

Gissur Ó Erlingsson, Erik Wångmar och Jörgen
Ödalen*

Gissur Ó Erlingsson
Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
Erik Wångmar
Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitetet
Jörgen Ödalen
Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet

Sammanfattning

Under perioden 1952–1974 genomfördes ett antal omvälvande förändringar av den svenska kommunstrukturen. På 22 år gick Sverige från 2 498 till 278 kommuner. Hur blir sådana omfattande reformer möjliga? Vi besvarar denna fråga genom att analysera det politiska spelet bakom reformerna. Vi undersöker (a) de huvudsakliga argumenten för kommunsammanläggningarna, (b) grad av konsensus bakom besluten, (c) om, och i sådant fall vilka alternativ till reformerna som presenterades under de debatter som föregick dem, samt slutligen (d) hur man politiskt lyckades genomdriva dessa reformer. Vi ställer två olika förklaringsmodeller mot varandra; evolutionära förklaringar, som betraktar sammanläggningarna som rationella tillpassningar till förändrade omvärldsförhållanden, ställs mot ett socialt konfliktperspektiv som förklarar sammanläggningarna utifrån deras fördelningseffekter. Vi argumenterar för att vår analys av de svenska kommunsammanläggningarna ger stöd åt det sociala konfliktperspektivet.

Abstract

During 1952–1974 the Swedish municipal structure was radically reformed. In 22 years the number of municipalities was reduced from 2 498 to 278. What makes such large-scale reforms possible? We answer this question by analyzing the politics behind the amalgamation reforms. We investigate (a) the main arguments for the amalgamations, (b) the degree of consensus behind the decisions, (c) if any alternatives were presented in the debates leading up to the reforms, and finally (d) how it was politically possible to push through these reforms. Two different models of explanation are put to the test; evolutionary accounts, which see the amalgamations as rational adaptations to changing social and economic circumstances are contrasted with a social conflict perspective, which explains the amalgamations in terms of their distributional consequences. We argue that an analysis of Sweden's municipal amalgamation reforms supports the social conflict perspective.

Nyckelord: Kommun-sammanläggningar, Storkommunreformen, Kommunblocksreformen, institutionell förändring, social konflikt, evolutionär förklaring

Keywords: Municipal amalgamations, institutional change, social conflict, evolutionary explanation

Offentlig förvaltning
Scandinavian Journal of
Public Administration
14 (3–4): 3–36

© Gissur Ó Erlingsson, Erik
Wångmar, Jörgen Ödalen och
Förvaltningshögskolan, 2011
ISSN: 2000-8058

* *Gissur Ó Erlingsson*¹ är filosofie doktor och docent i statsvetenskap, forskarassistent vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

Erik Wångmar är filosofie doktor och docent i historia, universitetslektor i statsvetenskap vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitetet.

Jörgen Ödalen är filosofie doktor i statsvetenskap och forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

1. Inledning²

Under perioden 1952–1974 genomfördes ett antal förändringar av den svenska kommunstrukturen som kom att bli så omvälvande att de kallats en av den moderna världens allra mest omfattande reformer (Kjellberg 1988; Committee on Local and Regional Authorities 1995).³ På 22 år gick Sverige från 2 498 till 278 kommuner. I ett jämförande europeiskt perspektiv innebär detta att Sverige intar en topplacering i fråga om antalet sammanlagda kommuner (Nielsen 2003).

En fråga som inställer sig är hur sådana omfattande administrativa reformer är politiskt möjliga? Forskningen säger ju att institutioner vanligtvis är svåra att förändra (jfr Santesson-Wilson 2009). Om institutioner trots allt förändras har forskningen ofta förklarat detta med evolutionärt inspirerade teorier (jfr Knight 1992). Dessa teorier ser institutionella förändringar som rationella tillpassningar till förändrade omvärldsförhållanden. Den evolutionära förklaringen till kommunsammanslagningarna säger därför att uppkomsten av ett nytt slags samhälle, med ökad urbanisering och mer ambitiös välfärdsstat, fick som följd att småkommunernas skattebas sjönk samtidigt som kraven på kommunerna som serviceleverantörer ökade. Det nya samhället krävde således en mer effektiv kommunstruktur. I Sverige betydde det färre och större kommuner.

Mot denna förklaringsmodell ställs ett socialt konfliktperspektiv som säger att valet av institutionella lösningar inte handlar om några neutrala beslut inriktade på att åstadkomma maximal effektivitet (Knight 1992: 5). En viss institutionell lösning ger alltid företräde åt vissa värden framför andra, och kommer därför att gynna vissa grupper och vara till nackdel för andra. Samtidigt som denna insikt framstår som intuitivt rimlig, väcker den en angelägen forskningsfråga till liv. Om nu valet av institutioner inte är ett politiskt neutralt beslut, och det därmed torde finnas en grogrund för motsättningar vid institutionella reformer, hur ska vi då förklara att Sverige sedan tidigt 1950-tal kontinuerligt valt reformer som inneburit färre och större kommuner? Detta har dessutom skett samtidigt som den kommunala självstyrelsen inte stärkts, utan kommit att regleras av det Olof Petersson (2005) kallat en ”gummibandsprincip”. Dahlqvist & Strandberg (1999) går så långt att de säger att den idépolitiska hegemonin för denna lösning varit i det närmaste total, då argument om alternativa sätt att organisera kommunnivån tycks ha varit frånvarande i den offentliga debatten.

Vi har tidigare diskuterat regleringen av den kommunala självstyrelsen utifrån framförallt ett normativt perspektiv (Erlingsson & Ödalen 2009a, 2009b). I denna artikel lägger vi dock istället huvudfokus på reformer av kommunstrukturen.⁴ Vi är intresserade av frågan hur de omfattande reformerna blev politiskt möjliga, trots att man ex ante kan argumentera för att de i högsta grad är ideologiskt laddade och därför torde ha präglats av betydligt större öppen konflikt än vad som tycks vara fallet. Vi är även intresserade av om det på allvar funnits en stark opinion för alternativa sätt att organisera kommunnivån. Oss veterligen har det politiska spelet bakom reformerna aldrig tidigare analyserats sammanhängande på detta sätt. Mer specifikt vill vi undersöka:

- a) vilka de huvudsakliga argumenten för kommunsammanslagningarna var

- b) i vilken utsträckning besluten om de båda reformerna fattades under konsensus, samt omvänt, kartlägga hur ett eventuellt motstånd och kritik mot reformerna såg ut
- c) vilka alternativ till reformen som motståndarna presenterade
- d) hur man politiskt lyckades driva igenom dessa reformer, som alltså kommit att kallas västvärldens mest omfattande administrativa omskyffling

Till detta fogar vi även en teoriprovande ambition. På ytan verkar kommunsammanläggningarna kunna förklaras av den evolutionära teorin om institutionell förändring.⁵ I officiell historieskrivning brukar de också mycket riktigt porträtteras på detta sätt. Sammanläggningarna beskrivs typiskt som stora rationella projekt, där politisk konsensus har rått om nödvändigheten av reformer, och där teknokratiska överväganden rörande funktionell effektivitet har stått i centrum. Således ter sig de svenska kommunsammanläggningarna som ett synnerligen gynnsamt fall för evolutionära förklaringar, då reformerna typiskt ses som ändamålsenliga anpassningar till förändrade omvärldsförhållanden. Som vi kommer att visa försvagas dock denna teori så snart vi noggrant undersöker de politiska processer som föregick reformerna. Utifrån en analys av dessa processer framstår istället det sociala konfliktperspektivet som en starkare kandidat för att förklara kommunsammanläggningsreformer.

Vi vill framhålla att våra frågor inte bara är av historiskt intresse, utan i högsta grad har dagsaktuell relevans. I maj 2010 kom direktiven (Dir 2010:53) till en ny utredning av den kommunala demokratins funktionssätt. I utredningens direktiv nämns visserligen inte frågan om kommunstrukturen, men ordföranden för utredningen, kristdemokraten Stig Nyman, är tydlig med sin syn på småkommunerna: ”Det finns alldeles för många små kommuner i Sverige!” (Dagens Samhälle, nr 19 2010). Eftersom detta dessutom ligger i linje med slutsatserna i ett par av underlagsrapporterna till Ansvarskommittén (Hägroth 2005; Sundström & Tingvall 2006), samt att kommunsammanläggningsreformer varit något av en trend i flera europeiska länder under det gångna decenniet, är det knappast orimligt att tro att centralt initierade sammanläggningar kan hamna på dagordningen inom en relativt snar framtid. Det finns därför anledning att göra en historisk återblick för att om möjligt generera lärdomar för den dagsaktuella debatten om behovet av sammanläggningar.

I följande avsnitt presenterar vi mer utförligt de två teoretiska förklaringsmodeller som redan annonserats här i inledningen. Fokus ligger främst på att beskriva det sociala konfliktperspektivet. Vi ägnar också visst utrymme åt att visa vilka värden som står på spel i valet av kommunstruktur. Därefter tar vi oss an våra två fallstudier – Storkommunreformen 1952 och Kommunblocksreformen 1962–1974 – och söker efter svaren på de fyra frågor (a-d) som presenterats ovan. Artikeln avslutas med att vi drar slutsatser av den genomförda analysen och diskuterar hur detta fall av institutionell förändring kan förklaras.

