

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

124:4 • 2004

# Storkommunerna och välfärdsstaten

Erik Wångmar, *Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*, Diss, Acta Wexionensia 25, Växjö 2003. 325 s.

Med 1952 års storkommunreform åstadkoms den största administrativa omvälvningen på svensk landsbygd under 1900-talet. Den medeltida sockenindelningen ersattes av storkommuner som ansågs bättre rustade för den moderna tidens krav. Av landets cirka 2 500 kommuner återstod därefter drygt 1 000. I första hand var det landskommunerna som försvann. 2 281 sådana smälte samman till 816. Reformen påverkade emellertid inte bara förutsättningarna för den politiska demokratin på landsbygden utan kanske ännu mera den nationella välfärds politikens möjligheter. De nya kommunerna var tänkta att utgöra den expanderande välfärdsstatens territoriella bas. Traditionella principer om kommunalt självstyre naggades i kanten till förmån för kommunernas nya roll som verkställare av nationellt beslutad social service som skola, äldreomsorg och bostäder samt den samhällsplanering som alltmer framstod som tidens ideal.

## 1900-talets modernisering

På ett mer övergripande plan handlar därför Erik Wångmars avhandling om moderniseringen av det svenska samhället vid 1900-talets mitt. Vi förs tillbaka till en tid då begrepp som rationalisering, effektivitet och likformighet värderades högt, och definitivt högre än tankar om historiska traditioner eller hävdvunna styresformer. Att denna radikala omstöpning ändå blev otillräcklig och att nästa steg i kommunsammanslagningarnas historia inleddes redan inom ett decennium är viktigt att notera, och behandlas också i avhandlingen. Följden blev att bara cirka 280 ännu större storkommuner återstod efter sammanslagningssvågen 1962–1974, kommunblocksreformen.

I ett europeiskt perspektiv har kommunindelningen främst ändrats i norra och östra Europa medan södra delen av vår världsdelen behållit den ursprungliga indelningen. Det senare har inneburit att, till skillnad från i Sverige och andra nord-europeiska länder, regionalt samarbete och ett statligt handhavande av välfärdstjänster blivit betydligt vanligare.

Svensk forskning har mest sysslat med den senare kommunblocksreformen. En stridsfråga har varit om minskningarna av antalet kommuner inneburit en centralisering (historikern Ingmar Norrlid) eller en decentralisering (statsvetaren Lennart Lundquist). Forskningen om förändringar av den kommunala indelningen har betonat övergripande processer i form av urbaniseringen och framväxten av ett

välfärdssamhälle som avgörande faktorer. Några större motsättningar kring 1952 års reform har inte uppmärksamats.

Avhandlingen är väldisponerad. Kapitel 1 – Inledning, 3 – Tidigare forskning, 4 – Tolkningsramar och 5 – Metod ger som sig bör utgångspunkter och perspektiv. Som bakgrund fungerar kapitel 2 – Samhällsutveckling 1850–1950, 6 – Regelverk före 1951 och 7 – Kommunal skatt och socialvård. De senare frågorna hade stor betydelse för kommunindelningarna. Antalet inledande kapitel kan ge bilden av en framtung avhandling men den empiriska delen och sammanfattningen står faktiskt för 70 procent av textsidorna. I kapitel 8 undersöks principbeslutet på nationell nivå, tidigare presenterat i författarens licentiatavhandling från 2001. Det lokala genomförandet i hela riket analyseras i kapitel 9. En specialstudie av genomförandet i Kronobergs län följer i kapitel 10 och slutligen i kapitel 11 en kanske inte helt motiverad jämförelse med den efterföljande kommunblocksreformen.

