1884-1928.

Stockholms Byggnadsförening. Kallelsekort, åren 1928-1948.

Stockholms Byggnadsförening. Protokoll från medlemsmöten, 1908-1913.

Stockholms Byggnadsförening. Protokoll från medlemsmöten, 1914-1924.

Stockholms Byggnadsförening. Protokoll från medlemsmöten, 1925-1932.

Stockholms Byggnadsförening. 100 år. Stockholm 1948.

Stockholms Byggnadsförening. Tiden 1948-1998. Jubileumsåret 1998. Stockholms
Byggnadsförening 150 år. Redaktör Karl-Erik Synnemar. Byggförlaget.

Stockholms Byggnadsförening. *Den bärande stommen. Mötesverksamheten 1948-
1998.* Byggförlaget.