Metoden i artikeln utgörs av kvalitativ textanalys. Vårt material är de statliga utredningar som föregick reformerna, riksdagsmotioner, riksdagsprotokoll, regeringspropositioner, utlåtanden och betänkanden, samt i viss mån dagspress från

tiden för reformerna. Detta material utsätts för en närgående granskning i syfte att klargöra tankestrukturer och argumentationslinjer hos de inblandade aktörerna, samt för att fastställa vilken grad och typ av konsensus eller konflikt som rådde mellan dem.⁶ Det senare är av särskild vikt när vi diskuterar hur reformerna blev politiskt möjliga.

2. Sammanläggningar och teorier om institutionell förändring

Reformerna av den svenska kommunstrukturen innebar att långt över 2 000 kommuner försvann. Effekterna av dessa omfattande reformer blev långtgående. Förutom att ett stort antal kommuner försvann, reducerades också det totala antalet politiker i ett slag från 200 000 svenska kommunpolitiker 1951 till cirka 50 000 1974.⁷ Samtidigt ökade det genomsnittliga invånarantalet i kommunerna från 2 800 till 29 000 invånare (Nielsen 2003). Sammanläggningarna innebar också att de geografiska avstånden till kommunal service och de politiska organens möten blev längre. De innebar även att den definitiva övergången till en representativ demokrati fullbordades. Slutligen började den offentliga förvaltningen byggas ut, där även landskommunerna fick konturerna till en tjänstemannaförvaltning genom att det anställdes kommunalkamrerer/kommunalkassörer (Ivarsson 1988: 30–56, Hammarlund-Larsson 2002: 113–119, Strömberg & Bergström 2002: 174–195, Wångmar 2005: 77–79, 121–122 och 127–129).

Den evolutionära förklaringen till hur dessa omfattande administrativa reformer var politiskt möjliga säger att institutioner förändras i enlighet med en rationell tillpassning till förändrade omvärldsförhållanden. Centralt placerade aktörer ser till att institutionerna, givet hur omgivningen ser ut, är så effektiva som möjligt. I ett samhälle med ökad urbanisering och växande välfärdsstat krävs färre och större kommuner för att medborgarna ska kunna få den service de efterfrågar. Den evolutionära förklaringen säger att vi fick den institutionella ordning vi fick helt enkelt för att den var den mest ändamålsenliga.

Det är mot denna typ av förklaringar som Knight (1992: 5) riktar kritik. Knight menar att politiska institutioner inte ska betraktas som neutrala konstruktioner som teknokrater friktionslöst kan justera för att de ska bli så effektiva och ändamålsenliga som möjligt. Han hävdar istället att i princip alla sorts institutioner har fördelningseffekter. Institutionella förändringar ska därför inte förstås som några slags ”effektiva svar” på ändrade omvärldsförhållanden. De bör snarare förklaras i termer av deras fördelningskonsekvenser.

Knight är inte ensam om denna uppfattning. North (1993) levererade samma budskap i sin nobelföreläsning när han sa att ”institutioner inte är nödvändigtvis, eller ens vanligtvis, skapade för att vara samhällsligt effektiva; snarare är de ... skapade för att tjäna de intressen som har förhandlingskraft nog att skapa nya regler”. På liknande sätt menar Acemoglu et al. (2004) att beslutet om att välja en viss typ av institutioner görs för att institutionerna tros få vissa bestämda konsekvenser. Eftersom olika grupper drar fördelar av olika institutioner, finns en konflikt om vilka institutioner som i slutänden ska vara på plats. Vinnarna i sådana konflikter är, menar Acemoglu et al., de grupper som besitter mest politisk makt.

Vad innebär då detta – att institutioner har fördelningseffekter – i vårt fall? Om olika sätt att utforma kommunnivån gynnar vissa värden på bekostnad av andra kan vi ex ante förvänta oss att reformer av kommunnivån är ideologiskt laddade och i högsta grad konfliktfyllda. Om vi utöver kommunstruktur även tar hänsyn till självstyrelsefrågan, kan vi konstruera två extrempositioner:

- en ordning där en stat har förhållandevis många kommuner och ett starkt, konstitutionellt skyddat självstyre för kommunerna (det vi alltså aldrig varit i närheten av i Sverige) och...
- det vi faktiskt befäste i Sverige under perioden 1952–1974, en ordning där en stat har förhållandevis få kommuner och ett konstitutionellt sett svagt reglerat självstyre som skänker riksdagsmajoriteterna möjligheter att fylla självstyrelsen med önskat innehåll.

Vi kommer senare i artikeln redogöra för de argument som faktiskt fördes fram i de debatter som föregick reformerna. Innan vi kommer dit vill vi dock kort presentera några argument för det alternativa systemet med många självstyrande småkommuner. Syftet är att påvisa att frågan om hur kommunnivån organiseras de facto har en inneboende ideologisk sprängkraft. Vi har tidigare (Erlingsson & Ödalen 2009a, 2009b) diskuterat dessa argument och invändningar mot dem mer utförligt, och kommer här nöja oss med en kort sammanfattning. Poängen är alltså att uppmärksamma en reellt existerande idépolitisk väg som Sverige aldrig valt att slå in på och som inte fått något större utrymme på den politiska agendan.

Skälet till att vi fokuserar på de potentiella fördelarna med en sådan ordning är inte att vi själva föredrar den ena ordningen framför den andra. Syftet är istället att illustrera att denna alternativa ordning gynnar en annan typ av värden än den kommunstruktur som faktiskt valdes. Vi vill också visa att detta alternativ är realistiskt i meningen att det har stöd av fullt rimliga argument.

En första typ av argument fokuserar på de välfärdsvinster som kan uppnås med en kommunstruktur bestående av många småkommuner kombinerat med ett konstitutionellt sett starkt skyddat självstyre. Den så kallade tiebout-modellen (Tiebout 1956) bygger på att det finns konkurrens mellan kommuner. Premissen är att olika individer har olika uppfattningar om vad som är ett gott offentligt servicepaket.⁸ Givet detta, kommer kommuner som producerar ett visst servicepaket att dra till sig en bestämd sorts människor. Implikationen blir att ju fler kommuner det finns, och ju mer servicepaketen tillåts variera, desto mer sannolikt är det att majoriteten av medborgarna får sina preferenser tillfredsställda.

En andra typ av argument rör de frihetsvinster som kan följa av ett system med många småkommuner och ett konstitutionellt starkt skyddat självstyre. Hos exempelvis Hayek (1960) finner vi idén att ett politiskt system med många kommuner (som var för sig erbjuder olika servicepaket) gör mindre våld på människors frihet än ett system med få och stora kommuner med liten variation sinsemellan. Hit hör också att starkt lokalt självstyre historiskt sett har betraktats som ett sätt att öka medborgarnas individuella autonomi. Krav på lokal självsty-

relse var en viktig del i den tidiga liberalismens politiska agenda, ett krav som även återfinns i den anarkistiska idétraditionen (jfr Davidsson 2004).

En tredje typ av argument handlar om effektivitetsvinster. Grundidén är att om vi tillåter variation mellan ett stort antal enheter, så ges politiska aktörer möjlighet experimentera med olika policylösningar. Kommunerna kan sedan systematiskt jämföra sig med varandra, lära sig av varandras misstag och inspireras av varandras framgångar, med följderna att förnyelse och anpassning kan ske löpande och kontinuerligt (Hayek 1960, Wetterberg 2005, Petersson et al. 1997; Dahlkvist & Strandberg 1999).

Den fjärde typen av argument, slutligen, lyfter fram demokrativinster hos ett system med många självstyrande småkommuner. Med ett system där centralmakten tillåter en större variation mellan kommuner får de förtroendevaldas egna insatser ett stort genomslag på kommunernas välfärd. Det får då större betydelse om ”parti rött” eller ”parti blått” styr kommunen. Med en stark självstyrelse, säger argumentet, blir kommunerna en betydligt intressantare arena för deltagande och politisk påverkan för den enskilde. Som exempelvis Fölsters (1998) och Peterssons (2005) analyser indikerar, gör detta att medborgarna får en möjlighet till verkligt ansvarsutkrävande och att utöva inflytande över frågor som är viktiga för dem (se även Nielsen 2003; Johansson 2007).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett system med många självstyrande småkommuner kan försvaras med fyra olika typer av argument. Man kan hävda att ett sådant system ger upphov till: i. välfärdsvinster, ii. frihetsvinster, iii. effektivitetsvinster, och iv. demokrativinster. Utan att ta ställning till om argumenten är övertygande eller ej kan vi åtminstone slå fast att en ordning med förhållandevis många, självstyrande småkommuner inte på förhand kan avfärdas som ett fullständigt orimligt politiskt alternativ. Det tycks snarare finnas flera rimliga argument för denna alternativa organisation av kommunnivån. Ex ante har vi sålunda en förväntan om att ett ambitiöst reformprojekt som innebar att på mindre än 22 år skrota över 2 000 kommuner borde ha föregåtts av uppsplitande politiska konflikter och intensiv ideologisk debatt. I det följande tar vi därför itu med uppgiften kartlägga hur reformerna blev politiskt möjliga. Detta gör vi genom att analysera (i) de argument som förespråkare och motståndare förde fram, (ii) graden av och karaktären hos den konsensus eller konflikt som omgärdade reformerna, samt (iii) hur det gick till när reformerna slutgiltigt röstades igenom i riksdagen.