## Storkommunerna i välfärdsstaten

Förutom ambitionen att spegla både den nationella och den lokala arenan kan avhandlingen karaktäriseras som empiriskt inriktad med undersökningar främst av kvantitativ art. Det kan röra sig om befolkningsstorlek eller andra variabler för kommuner som tillstyrkt respektive avvisat reformen, den länsvisa fördelningen av remissvaren till kommittén (sammanfattade som positiv, neutral eller negativ) eller röstandet i riksdagen uppdelat på partier, län, kommuner eller kön. Den kvantitativa metodens användning motiveras med att en totalundersökning av landets kommuner annars skulle bli ogörlig. Författaren påpekar också att kvantifieringarna förutsätter en rad kvalitativa beslut om klassificeringar och frågeställningar.

Det övergripande syftet är att ge en djupare förståelse av och förklaring till varför storkommunreformen blev en politisk lösning på det problem som statsmakten såg i att många kommuner inte kunde uppfylla den växande välfärdsstatens krav. Drygt hälften av landskommunerna hade 1946 under 1 000 invånare. Reformen stadgade en minimisiffra på 2 000 invånare medan normen för de sammanslagna skulle vara 2 000–3 500 invånare. Tidsperioden omfattar den nationella beslutsprocessen 1939–1949, en fas där kommunerna lämnade remissvar eller påverkade på annat sätt, samt genomförandet 1946–1952. De tre viktigaste syftena är (s 4):

- 1) Förklara varför storkommunreformen kom till stånd.
- 2) Dokumentera och analysera varför den nationella beslutsprocessen genomfördes i ett relativt brett politiskt samförstånd.
- 3) Dokumentera och analysera den lokala implementeringen av reformen för att kunna klargöra logiken bakom lokala ställningstaganden, särskilt de motsträva rösterna.

I kapitel 8 påvisas att kommittén genom sin starka sammansättning fick en styrande roll i beslutsprocessen. Här fanns en strävan efter enighet vilket också påverkade resultatet. Enigheten i konstitutionsutskottet var påfallande. Alla bondeförbundare i KU anslöt sig till förslaget trots att flera partivänner lagt motioner i en annan riktning. De senare omhuldade en traditionell idé om *gemenskapskommunen*. Högern var splittrad i en positiv gren som representerade stadsnäringsarna och en negativ landsbygdsbaserad. De starkaste tillskyndarna var SAP och fp med sina ideal i den under statlig ledning serviceinriktade *förvaltningskommunen*. Folkpartisterna betonade dock starkare kommunernas rättigheter gentemot staten. Kommunisterna ville gå längre än SAP men stödde ändå regeringslinjen. Kvinnorna i riksdagen var betydligt mer positiva än männen, en skillnad som författaren hellre vill förklara med deras partitillhörighet (främst SAP och fp) än med ett starkare kvinnligt engagemang för välfärdsstatens serviceinrättningar i sig.

#### *Dialog och motstånd*

Det lokala genomförandet och studien av Kronobergs län utgör avhandlingens viktigaste empiriska tillskott jämfört med licentiatavhandlingen. Av de centrala organen intog Kammarkollegiet en mer restriktiv syn på kommunernas invändningar och begäran om undantag. Kungl. Maj:t tog något större politisk hänsyn och länsstyrelserna med sin närhet till kommunerna gick ännu något längre. Som helhet utmärktes statens agerande av en kombination av *instrumentell rationalitet* och *reaktiv strategi*. Det senare innebar bland annat en fortlöpande dialog med kommunerna. Reformens inriktning låstes dock fast i ett tidigt skede och eftergifterna tilläts inte rubba huvudprinciperna. De flesta "motståndskommuner" hade 1500–1999 invånare. Kommunerna grundade sina invändningar främst på geografiska/rumsliga argument som avstånd, servicenivå och oro för att hamna i periferin. Lokal identitet, historiska skäl och demokratiargument var sällsynta. En förklaring som ges är att man insåg att sådana skäl vägde alltför lätt i beslutsfattarnas vågskål. Konflikterna *inom* kommunerna höll sig på en låg nivå, vilket ses i skenet av den förhärskande förhandlingskulturen och en låg kommunal politiseringsnivå. Motsättningarna *mellan* kommunerna var större. Arbetarpräglade stationssamhällen och rena landsbygdskommuner hyste ömsesidig misstro mot att gå samman. Ibland skapades "landsbygdsallianser" för att undvika sådana hybrider.

Motståndet mot reformen var påfallande stort i Kronobergs län. Författaren pekar på betydelsen av bondeförbundets och högers starka ställning i länet. En låg industrialiseringsnivå och kyrkans starka ställning drog åt samma håll. Lokalpressen var i huvudsak positiv till reformen men några medborgaraktiviteter i frågan har författaren inte kunnat hitta. Sammanslagningarna tycks mest ha berört kommunpolitikerna själva och prästerna. De senare ogillade i allmänhet att sockenindelningen med dess månghundraåriga kyrkliga ursprung nu upphävdes.

Sammanfattningsvis hävdas i kapitel 12 att kraven på sammanslagningar från 1930-talet byggde på urbaniseringsens befolkningsförändringar och de ökade kraven på en utbyggd offentlig verksamhet. Moderniseringens *välfärdsnationalism* avvisade en indelning byggd på lokal tradition och gemenskapsideal. Med parollen om att upphäva *den kommunala efterläpningen* gick rationalitetens samhällsplanerare till offensiv. I linje med Norrlid anser författaren att processen ledde till en centralisering (s 244). Under beslutsprocessen framträdde motsättningarna mest på den lokala nivån. 39 procent av kommunerna motsatte sig den sammanslagning de berördes av och 2/3 av storkommunerna bildades med inslag av tvång, något som alltsedan 1919 års indelningslag varit möjligt. De motsträviga kommunerna ställdes inför en svår situation. Ofta sökte de uppnå det minst onda. Denna pragmatism hänför författaren till den svenska politiska konsensuskulturen. Den relativa flexibilitet som myndigheterna uppvisade bidrog också verksamt till reformens genomförande. Motståndet handlade främst om olika sammanläggningsalternativ, "kommunerna accepterade att ge upp sin självständighet, men godtog inte den indelning som myndigheterna fastställde" (s 257). Skillnaderna i stränghet inom statens olika organ har tidigare inte uppmärksamats. Tillsammans med förevisandet av kommunernas sakligt hållna argument om geografi/rumslighet stärks bilden av den pragmatiskt präglade svenska politiska kulturen.

#### *Tolkningsramar*

Av de tolkningsramar som presenteras i kapitel 4 kommer främst förhållandet *stat – kommun*, den svenska *konsensuskulturen* och den *lokala identiteten* till användning. Den term som författaren oftast använder för inrättandet av storkommuner är "kommunsammanslagningarna", vilket är helt i linje med det offentliga källmaterialets språkbruk. Utifrån de resultat som nås – och med en mer distanserad hållning till källorna – vore snarare "kommunsammanslagningarna" mer träffande. Ordvalet speglar på sätt och vis en osäkerhet i fråga om det övergripande perspektivet i avhandlingen. Processen hade tydliga inslag av tvång och innebar de facto en centralisering, vilket övertygande visas. Samtidigt är ett vägledande tema den säregna konsensuspräglade svenska politiska kulturen. Denna forskningstradition med sitt ursprung i Lund (Eva Österberg) och Växjö (Peter Aronsson) lyfter fram förhandlandets roll, samspelet mellan centralmakt och lokalsamhälle och kanske framför allt den lokala arenans betydelse för utformningen av politiken i vid mening. Hur skall denna tolkningsram hanteras när det lokala motståndet – tidigare en förbisedd nivå – visar sig innehålla mer av konflikt än väntat? För att spetsa till problemet en aning kan man fråga sig om en tvångsprocess som kommunsammanslagningarna verkligen kan sättas i förbindelse med en svensk konsensusstradition. Det går att likt författaren hänvisa till att parterna ändå varit eniga om spelreglerna, men frågan kvarstår om hur mycket lokalt motstånd och tvångsmässig centralisering som tolkningsramen tål.