3. Spelet bakom reformerna: Hur gjordes de möjliga?

I detta avsnitt undersöks de processer som ledde fram till de båda reformerna och de argumentationslinjer som fördes fram i de debatter som föregick dem. Syftet är att besvara uppsatsens empiriska frågeställningar, efter vilka de två fallstudierna också är disponerade, det vill säga: Vad var bakgrunden till reformerna, det vill säga, varifrån uppfattades reformbehovet komma? Vilka var anhängarnas huvudsakliga argument för att genomföra reformerna? Präglades besluten av konflikt eller konsensus? Fanns motståndare till reformerna, och vilka argument förde de i sådant fall fram?

Metoden är, som nämndes ovan, kvalitativt textanalytisk. Vi avser tydliggöra tankestrukturer och argumentationslinjer hos de inblandade aktörerna. De aktörsgrupper som analyseras är främst (a) den socialdemokratiska regeringen, (b) företrädare för kommunsverige, i synnerhet de små kommunerna, och (c) oppositionspartierna. Omfattningen av och karaktären hos konflikt och konsensus mellan dessa aktörer är särskilt intressanta att klarlägga eftersom dessa variabler utgör det huvudsakliga underlaget när vi besvarar frågan om hur reformerna blev politiskt möjliga. Svaren på dessa frågor gör det möjligt för oss att adressera uppsatsens övergripande problemställning, hur två så omfattande reformer – som har långtgående konsekvenser än i dag, och som gynnar en viss typ av värden på bekostnad av andra – kunde genomföras på så kort tid.

3.1 Storkommunreformen 1952

Frågan om att genomföra en kommunal sammanläggningsreform initierades genom en socialdemokratisk riksdagsmotion redan år 1939. Den statliga utredningen tillsattes först år 1943, och utredningen slutförde sitt arbete under hösten 1945 (Wångmar 2003: 88ff). I juni 1946 beslutade riksdagen att en genomgripande reformering av landets kommunala indelning skulle genomföras. Framförallt skulle landskommunerna läggas samman till kommunala enheter med minst 2 000 invånare. Undantag kunde emellertid göras utifrån geografiska omständigheter, exempelvis för ö-kommuner.

Tabell 1. Landskommunernas invånarantal 1946-01-01

Invånarantal	Antal kommuner	Procent
0-499	551	24
500-999	631	27
1000-1499	415	18
1500-1999	210	9
2000-2999	237	10
3000-4999	162	7
5000-9999	90	4
10 000-50 000	27	1
Totalt	2323	100

Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1946.

Att reformen skulle komma att bli omfattande framgår vid en genomgång av landets dåvarande kommunstruktur. Den 1 januari 1946 var nämligen Sverige indelat i 125 städer, 64 köpingar och 2 323 landskommuner. Totalt fanns det sålunda 2 512 primärkommuner. Landskommunernas folkmängd redovisas i tabell 1. Tabellen visar att hela 78 procent av landskommunerna hade en folkmängd som var lägre än de 2 000 invånare som skulle vara det lägsta tillåtna invånarantalet efter Storkommunreformen.

3.1.1 Vilka var de viktigaste argumenten för reformen?

Den aktuella statliga utredningen framhöll ett flertal brister i den befintliga kommunstrukturen (SOU 1945:38). För det första hade kommunerna blivit alltmer beroende av statsbidrag, vilket medförde en ökad statlig styrning. För det andra hade landskommunerna, beroende på invånarantal och skatteunderlag, skiftande förutsättningar att klara av sina uppgifter. För det tredje anfördes två bekymmer med det interkommunala samarbetet: Dels ansågs det att samverkan i förbundsform hade skett i för få fall, dels att en stor interkommunal samverkan skulle urholka självstyrelsen. För det fjärde skulle den kommunala självstyrelsen urholkas om kommunala ansvarsområden överfördes på landstingen eller staten.

En nackdel med småkommunerna var deras utgiftskänslighet. Redan små utgifter kunde innebära stora problem för de allra minsta kommunerna. Detta hade medfört att mindre kommuner i många fall bara utförde obligatoriska uppgifter. Dessutom var det nästan omöjligt för sådana kommuner att på egen hand sköta vissa verksamheter, till exempel ålderdomshemmen. Ett annat problem var tillgången på politiker, där problemen med uppdragskoncentration till få personer riskerade att bli stor i småkommunerna. I större kommuner fanns dessutom förutsättningar att anställa tjänstemän för socialvården, vilket kunde medföra en bättre organisering av förvaltningen. Även de statliga organens arbete skulle förenklas om antalet kommuner reducerades.

Med andra ord motsvarade inte indelningen pre-1952 de krav som en allt mer omfattande statsapparat kommit att ställa på kommunerna i utbyggnaden av välfärdsstaten. Därför ansågs det nödvändigt att slå samman kommuner till större, och därmed sammanlagt färre, enheter. Det motstånd som fanns mot reformerna troddes, på den tiden, bero på uppfattningar som var förankrade i gamla traditioner. Sådana exempel var en rädsla för att sockentraditionen skulle upplösas, personliga känslor, farhågor för den kommunala självstyrelsen, risk för alltför stort inflytande för tjänstemän, risk för försämrade kommunal ekonomi samt oro för svårigheter att kunna samarbeta inom de nya kommunala enheterna (SOU 1945:38, s 93–197; Wallin 1966: 27–32; Wångmar 2003: 94–97). Regeringens proposition i ärendet innehöll mycket få nya argument i förhållande till vad som kommunindelningskommittén redan framfört. Det kan utan överdrift hävdas att motiven till indelningsreformen och principerna för reformens genomförande till mycket stor del formulerades inom ramen för den statliga utredningen (Proposition 1946:236; Wångmar 2003: 106–109).

3.1.2 Konflikt eller konsensus?

Motståndet mot reformen kan sägas ha kommit från två håll: För det första, föga överraskande från kommunala företrädare, typiskt representanter från det stora antal kommuner som hade färre än 2 000 invånare och med största säkerhet inte skulle förbli egna kommuner. För det andra stod borgerliga riksdagsledamöter för ett visst motstånd. De motsatte sig visserligen inte reformbehovet, men upplevde att förslaget om reformprinciper var allt för långtgående.

Det rena motståndet mot att genomföra en kommunal indelningsreform kom sålunda från kommuner med lägre folkmängd. Detta blev tydligt när frågan var föremål för remissbehandling efter att den statliga utredningen lagt fram sitt

betänkande på hösten 1945. De framförda motargumenten var främst följande (Proposition 1946:236):

- Längre geografiska avstånd (framfört av 62 kommuner).
- Risk för högre administrativa kostnader och höjd skatt (34 kommuner).
- Den nuvarande indelningen har inte medfört några problem (29 kommuner).
- Farhågor för att tjänstemän får för stort inflytande på politikernas be- kostnad (16 kommuner).
- Risk för att den största kommundelen får en alltför dominerande ställ- ning (11 kommuner).
- Sammanläggningen leder till minskat medborgerligt intresse för politi- ken (10 kommuner).
- Kommunens isolerade läge gör en kommunsammanläggning olämplig (10 kommuner).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen inlämnades totalt nio motioner. Riksdagsledamöternas motstånd mot reformen måste emellertid beskrivas som tämligen modest. Ingen av motionerna yrkade avslag på indelningsreformen. Samtliga syftade snarare till att göra reformen mindre långtgående. Förslagen gick ut på att reformprinciperna, exempelvis den om lägst tillåtna folkmängd, skulle utformas mindre restriktivt.

Det var till största del borgerliga riksdagsledamöter, framförallt från Bonde- förbundet och Högern, som undertecknade motionerna. Två socialdemokratiska riksdagsledamöter skrev på en av motionerna. Bland yrkandena fanns krav på att minimifolkmängden på 2 000 invånare måste sänkas till 1 500, att gränsen på 2 000 invånare inte skulle tillämpas alltför restriktivt, att välskötta kommuner med mindre än 2 000 invånare inte skulle tvingas att ingå i storkommuner, att det inte tvångsvis skulle få bildas storkommuner som måste administreras av anställda tjänstemän, att kyrkliga pastorat med färre än 2 000 invånare skulle få bilda egna kommuner, samt att man skulle beakta kommuninvånarnas åsikter i så stor ut- sträckning som möjligt (Wångmar 2003: 109ff).

Konstitutionsutskottets majoritet var emellertid inte beredd att göra avkall på förslaget att minimifolkmängden skulle uppgå till 2 000 invånare samt att kom- munerna skulle ha ett skatteunderlag på som minst 8 000–10 000 skattekronor. Det betonades dock klart att den nedre gränsen på 2 000 invånare inte fick bli undantagslös. KU menade att inte bara ö-kommuner och kommuner med likar- tade kommunikationsförhållanden skulle kunna undantas från denna nedre gräns. Det kunde även handla om kommuner där en sammanläggning kunde medföra stora olägenheter, exempelvis en omfattande skattehöjning. Andra faktorer än folkmängd och skatteunderlag skulle också komma att vägas in. De utgjordes av geografiska betingelser, bebyggelseförhållanden, kommunikationer, andra admi- nistrativa indelningar, förekomsten av lämplig huvudort samt geografisk inrikt- ning i ekonomiska och kulturella sammanhang. Vidare ansåg KU att de berörda invånarnas åsikter skulle beaktas i möjligaste mån. Det var dock inte lämpligt, menade KU, att införa någon vetorätt mot sammanläggningar.