Samma forskningsinriktning har intresserat sig för begreppet lokal identitet. I avhandlingen finns en tendens till att överskatta dess roll. I kommunernas argumentering för att avstyra eller mildra sammanslagingsprocessen finns mer sällan sådana perspektiv. Wångmar skriver: "En orsak till att de förekom ganska sparsamt var troligen att kommunerna insåg att sådana argument inte skulle få särskilt stort genomslag hos de statliga myndigheterna" (s 187). Här blir frånvaron av belegg snubblande nära belägg i sig. Längre fram skriver författaren: "Genom att bara ett begränsat antal kommuner framförde argument som tydligt anknyt till den lokala identiteten måste det också sökas efter en bakomliggande lokal identitet som istället doldes bakom mer rationella och konkreta argument, inte minst geografiska/rumsliga och ekonomiska argument" (s 198). Även om resonemanget inte är orimligt är det onekligen svårt att leda det i bevis. Ett tredje exempel rör de stationssamhällen som motsatte sig samgående med rena landsbygdskommuner. Anledningen var att en sådan kommunbildning skulle försvåra möjligheten att bli egen köping. Argumentet kan dock inte entydigt sammankopplas med den lokala identiteten. I minst lika hög grad rör det sig om ekonomisk rationalitet och utvecklingstänkande. Sammantaget visar exemplen ovan att de övergripande tolkningsramarna, som både är perspektivrika och relevanta, borde kunna modifieras utifrån de resultat som avhandlingen uppvisar.

En annan svaghet är att den politiska kontexten tonas ned, trots att ett syfte är att klarlägga det större sammanhanget kring reformen (s 4). Sammanhanget kommer därför främst att kretsa kring ekonomiska processer och strukturer. Mer kortfattat berörs i kapitel 2 nya politiska krafter och SAP:s betydelse från 1930-talet. I det sammanfattande kapitel 12 behandlas också främst regleringsstaten och andra strukturella begrepp. Här vore det på sin plats att sätta in den aktuella politiska utvecklingen från andra världskrigets slutskede då planeringstänkandet stod så starkt. Det socialdemokratiska efterkrigsprogrammet från 1944, de borgerliga partiernas kritik och det "planhushållningsmotstånd" som med stöd av näringslivet växte fram mot slutet av 1940-talet borde kunna utgöra förbindelseled till (främst) socialdemokraternas rationalistiska och centralistiska kommunreform av 1952 års modell. Att Leif Lewins klassiska *Planhushållningsdebatten* (1967) inte har använts illustrerar den svaga kopplingen till närliggande politiska stridsfrågor. En orsak kan vara den dominans för kvantitativa undersökningar som avhandlingen präglas av. Politiska skeenden som inte likt omröstningar kan kvantifieras tenderar således att komma i skymundan.

#### *Kommittén som aktör*

En av de kvantitativa undersökningarna rör landskommunernas remissvar över kommunindelingskommitténs betänkande.<sup>1</sup> Svaren (550 stycken) lämnades i ett

tidigt skede under processen och blir därför viktiga för analysen av kommunernas hållning till sammanslagingsplanerna. Författarens bruk av denna källa visar både på kvantifieringens faror och betydelsen av källkritik även gentemot officiellt utredningsmaterial. Källproducenten (kommittén) visar sig i detta fall vara en starkt pådrivande och tendensiös aktör. En viktig utgångspunkt i tolkandet av svaren är att den föreslagna minimistorleken – om än med geografiskt grundade undantagsmöjligheter – var av avgörande vikt för realiserandet av kommunreformen. I tabell 20 (s 144) framgår att ett bevarande av landskommuner med 1500–1999 invånare skulle innebära 210 fler kommuner än planerat. Drogs gränsen vid 1000 invånare tillkom ytterligare 415. Om en kommun pläderar för den senare gränsen skulle antalet landskommuner uppgå till cirka 1440 istället för de 816 som reformen ändade i. Kort sagt: Önskemål om att så många kommuner skulle bestå innebar i realiteten att kommunreformens principer undergrävdes, även om man i ord sade sig vara införstådd med dessa.

Kommitténs länsvisa sammanställning över kommunernas remissvar innehåller uppgifter om invånarantal, skattekraft, ställningstagande till indelningsprinciperna samt motiveringar hämtade från kommunstyrelse, -fullmäktige eller andra kommunala beslutsorgan. Ställningstagandet uttrycks som positivt (+), neutralt (o) eller negativt (-). Den länsvisa fördelningen redovisas i tabell 8 (s 103) medan bilaga 1 (s 291–296) har uppgifter om ställningstaganden utifrån befolkningsstorlek, även där länsvis. Vid en närmare, såväl kvalitativ som kvantitativ, granskning av materialet visar det sig att författarens övertagande av kommitténs klassificeringar (+, o, -) ger en missvisande bild av kommunernas inställning i detta skede. Trots ett par påpekanden om kommitténs engagemang för att reformen skulle gå i lås – om hård argumentering för kommitténs linje (s 95) och om ovanifrånperspektiv (s 97) – diskuteras inte de tendensproblem som finns.

Bland de kommuner som klassats som positiva men som enligt min mening borde betecknas som neutrala finns Agunnaryd (Kronobergs län, 1192 invånare) som ansåg att kommuner med mindre än 1000 invånare och med stor yta inte borde sammanslås. Länskollegan Berg (973) avvisade tanken om en bestämd minimigräns. Kommuner med 1000 invånare ansågs kunna ge fullgod service. Mörap (Malmöhus, 1005) menade att sammanslagning var bra för kommuner med under 700–800 invånare. Själv hade man däremot inget att vinna, en hållning som gjorde att man till och med borde klassats som negativ. Härryda (Göteborg och Bohus, 1274) ansåg att kommuner med över 1000 invånare och 10000 skattekoronor (11465) inte borde sammanslås mot sin vilja. Nyskoga (Värmland, 481) hade inget att erinra mot förslaget men ansåg att den egna kommunen borde bestå. Fredrika (Västerbotten, 1832) gick långt i sitt beröm: "Förslaget vittnar om grundlig sakkunskap och är präglad av saklighet och måttfullhet, som är ägnat att inge den mest skeptiske tillit. Förslaget blir till åtnåd både ekonomiskt och socialt för de verkligt små kommunerna. Sammanslagning av Fredrika med annan kommun bör dock ej ifrågakomma."

1. Riksarkivet, Konseljakt socialdepartementet 29/3 1946, nr 99, bilaga till proposition 1946:236.

Bland neutralitetsklassade kommuner som i realiteten är negativa återfinns Skeppsås (Östergötland, 348) som ansåg att kommunerna själva borde få avgöra. Hjärtlanda (Jönköping, 183) ville också bestå i nuvarande omfattning. Västergarn (Gotland, 224): "Stämman beslöt uttala sig för bibehållande av kommunen i dess nuvarande form under motivering att förvaltningen efter sammanslagning skulle ställa sig betydligt dyrare än för närvarande." Den egna kommunen borde följaktligen bestå. Många kommuner uttalade sig inte om förslagets principer, vilket medförde att de av kommittén klassats som neutrala, men argumenterade starkt för att den egna kommunen klarade sig. Det gäller exempelvis Vålinge (Malmö, 1 310), Slöta (Skaraborg, 891) och Mo (Göteborg och Bohus 764). Avslutningsvis kan också nämnas Södra Vånga (Älvsborg, 92) som inte i princip vände sig mot reformen men vars hållning att man klarade sig själv utan allt rimligt tvivel bör tolkas som reformmotstånd.