Av KU:s 20 ledamöter var det 17 som ställde sig bakom utlåtandet. Av dessa tillhörde 11 Socialdemokraterna, 3 Bondeförbundet och 3 Högerpartiet. Det lämnades två reservationer mot utskottsutlåtandet. Den första var skriven av en högerledamot, med instämmande av en folkpartist. De yrkade på att minimigränsen för de nya storkommunernas folkmängd skulle sänkas från 2 000 till 1 500 invånare. Den andra reservationen var skriven av en folkpartist, med instämmande av samma folkpartist som instämt i högerledamotens. De ville att tvångssammanläggningar bara fick göras om de var motiverade av ett betydande allmänt behov och anknöt till den befintliga lagen om förändringar av kommunal indelning som tillkommit år 1919. Den folkpartist som hade skrivit reservationen hette Yngve Larsson. Larsson hade själv spelat en central roll vid tillkomsten av 1919 års indelningslag. Han var ledamot i den kommitté som lade fram förslaget till ny indelningslagstiftning år 1917, som sålunda resulterade i att en ny lag tillkom år 1919. Reservationen skulle möjligen också kunna ses som ett uttryck för en gammal liberal tanke om skydd mot statligt tvång, i detta fall ett tvång riktat mot landets kommuner (Utlåtande KU 1946 nr 19, Wångmar 2003: 11f, 140).

När frågan debatterades i första kammaren i juni 1946 framförde några ledamöter uppfattningen att de båda utskottsreservationerna medförde att reformen inte blev särskilt långtgående. De båda reservationerna fick dock stöd av ledamöter från alla de tre borgerliga partierna. Vidare framkom det att vissa kommuner genom brev till, och andra kontakter med, ledamöterna i riksdagen framfört oro inför följderna av den nya kommunindelningen. Noterbart är att ingen ledamot i första kammaren framförde uppfattningen att reformen inte borde genomföras. I första kammaren gick inte ärendet till någon rösträkning, utan konstitutionsutskottets förslag godkändes (Protokoll FK 1946 nr 23 s 36-66, Wångmar 2003: 112f).

Tabell 2. Omröstning i andra kammaren om principerna för Storkommunreformen, där utskottsutlåtandet ställdes mot en reservation framlagd av två ledamöter från Folkpartiet

Parti	Utskott	Reservation	Avstår	Frånvarande	Summa
S	98	1	3	13	115
K	12	0	0	3	15
Bf	3	25	1	6	35
Fp	3	16	1	6	26
H	22	3	5	9	39
Summa	138	45	10	37	230

Källa: Voteringsbilaga till protokoll andra kammaren 1946-06-12 nr 24 s 80f.

Behandlingen i andra kammaren skedde vid samma tidpunkt. Även här var det uteslutande borgerliga ledamöter som anslöt sig till de båda reservationerna. En bondeförbundare gick så långt att han sade sig ha funderat på att yrka avslag på hela reformen, som han menade borde skjutits på framtiden, men att han trots allt avstått från detta. Även andra debattörer menade att de mindre landskommunerna i södra och mellersta Sverige i många fall var motståndare till att bilda stor-

kommuner. Nyordningen skulle nämligen riva upp gamla invanda traditioner på landsbygden. I andra kammaren blev det rösträkningar om de båda utskottsreservationerna (Protokoll AK 1946 nr 24 s 36–80, Wångmar 2003: 114f). Rösterna i den första omröstningen fördelades partivis enligt tabell 2.

Den första reservationen stöddes av det stora flertalet bondeförbundare och folktoparter, ett fåtal högerledamöter samt en enda socialdemokrat. Det stora stödet från Folkpartiet hängde sannolikt samman med att ledamöterna valde att sluta upp bakom partikamraten Yngve Larssons reservation. Larsson var sakkunnig på området och hade sannolikt stor auktoritet i partigruppen i denna fråga. Det var sålunda Socialdemokraternas, Högerens och Kommunisternas ledamöter som såg till att utskottets utlåtande godkändes. Bondeförbundarna och folktoparterna motsatte sig överlag. Vid omröstningen om den andra reservationen utföll rösterna enligt vad som framgår i tabell 3.

Tabell 3. Omröstning i andra kammaren om principerna för Storkommunreformen, där utskottsutlåtandet ställdes mot en reservation framlagd av en ledamot från Högeren och en från Folkpartiet

Parti	Utskott	Reservation	Avstår	Frånvarande	Summa
S	96	0	3	16	115
K	12	0	0	3	15
Bf	5	19	5	6	35
Fp	10	7	4	5	26
H	13	10	5	11	39
Summa	136	36	17	41	230

Källa: Voteringsbilaga till protokoll riksdagens andra kammare 1946-06-12 nr 24 s 80f.

Även i omröstningen om den andra reservationen var det ledamöterna från Socialdemokraterna, Kommunisterna samt delar av Högerens och Folkpartiets ledamöter som röstade på utskottets förslag. Reservationen stöddes främst av bondeförbundarna samt av vissa höger- och folktopariledamöter.

Sammantaget hade Bondeförbundets ledamöter i andra kammaren visat sig vara mest benägna att rösta på någon av reservationerna. Detta var emellertid inte särskilt förvånande. Partiets ledamöter var nästan uteslutande bosatta på landsbygden, inte minst i länen i Götaland och Svealand, där den planerade indelningsreformen skulle bli mest omfattande utifrån de befintliga landskommunernas folkmängd (Wångmar 2003: 117ff). Propositionen hade lagts fram av en socialdemokratisk regering och partiets riksdagsledamöter hade genom en mycket god partidisciplin varit den viktigaste garanten för att reformen, med smärre jämkningar i KU, godtogs av riksdagens båda kamrar. Om riksdagen bifallit de båda reservationerna hade reformen blivit mindre omfattande.

3.1.3 Hur blev reformen politiskt möjlig?

Storkommunreformen initierades av en motion från socialdemokratiska riksdagsledamöter. Emellertid fanns bred konsensus om problemets karaktär. Inga riksdagsledamöter framförde något principiellt motstånd mot kommunförstoringar när riksdagen beslutade att begära av regeringen att den tillsatte en utredning för

att se över kommunindelningen. En bidragande orsak till att det inte uppstod något motstånd i riksdagen på detta stadium var sannolikt att hälften av landets landskommuner hade färre än 1 000 invånare, att knappt 80 procent hade färre än 2 000, samt att urbaniseringsprocessen gjorde att många landskommuner var utsatta för en fortlöpande befolkningsminskning.

Vid andra världskrigets slut hade i synnerhet det socialdemokratiska partiet tydliga visioner om att bygga ut den välfärdsstat som hade börjat ta form. Detta skulle bland annat ske genom kommunerna som lokala verkställare av de statliga välfärdsintentionerna, där större kommuner ansågs vara bättre än små för dessa syften. Vid riksdagens principbeslut om reformen 1946 fanns inga förslag om att reformen borde stoppas. Konflikterna gällde snarare hur långtgående reformen egentligen behövde göras, där delar av borgerligheten – framförallt Bondeförbundet – ansåg att den borde göras mindre omfattande. Bakom detta låg sannolikt vetskapen om att många kommuner på landsbygden och deras invånare var kritiska mot nyordningen. Landsbygdsbefolkningen var vana vid att socknen eller församlingen var en egen kommun. Denna ordning uppfattades i flertalet fall fungera på ett bra sätt. Detta tog sig uttryck i en relativt låg kommunal utdebitering och att de kommunala besluten hade en förhållandevis god folklig förankring till följd av att det fanns många personer i lokalsamhället som hade något kommunalt förtroendeuppdrag. Att den kommunala servicen i många fall inte var så väl utbyggd, i synnerhet i landskommuner med lägre folkmängd, tycktes invånarna ha överseende med. Trots detta yttrade bara en borgerlig ledamot av riksdagen, representerande Bondeförbundet – den i många frågor mycket konservativa Axel Rubbestad – att han egentligen haft tankar på att motsätta sig reformen som helhet (Wångmar 2003: 115).

Riksdagen, med Socialdemokraterna i spetsen, gjorde sålunda ett vägval. Det syftade till att med hjälp av den nya kommunindelningen på sikt förbättra den kommunala servicen så att kommunerna blev ett betydelsefullt verktyg i utbyggnaden av det svenska välfärdsamhället. Om de enskilda kommunerna haft vetorätt mot att ingå i storkommuner hade det sannolikt blivit aktuellt att lägga över viktiga kommunala ansvarsområden på andra huvudmän inom den offentliga sektorn, såsom specialkommuner, landsting och stat. Genom att förstora landets kommuner kunde det kommunala huvudmannskapet behållas och det fanns också möjlighet att i framtiden ge kommunerna ytterligare ansvarsområden i utbyggnaden av den svenska välfärdsstatsapparaten.

3.2 Kommunblocksreformen 1962–1974

Under 1950-talet fortsatte folkminskningen i många landskommuner med oförminskad styrka och överträffade den som skedde under 1940-talet när riksdagen fattade principbeslutet om att genomföra Storkommunreformen (som de facto verkställdes vid årsskiftet 1951/1952). År 1959 hade 101 av totalt 1 031 svenska kommuner färre än 2 000 invånare. Hela 79 procent av kommunerna hade under 6 000 invånare (SOU 1961:9, s 18–42).

År 1959 tillsatte därför den socialdemokratiska regeringen en utredning för att göra en ny översyn av landets kommunindelning. Detta skedde sålunda bara sju år efter att den förra reformen verkställdes. Riksdagen hade inte initierat frå-

gan, och inledningsvis bestod utredningen enbart av experter och tjänstemän. Under slutfasen av utredningsarbetet ingick emellertid även politiker i utredningen. Arbetet pågick från september 1959 till januari 1961 och var avklarat på knappt ett och ett halvt år (SOU 1961:9 s 4–5). Principbeslutet i riksdagen togs i februari 1962. Det innebar att en obligatorisk indelning i kommunblock skulle genomföras. Vid denna tidpunkt sade riksdagen att frågan om och när kommunerna i ett block skulle slås samman till en enda kommun helt var en angelägenhet för de berörda kommunerna. Här, och detta underströks initialt, rådde det sålunda frivillighet. Målet var att de nya kommunblocken skulle ha en folkmängd på 8 000 invånare år 1975. I vissa fall, som vid långa geografiska avstånd, kunde dock en lägre folkmängd accepteras. Det senare var aktuellt inte minst i länen i Norrland. Det var också betydelsefullt att det fanns en centralort dit både offentlig och kommersiell service kunde lokaliseras (Utlåtande KU 1962 nr 1).

Denna ordning bestod fram till 1969, då riksdagen beslutade att upphäva frivilligheten och införde kravet att sammanläggningarna måste vara avslutade vid 1974 års början. Vid behov kunde detta ske genom tvångsmässiga sammanläggningar. Ett betydelsefullt skäl till detta var att antalet frivilliga kommunsammanläggningar blev färre än vad som förväntades vid principbeslutet år 1962. Vid årsskiftet 1968/1969 var det nämligen bara 75 av blocken som utgjorde en kommun. I 37 av fallen (49 procent) hade blocken redan från början utgjort en kommun och de berördes därför inte av kommunblocksindelningen. Eftersom det då fanns totalt 280 kommunblock var det sålunda hela 205 block, det vill säga hela 73 procent, där det ännu inte hade genomförts någon total kommunsammanläggning (Proposition 1969:103 och Utlåtande KU 1969 nr 24).

3.2.1 Vilka var de viktigaste argumenten för reformen?

De viktigaste argumenten för ännu en kommunal indelningsreform framfördes i den statliga utredningen och i propositionen, båda framlagda år 1961. Argumenten var följande (SOU 1961:9, Proposition 1961:180):

- Befolkningsminskningen i landskommuner, framförallt i de kommuner som hade en hög andel yrkesverksamma inom jordbruket, innebar att dessa var på väg att bli alldeles för små.
- Ökade krav inom kommunernas ansvarsområden, företrädesvis skolväsendet (enhetsskolans högstadium) och socialvården (professionella tjänstemän och moderna ålderdomshem). För att klara av de ökade kraven behövde kommunerna större ekonomisk bärkraft och minskad utgiftskänslighet. Lösningen ansågs vara kommunförstoring.
- Behovet av interkommunal samverkan måste minska till förmån för ökat kommunalt handlingsutrymme. Det ansågs att kommunerna måste kunna bygga upp den kommunala verksamheten i egen regi.
- Kommunerna måste kunna bli funktionella (självständiga) enheter både i fråga om samhällsplanering och närings- och arbetsmarknadspolitik, varför kommunförstoringar krävdes ännu en gång.

Två argument som hade ett inbördes samband gällde genomförandet av enhetskolans (grundskolans) högstadium och att minska behovet av interkommunal samverkan. Genom att högstadiet normalt krävde ett befolkningsunderlag på minst 6 500–7 500 invånare skulle det stora flertalet av landets kommuner inte ha tillräcklig folkmängd för att ha en högstadieskola inom kommunens gränser. Om inte kommunerna gjordes större skulle det skapas ett stort och varaktigt behov av samverkan mellan kommunerna för att lösa frågan om undervisningen på högstadiet (SOU 1961:9, s 82–89).

Inför beslutet 1969 om att göra Kommunblocksreformen obligatorisk, med sista tillfälle för sammanläggning år 1974, var det två argument som stod i förgrunden. För det första gällde att det inte under en längre tid fick uppstå stora skillnader i kommunal servicenivå mellan redan färdigbildade kommunblock med större folkmängd och kvarvarande, till invånarantalet små kommuner. För det andra hade utvecklingen på det kommunala området, bland annat den kommunala verksamhetens allmänna expansion, samt kravet på att kommunerna på ett än mer aktivt sätt skulle delta i samhällsplaneringen och näringspolitiken, gått snabbt under de sju år som gått sedan 1962 års principbeslut (Proposition 1969:103, Utlåtande KU 1969 nr 24).

3.2.2 Konflikt eller konsensus?

I den statliga utredningen om Kommunblocksreformens genomförande uppnåddes politisk enighet. Endast två tjänstemän som var ledamöter i utredningen lämnade ett särskilt uttalande. Inför frågans behandling i riksdagen lämnade emellertid ledamöter från främst Högern och Centerpartiet motioner som yrkade avslag på hela reformen. Även några enstaka ledamöter från Folkpartiet skrev på motioner som signalerade motstånd mot indelningsreformen. Högerpartiet ville framförallt att uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn sågs över innan det fattades något principbeslut om kommunblock. Högern ansåg vidare att indelningen i kommunblock bara borde fastställas av Länsstyrelsen i planer utan alltför hög dignitet samt att större städer och landsbygdsområden inte borde sammanföras i ett och samma block. Även Centerpartiet ville göra en översyn av uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna inom den offentliga verksamheten och var inte helt främmande för att flytta över befintliga kommunala ansvarsområden till staten eller landstingen. Partiet framförde även krav på att stärka den kommunala självstyrelsen och låta kommunerna själva ta initiativ till att genomföra frivilliga kommunsammanslagningar.

Under remissbehandlingen, efter att utredningen lagt fram sitt betänkande, framförde en del kommuner farhågor för en försämrad kommunal demokrati genom den stora minskningen av antalet kommunala förtroendeuppdrag. De uttryckte även oro för förlängningen av de geografiska avstånden till de kommunala servicefunktionerna. Som alternativ till att lägga samman kommuner framfördes istället utökad interkommunal samverkan, ändring av huvudmannaskap för enhetskolans högstadium eller hela det obligatoriska skolväsendet, förbättrad kommunal skatteutjämning, samt att genom olika former av lokaliseringspolitiska åtgärder hejda landsbygdens avfolkning. Motståndet mot att dela in landet i kommunblock kom, föga förvånande, framförallt från kommuner med förhål-

landevis låg folkmängd, särskilt från de som hade färre än 4 000 invånare och som därmed nästan helt saknade möjligheter att bilda ett eget kommunblock (Proposition 1961:180).

När frågan behandlades i riksdagens konstitutionsutskott lämnades tre reservationer: En från Högern, en från Centerpartiet, samt en från en ensam folkpartist. Reservationerna från Högern och Centern var i princip upprepningar av vad som framförts i partiernas motioner. I Högers reservation ingick emellertid en skrivning om att efter en översyn av uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn kunde det eventuellt bli aktuellt att förändra den kommunala indelningen. I Centerpartiets reservation tillstods att sammanläggningar i vissa fall behövdes för att förbättra den kommunala servicen. Båda partiernas reservationer betonade att införandet av enhetsskolans högstadium inte nödvändigtvis krävde någon ny kommunal indelning, utan mycket väl kunde lösas genom samverkan mellan flera kommuner. Folkpartireservationen tog upp behovet av en översyn av uppgiftsfördelningen i den offentliga sektorn, men ansåg vidare att det behövdes en noggrannare genomlysning av konsekvenserna för den kommunala demokratin vid en övergång till färre och klart större kommuner. I sammanhanget är det intressant att notera att Socialdemokraterna och de tre övriga folkpartisterna enades om ett utlåtande som särskilt betonade att frivilligprincipen skulle råda, även om det betydde att reformens implementering skulle bli något fördröjd. Regeringens förslag om en kontrollstation av antalet sammanläggningar som skett på frivillig väg fram till 1967 godtogs inte heller (Utlåtande KU 1962 nr 1).

Här är det värt att stanna upp en stund och reflektera över folkpartisternas något gåtfulla helomvändning i frågan; en helomvändning som dessutom tycks utgöra en förutsättning för reformernas genomförande. De var, som tabell 2 visade, tämligen kritiska till Storkommunreformen. Varför var de nu plötsligt så positiva? En kvalificerad gissning är att svängningen hängde samman med att Yngve Larsson hade lämnat riksdagen 1952. Larsson var den person som med stor sannolikhet var arkitekten bakom folkpartisternas kritik mot Storkommunreformen. Sett ur ett ideologiskt perspektiv kan också den starka betoningen av frivilligprincipen varit tilltalande för folkpartisterna. Detta är i linje med att många folkpartister vid beslutet om Storkommunreformen år 1946 röstade på den reservation som yrkade på att det skulle krävas mer kvalificerade skäl för att ta beslut om tvångssammanläggningar av storkommuner. En troligen väl så viktig motivförklaring till att folkpartisterna var mer positiva till kommunblocken än framför allt ledamöterna från Centerpartiet, men även Högerpartiet, var att Folkpartiets riksdagsledamöter i mycket stor utsträckning var bosatta i städer och köpingar. I det stora flertalet fall skulle dessa inte upphöra som egna kommuner till följd av indelningsreformen. En kartläggning av hemkommunerna för de tre borgerliga partiernas ledamöter i riksdagens båda kamrar uppdelade på typ av primärkommun år 1962 redovisas i tabell 4.