Kommuner som här har klassificerats om från positiva till neutrala är i genomsnitt större (42 stycken, medianvärde 1 370) än de neutrala som hänförs till de negativa (52, 765). Som helhet innebär kommitténs – och Wängmars – klassificering att motståndet bland kommunerna i den första fasen underskattas. Det gäller särskilt de små kommunerna. Totalt sett blir skillnaderna mellan mina beräkningar (TN) och författarens (EW) följande:

	Positiva (%)	Neutrala (%)	Negativa (%)	Summa
TN	273 (49,6)	140 (25,5)	137 (24,9)	550 (100)
EW	319 (58)	147 (26,7)	84 (15,3)	550 (100)

Skillnaderna gör också att resonemangen om mest positiva respektive negativa län (s 103) blir annorlunda. Jönköpings län bjuder i båda uträkningarna störst motstånd medan Kronobergs län i min uträkning flyttas i negativ riktning (TN 5 – 6 – 6, EW 10 – 1 – 6). Även i Örebro, Malmöhus (TN 27 – 9 – 9, EW 32 – 8 – 5), Gotland och Älvsborg stärks motståndet. Göteborg och Skaraborg får snarare en betydligt mer blandad karaktär än den förhållandevis positiva som avhandlingen presenterar.

Den nya karta över kommunernas motstånd som framträder öppnar också möjligheten för ett närmande till det öst–västperspektiv som Christer Winberg lanserat.<sup>2</sup> Den geografiska indelning av motståndet som Wängmar gör (bilaga 2:2, s 299) bygger på röstande i riksdagen och blir med tanke på de låga talen mindre pålitlig. Eftersom avhandlingen behandlar frågor rörande moderniseringen i stort som industrialiseringsgrad och skillnad i politisk kultur skulle en diskussion

2. Se "Öst och väst i svensk samhällsutveckling. En hypotetisk skiss", i Ingrid Hammarström (red), *Lokalt, regionalt, centralt – analysnivåer i historisk forskning*, Stockholm 1988, samt Christer Winberg, *Hur Västsverige blev Västsvenskt*, Göteborg 2000. Båda finns bland avhandlingens referenser men har inte utnyttjats aktivt.

kring öst–västperspektivet ha kunnat bli värdefull. Detta kanske framför allt för att den tolkning som ovan har presenterats i huvudsak inte strider mot Wängmars ambitiösa studie utan mycket väl skulle kunna integreras i denna.

### Avslutning

Avhandlingen *Från sockenkommun till storkommun* är ett välstrukturerat arbete. Framställningssättet kännetecknas av klarhet och logik. Källmaterialet är omfångsrikt och ställer stora krav på systematik och empirisk ihärdighet. Eftersom analysen både rör sig på den beslutande nationella och den genomförande lokala nivån får läsaren en helhetsbild av en politisk process av stor betydelse för 1900-talets modernisering av det svenska samhället. I denna process förändrades kommunernas roll, något som inletts tidigare men som nu definitivt gjorde dem till välfärdsstatens verkställande organ på lokal nivå.

Många perspektiv och tolkningsramar dras upp inledningsvis, kanske för många för att alla skall kunna föras i hamn. Man kan också diskutera hållningen till begrepp som lokal identitet och den svenska konsensustraditionen. Ytterligare en angreppspunkt har här varit behandlingen av kommunindelningskommitténs källmaterial där en mer källkritisk granskning har visat sig kunna ge både andra resultat och större insikt i kommitténs roll som aktör.

Även om en del av resultaten främst består av kompletteringar eller fördjupningar av tidigare forskningsresultat bibringas också forskningen helt nya kunskaper. Det gäller främst processen på lokal nivå. På så sätt ger avhandlingen värdefulla nya rön, inte bara om kommuner och kommunreformen 1952, utan också om det svenska samhällets utveckling under det förra århundradet.

Torbjörn Nilsson \*

\* Fakultetsopponent