Inom Högerpartiet kom 40 procent av riksdagsledamöterna från landskommuner, och motsvarande siffra för Centerpartiet var hela 87 procent. Av Folkpartiets riksdagsledamöter var dock hela 80 procent bosatta i städer och köpingar, medan endast 20 procent bodde i landskommuner. Detta, samt att Yngve Larsson – som alltså varit en tongivande förespråkare för en mindre långtgående Stor-

kommunreform – lämnade riksdagen redan 1952, kan bidra till att förklara varför Folkpartiet ändrade inställning i sammanläggningsfrågan.⁹

Tabell 4. De borgerliga riksdagsledamöternas typ av hemkommun år 1962

Parti	Stad		Köping		Landskommun		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
C	5	9	2	4	46	87	53	100
H	33	53	4	7	25	40	62	100
Fp	53	77	2	3	14	20	69	100
Totalt	91	50	8	4	85	46	184	100

Källa: Riksdagens register 1962, personregister, Årsbok för Sveriges kommuner 1962, och Norberg et al. (1988-1992), band 1-5.

Med tanke på oenigheten i konstitutionsutskottet var det högst följdriktigt att frågan gick till votering i riksdagens båda kamrar. Utfallet av huvudvoteringarna i betydelsen ja eller nej till propositionens förslag om att göra en indelning i kommunblock redovisas i tabellerna 5 och 6.

Tabell 5. Resultat i första kammaren vid huvudvoteringen om Kommunblocksreformen 1962

Parti	Ja	Nej	Avstår	Frånvarande	Totalt
S	70	0	1	6	77
K	3	0	0	0	3
C	0	15	2	2	19
Fp	28	0	0	1	29
H	0	22	0	1	23

Källa: Voteringsbilaga till protokoll riksdagens första kammaren 1962-02-21 nr 8 s 98.

I första kammaren var det bara ledamöter från Högerpartiet och Centerpartiet som gick emot förslaget om att genomföra en indelning i kommunblock. Förslaget röstades sålunda igenom av Socialdemokraterna, Kommunisterna och Folkpartiet.

I andra kammaren blev utfallet att sex av Folkpartiets ledamöter röstade mot att genomföra indelningsreformen. En ledamot från Högern röstade för att kommunblocksindelningen skulle komma till stånd. Alla närvarande riksdagsledamöter från Socialdemokraterna och Kommunisterna röstade till förmån för reformen.

Tabell 6. Resultat i andra kammaren vid huvudvoteringen om Kommunblocksreformen 1962

Parti	Ja	Nej	Avstår	Frånvarande	Totalt
S	108	0	0	6	114
K	5	0	0	0	5
C	0	30	1	3	34
Fp	27	6	2	5	40
H	1	34	0	4	39
Totalt	141	70	3	18	232

Källa: Voteringsbilaga till protokoll riksdagens andra kammare 1962-02-21 nr 8 s 136f.

Vid riksdagsbeslutet 1969 om att göra Kommunblocksreformen obligatorisk och slutförd senast 1974 var Centerpartiet, Folkpartiet och Moderata samlingspartiet samfällt emot och lämnade också en gemensam reservation i konstitutionsutskottet. De förde då fram två huvudargument mot beslutet (Utlåtande KU 1969 nr 24):

- Riksdagsbeslutet 1962 hade tydligt betonat att frivilligprincipen skulle råda även om det gjorde att reformen blev mer utdragen. Dessutom hade det ansvariga statsrådet vid en interpellationsdebatt i riksdagen så sent som 1967 försäkrat att det inte fanns några planer på att överge frivilliglinjen. De tre borgerliga partierna ansåg definitivt inte att sammanläggningstakten var skäl nog till att sätta frivilligprincipen ur spel.
- Det pågick flera utredningar med anknytning till den kommunala indelningen som kunde behöva beaktas innan ställning togs till om en tidsplan för att slutföra reformen krävdes. Det gällde Länsdemokratiutredningen, den planerade utredningen om den kommunala demokratin, samt resultat från Kommunalforskningsprojektet.

Att frivilliglinjen hade betonats så tydligt vid 1962 års principbeslut var i många fall det viktigaste skälet till att kommuner sade nej till ett obligatorium för reformen vid remissbehandlingen 1968–1969. Samtliga 848 kommuner fick frågan på remiss. 835 kommuner (98 procent) lämnade svar. 46 procent av dem var motståndare till att det infördes en lagstiftning som möjliggjorde sammanläggningar med tvång.

Det gavs två alternativ till lagstiftning för att upphäva den fulla frivilligprincipen: Det första angav att tvångsmässiga sammanläggningar fick ske om merparten av kommunerna i ett kommunblock var överens om ett samgående, men där någon kommun inte ville var med. Under sådana omständigheter skulle regeringen ha möjlighet att tvinga den motsträviga kommunen, så att hela kommunblocket kunde bilda en kommun. Detta alternativ fick stöd av 22 procent av de kommuner som besvarade remissen. Det andra alternativet innebar att i princip alla sammanläggningar skulle vara slutförda vid årsskiftet 1973/1974. Vid behov med tvångsmässiga sammanläggningar. Det skulle även vara möjligt att göra tvångssammanläggningar redan vid årsskiftet 1970/1971. 205 kommuner (25 procent) tillstyrkte detta alternativ. Det förslag som regeringen lade fram, och

som sedan godtogs av riksdagen, hade sålunda endast stöd av en fjärdedel av de kommuner som svarade på remissen (Proposition 1969:103). Motståndet mot reformens andra fas, den som innefattade tvångsinslaget, var sålunda omfattande.

Genom att det fanns en uppenbar blockpolitisk skiljelinje i konstitutionsutskottet var det inte förvånande att frågan avgjordes efter rösträkning i riksdagens båda kamrar i maj 1969. Omröstningen i första kammaren utföll enligt tabell 7.

Tabell 7. Voteringsresultat i första kammaren vid beslutet år 1969 om att Kommunblocksreformen skulle slutföras senast 1974

Parti	Ja	Nej	Avstår	Frånvarande	Totalt
S	69	3	0	7	79
Vpk	1	0	0	0	1
C	0	19	2	2	21
Fp	3	21	1	1	26
M	0	21	2	1	24
Totalt	73	64	3	11	151

Källa: Voteringsbilaga till protokoll riksdagens första kammare 1969-05-21 nr 25 s 47f.

Omröstningen uppvisade en tydlig blockpolitisk konfliktdimension, där Socialdemokraterna och Kommunisterna, med några undantag, stödde förslaget om att slutföra reformen senast 1974. Dock röstade tre socialdemokrater mot partilinjén. På samma sätt var det tre ledamöter från Folkpartiet som stödde förslaget i propositionen. Vidare valde fem borgerliga ledamöter att avstå från att rösta.

Tabell 8. Voteringsresultat i andra kammaren vid beslutet år 1969 om att Kommunblocksreformen skulle slutföras senast 1974

Parti	Ja	Nej	Avstår	Frånvarande	Totalt
S	107	0	5	13	125
Vpk	2	0	0	1	3
C	1	35	0	3	39
Fp	1	25	1	7	34
M	0	27	0	5	32
Totalt	111	87	6	29	233

Källa: Voteringsbilaga till protokoll riksdagens andra kammare 1969-05-21 nr 25 s 207.

I andra kammaren utföll omröstningen enligt vad som anges i tabell 8. Här var det ingen socialdemokratisk ledamot som röstade mot att göra reformen obligatorisk, men det fanns fem ledamöter som avstod från att rösta. Inom de tre borgerliga partierna fanns två ledamöter som stödde obligatoriet och en som lade ned sin röst. Genom att det socialdemokratiska partiet vid 1968 års val till andra kammaren vunnit en övertygande seger och fått klar egen majoritet – sett till antalet mandat – var det inga problem för Socialdemokraterna att driva igenom avskaffandet av frivilliglinjen. Även Vänsterpartiet kommunisterna stod bakom

beslutet, men detta parti hade efter 1968 års val enbart fyra ledamöter i riksdagen och spelade därför ingen betydelsefull roll när frågan avgjordes.

Även om riksdagsbeslutet år 1969 var det sista regelrätta principbeslutet voterade faktiskt riksdagen om Kommunblocksreformens sammanläggningar så sent som år 1973. Här förlorade den socialdemokratiska regeringen för första gången en votering i frågan då Vänsterpartiet kommunisterna allierat sig med de tre borgerliga partierna. Bakgrunden till att frågan behandlades av riksdagen var att borgerliga riksdagsledamöter hade inlämnat tre motioner som förordade att riksdagen skulle uppmana regeringen att låta totalt fyra kommuner – Bjurholm, Burträsk, Dorotea och Alfta – slippa att tvångssammanläggas från och med 1974 års ingång. Regeringsbesluten om sammanläggningarna skulle enligt indelningslagen tas senast före utgången av april månad 1973.

Civilutskottet behandlade frågan i början av mars 1973. Utskottet konstaterade att riksdagen inte kunde lägga sig i enskilda ärenden som enligt gällande regelverk låg inom regeringens kompetensområde. Utskottsledamöterna från de borgerliga partierna och från Vänsterpartiet kommunisterna lämnade däremot ett betänkande som för det första innehöll förslag om att riksdagen borde begära en översyn av indelningslagen från år 1919. För det andra skulle det ges en generell uppmaning till regeringen att utnyttja sin möjlighet att ge dispenser från den huvudregel som sade att sammanläggningarna inom ramen för Kommunblocksreformen skulle vara slutförda vid årsskiftet 1973/1974. Därvid skulle regeringen ta största möjliga hänsyn till de kommunala opinionernas uppfattning. Socialdemokraterna i utskottet lämnade en reservation mot betänkandet. I reservationen motsatte sig de socialdemokratiska ledamöterna att det gjordes en översyn av indelningslagen. De menade vidare att de lokala opinionerna hade beaktats så långt det var möjligt, men att det vid de återstående sammanläggningsbesluten var nödvändigt att ställa olika opinioner mot varandra och göra avvägningar av vad som var mest lämpligt (Betänkande CU 1973 nr 6).

Riksdagsdebatten, som hölls den 22 mars 1973, blev intensiv och något häftig, bland annat till följd av att politiker och andra invånare från kommuner som kämpade för att få bestå som egna kommuner efter årsskiftet 1973/1974 fanns som åhörare i riksdagen. Det bidrog sannolikt till att ett antal lokala exempel fördes fram i debatten, främst från de borgerliga partiernas företrädare (Protokoll riksdagen 1973 nr 50). Liksom tidigare gick alltså ärendet till rösträkning. Utfallet av omröstningen, där ett ja innebar bifall till utskottets majoritetsförslag och ett nej var en anslutning till den reservation som Socialdemokraterna lämnat, redovisas i tabell 9.

Avstegen från partilinjerna inskränktes denna gång till att två borgerliga ledamöter valde att avstå från att rösta. Partidisciplinen var med andra ord mycket hög, trots att mycket mindre stod på spel än vid riksdagsbesluten 1962 och 1969.

Riksdagens uppmaning till regeringen om att vara generös med dispenser brydde sig inte regeringen om. Samtliga de aktuella kommunerna fick ge upp sin självständighet till följd av tvångsmässiga sammanläggningar eller i formell mening frivilliga samgåenden genom att kommunerna ansökte om sammanläggning efter att deras dispensansökningar blivit avslagna. I formell mening var det sammanlagt 49 kommuner som 1971 och 1974 tvångsmässigt lades samman

med andra kommuner. År 1971 var det fråga om 38 kommuner och år 1974 endast om 11 kommuner.¹⁰

Tabell 9. Voteringsresultat i riksdagen vid beslut 1973 om att kräva en översyn av indelningslagen och att uppmana regeringen att vara generös med dispenser gällande möjligheter för kommuner att få kvarstå som egen kommun även efter utgången av 1973

Parti	Ja	Nej	Avstår	Frånvarande	Totalt
S	0	135	0	28	163
Vpk	12	0	0	5	17
C	60	0	0	11	71
Fp	45	0	1	12	58
M	33	0	1	7	41
Totalt	150	135	2	63	350

Källa: Voteringsbilaga till protokoll riksdagen 1973-03-22 nr 50 s 86f.

3.2.3 Hur blev reformen politiskt möjlig?

Kommunblocksreformen kan knappast betecknas som något annat än ett utpräglat verk av det socialdemokratiska regeringspartiet, som regerade på egen hand under hela den aktuella perioden 1959–1974. Det förefaller tveksamt om det ens varit politiskt möjligt att tillsätta en utredning om en översyn av den primärkommunala indelningen genom bildandet av kommunblock om Socialdemokraterna fortfarande hade bildat koalitionsregering tillsammans med Centerpartiet. Frånsett det sista riksdagsbeslutet år 1973, som saknade principiell betydelse, kunde Socialdemokraterna dessutom räkna med lojalt stöd från Kommunistpartiet/Vänsterpartiet kommunisterna, vilket stärkte partiets förutsättningar att möblera om kommunstrukturen i önskad riktning.

Vid 1962 års riksdagsbeslut lyckades Socialdemokraterna dessutom få med sig det stora flertalet av Folkpartiets riksdagsledamöter på sin linje – av skäl som vi antytt ovan – vilket skapade en solid majoritet i riksdagens båda kamrar. Detta underlättades sannolikt av att de socialdemokratiska ledamöterna i riksdagens konstitutionsutskott uppvisade en viss flexibilitet och pragmatism när de så tydligt betonade frivilligprincipen. Denna princip innebar ett löfte om att inga kommuner skulle tvingas till sammanläggning inom ramen för reformen. Det var bara indelningen i kommunblock som blev obligatorisk – inte ens deltagandet i blockens samarbetsnämnder var tvunget. Vidare valde utskottet att ta bort skrivningen om att takten i de frivilliga sammanläggningarna skulle bli föremål för regeringens uppföljning vid 1967 års riksdag. Det övergripande syftet med att göra en indelning i kommunblock var emellertid fortfarande att blocken efter hand skulle läggas samman till en enda kommun.

De socialdemokratiska riksdagsledamöterna uppvisade vid 1962 års principbeslut om Kommunblocksreformen en total partidisciplin, då alla närvarande ledamöter i båda kamrarna utom en, som avstod från att rösta, röstade för utskottsutlåtandet. Det hade visserligen funnits någon enstaka kritiker mot beslutet

när frågan diskuterades i riksdagsgruppen, men acceptansen för beslutet var stort (Andersson 1996: 551f).

Riksdagsbeslutet 1969 om att indelningsreformen skulle slutföras 1974, och att det vid behov kunde ske genom tvångsmässiga sammanläggningar, drevs igenom av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna. Här är det uppenbart att Socialdemokraterna tog tillfället i akt att maximera utfallet av egen majoritet i båda kamrarna 1969–1970, för att säkra att kommunnivån organiserades på exakt det sätt som Socialdemokraterna menade var optimalt för realiserandet av välfärdsstaten.

Den strategi som valdes var att i valrörelsen undvika att beröra planerna på att ta bort den tidigare så tydligt betonade frivilligprincipen. Så vitt känt framförde det statsråd som hade ansvar för kommunfrågorna dessa planer för första gången under veckan efter valet till andra kammaren (Andersson 1996: 552, Dagens Nyheter 1968-09-19 och Svenska Dagbladet 1968-09-19). Vid den socialdemokratiska riksdagsgruppens diskussioner om att ta bort frivilligprincipen förekom kritik mot vad som uppfattades som ett uppenbart löftesbrott i relation till det tidigare riksdagsbeslutets utfästelser. Vidare fanns kritik mot hur kommunernas yttranden vid remissbehandlingen redovisades, då det faktiskt bara var 25 procent av kommunerna som tillstyrkt den lagstiftning som blev det slutliga riksdagsbeslutet (Andersson 1996: 552ff). Trots kritiken var partidisciplinen relativt hög vid omröstningarna i riksdagen.

En annan förutsättning för att Kommunblocksreformen kunde slutföras vid årsskiftet 1973/1974 var också att den socialdemokratiska regeringen satt kvar efter 1970 års val och därför fattade de återstående indelningsbesluten 1972–1973, som trädde i kraft vid 1974 års början. En borgerlig trepartiregering, som hypotetiskt kunde ha tillträtt efter 1970 års val, hade antingen kunnat riva upp 1969 års lagstiftning om att indelningsreformen måste vara slutförd år 1974, eller varit generös med att ändra blockindelningen i enskilda fall. Ett tredje alternativ hade varit att ge temporära dispenser, så att kommuner hade sluppit sammanläggningar 1974, och senare eventuellt ändra blockindelningen så att dessa kommuner därmed definitivt fått bestå som egna kommuner. Det är emellertid viktigt att vara medveten om att det efter årsskiftet 1970/1971 bara fanns 464 kommuner kvar, fördelade på 272 kommunblock. Det innebar att merparten av sammanläggningarna hade ägt rum vid 1971 års ingång, då antalet kommuner minskade från 848 till 464 (Wångmar 1998: 29 och 33–40).

Med risk för att bli överdrivet kontrafaktiska, kan det konstateras att valet år 1970 avgjordes till den socialdemokratiska regeringens fördel till följd av att Vänsterpartiet kommunisterna lyckades komma över fyraprocentsspärren och fick 4,8 procent av rösterna. De 0,8 procenten över spärrgränsen utgjordes av cirka 37 600 röster. Socialdemokraterna fick 45,3 procent av rösterna, medan de tre borgerliga partierna erhöll 47,6 procent. Socialdemokraterna gjorde sålunda betydande röstförluster i 1970 års riksdagsval och backade med 4,8 procentenheter i relation till andrakammarvalet 1968 (Allmänna valen 1970, Del 1: 14–15).

Historien om hur omstruktureringen av kommunnivån 1962–1974 blev möjlig tycks nu tämligen enkel. Två bidragande orsaker till att Kommunblocksre-

formen blev politiskt möjlig att slutföra på det sätt som skedde genom att bara 278 kommuner fanns kvar år 1974 var dels att det blev en övertygande socialdemokratisk seger i valet till andra kammaren 1968 och att Vänsterpartiet kommunisterna kunde hålla sig kvar i riksdagen efter 1970 års val och därmed garantera ytterligare tre års socialdemokratiskt regeringsinnehav. Detta innebar full kontroll över alla de enskilda indelningsbesluten, och att Socialdemokraterna själva kunde mejsla fram den kommunstruktur de själva önskade, givet partiets visioner, intressen och behov.

4. Slutsatser

Sverige har kontinuerligt slagit in på en väg med en kommunstruktur bestående av allt större och färre kommuner. Den övergripande fråga som ställts i artikeln är: Om man nu teoretiskt kan argumentera för att kommunsammanläggningsreformerna är ideologiskt kontroversiella, hur såg debatten som omgärdade dem ut, och hur blev de i slutändan politiskt möjliga att genomföra? Nedan sammanfattas svaret på frågan.

Det övergripande sammanläggningsprojektet 1952–1974 måste i allt väsentligt ses som en socialdemokratisk konstruktion. Detta motsägs inte av det faktum att det på 1930-talet fanns goda argument för att 1862 års kommunindelning blivit omodern och att ett tydligt reformbehov existerade. I grunden var samtliga riksdagspartier överens om att sammanläggningar behövdes för att kommunerna skulle få större ekonomisk bärkraft och minskad utgiftskänslighet, varigenom statsmakten kunde minska de varierande förutsättningar kommunerna hade för att hantera de uppgifter de var ålagda. På ett principiellt plan får nog dessa argument anses syfta till kommunernas bästa. Noterbart är därför att initiativen till åtgärder av småkommunproblematiken inte kom från kommunerna själva, utan från statsmakten. Bortsett från detta, finns skäl att betrakta argumenten som relativt ideologiskt neutrala.

Men att aktörerna var överens om grundproblemet – att justeringar måste göras av kommunstrukturen – betyder inte att den lösning vi fick var den oundvikliga och enda tänkbara. Det var socialdemokratins visioner, intressen och behov som styrde såväl reformernas slutliga takt och inriktning. Som Strandberg (1998: 366) hävdar, är omvandlingen av kommunnivån ett utmärkt exempel på vad han kallar en ”socialreformistisk moderniseringsprocess”. Kommunerna utformades medvetet – delvis rent teknokratiskt och grundat i dåtidens kultur-geografiska forskning¹¹ – för att utgöra instrument i centralmaktens händer, eller med andra ord för att vara genomförarna av en ambitiös välfärdsstatspolitik av socialdemokratiskt snitt.

Sett över den långa tidsperioden tycks det övergripande sammanläggningsprojektet vara gjort med utgångspunkt i den socialdemokratiskt kontrollerade centralmaktens intresse. Partiet önskade utforma basnivån så att Sverige fick effektivare och mer produktiva enheter för leverans av centralt beslutad offentlig service (jfr Nielsen 2003: 23). Detta blir uppenbart när man tittar närmare på ytterligare argument för sammanläggningarna som har en betydligt större ideologisk sprängkraft än de argument som samtliga riksdagspartier var överens om:

- De statliga organens arbete förenklas om antalet kommuner reduceras – centralmaktens kontrollspann minskar, och förmågan till central styrning ökar, om man inte behöver upprätthålla kontakter med så många kommuner.¹²
- Större kommuner krävdes för att kunna hantera ökade krav på kommunernas ansvarsområden som följd av mer ambitiösa välfärdssatsningar, företrädesvis inom skolväsendet och socialvården.
- Idén var också att större kommuner gjorde kommunerna till betydligt mer funktionella enheter för samhällsplanering och närings- och arbetsmarknadspolitik.

Här kan vi se hur idén om självstyrande enheter, där självstyre förstås i en stark mening, spelar en i hög grad undanskymd roll. Också frågor om demokrati och medborgerligt inflytande undveks noggsamt av förespråkarna, liksom i de utredningar som föregick sammanslagningarna. Om demokratifrågan över huvud taget berördes, väcktes den av motståndarna – och då var argumentet att reformerna skulle innebära försämringar (Nielsen 2003: 190). Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att besluten om kommunala indelningsreformer medförde en gradvis stigande konfliktnivå, från relativt små oenigheter inför 1952 års reform, till förhållandevis stor och öppen konflikt under Kommunblocksreformen 1962–1974.

Vid 1946 års beslut om att genomföra Storkommunreformen var inslaget av konsensus stort. Ingen framförde något yrkande om att indelningsreformen inte skulle få genomföras. Oenigheterna gällde enbart de principer som skulle gälla för reformens verkställande, där en del borgerliga ledamöter i riksdagen röstade för principer som skulle ha medfört en mindre omfattande reformering av indelningen. Bland annat föreslogs en lägre minimifolkmängd (1 500 istället för 2 000 invånare). Det parti som hade flest förespråkare för mindre långtgående reformprinciper var Bondeförbundet.

Bsluten om reformprinciperna togs med betryggande marginal i riksdagen. Men vid riksdagens principbeslut om Kommunblocksreformen år 1962 motsatte sig både Centerpartiet och Högerpartiet. Dessutom var de båda partierna i stort sett internt enade i sitt motstånd. Även ett fåtal av Folkpartiets riksdagsledamöter motsatte sig beslutet. Genom att det socialdemokratiska partiet utöver Kommunisterna även fick med sig det stora flertalet av Folkpartiets riksdagsledamöter på sin linje, fanns dock en solid majoritet för principbeslutet i riksdagens båda kamrar.

Folkpartiets initiala ställningstagande i Kommunblocksfrågan kräver en förklaring. Partiet hörde till dem som hyste störst skepsis till principerna för Storkommunreformen. Bara tiotalet år senare bytte partiet fot i frågan och var då det enda borgerliga parti som gick sida vid sida med Socialdemokraterna och Kommunisterna för att sjösätta Kommunblocksreformen. Motståndet mot de principer som skulle styra Storkommunreformen kan sannolikt härledas till en tongivande och stark aktör inom Folkpartiet, Yngve Larsson, som motsatte sig de föreslagna principerna för indelning. Larsson hade disputerat på en avhandling om inkorporeringsfrågor 1913, och satt med i den kommitté som presenterade en ny indel-

ningslagstiftning 1917 och som resulterade i 1919 års indelningslag. Givetvis ska man inte bortse från ideologiska bevekelsegrunder i detta sammanhang: Reservationen kan begripliggöras med en liberal tankegång om skydd mot statligt tvång, i detta fall riktat mot landets kommuner. Larsson lämnade riksdagen 1952, och fanns alltså inte på plats när Folkpartiet röstade med Socialdemokraterna och Kommunisterna om Kommunblocksreformen. Folkpartiets förändrade position kan alltså sannolikt förklaras med en kombination av att en tongivande motståndare hade lämnat riksdagsgruppen, att Folkpartiets riksdagsledamöter huvudsakligen hade en förankring i städer och köpingar – som inte skulle beröras av reformen i någon större utsträckning – samt att partiets stöd för reformen villkorades av att reformtakten styrdes av en stark frivillighetsprincip.

Den sista punkten är kopplad till den mest långtgående konflikten om sammanläggningarna. En konflikt som dessutom helt följde den traditionella blockpolitiken. Denna uppstod vid riksdagsbeslutet år 1969 och rörde frågan om att slutföra Kommunblocksreformen senast år 1974, vid behov genom tvångsmässiga sammanläggningar. Nu var alla de tre borgerliga partierna eniga i sin kritik mot att den av Socialdemokraterna tidigare utlovade frivilliglinjen övergavs och att det upprättades en tidpunkt för reformens slutförande. Till följd av att Socialdemokraterna hade egen majoritet i riksdagens båda kamrar under perioden 1969–1970 kunde regeringen raskt driva igenom detta beslut, som även stöddes av Vänsterpartiet kommunisterna. Den socialdemokratiska partidisciplinen var även denna gång mycket hög. Det fanns dock tre socialdemokrater i första kammaren som gick emot partilinjen, men även i denna kammare fanns en viss segermarginal vid omröstningen. De tre borgerliga partierna stod enade i frågan och betonade särskilt att Socialdemokraterna gjort sig skyldiga till ett löftesbrott: År 1962 hade Socialdemokraterna otvetydigt betonat att samtliga sammanläggningar inom ramen för Kommunblocksreformen skulle ske på frivillig väg, även om detta medförde en mer tidsmässigt utdragen process.

En parentes i sammanhanget är att det skedde ytterligare en omröstning med anknytning till Kommunblocksreformen, närmare bestämt år 1973. Även denna gång var det en mycket tydlig partipolitisk konflikt, men denna gång bröts blockpolitiken till följd av att Vänsterpartiet kommunisterna övergav sitt stöd till Socialdemokraterna i kommunindelningsfrågor och istället stödde de borgerliga partierna. Denna omröstning hade emellertid inte någon egentlig principiell betydelse och påverkade inte heller slutförandet av Kommunblocksreformen.

Sammanfattningsvis, sett till hela tidsperioden 1946–1973, intog Bondeförbundet/Centerpartiet den mest kritiska inställningen till kommunsammanläggningar. Högern var det parti som sammantaget får sägas ha varit näst mest skeptiskt till indelningsändringarna. Folkpartiet tycks ha tagit ett slags mellanposition. Till och med år 1969 fanns det inga nyansskillnader mellan Socialdemokraterna och Kommunisterna/Vänsterpartiet kommunisterna. Till följd av att det sistnämnda partiet faktiskt gjorde gemensam sak med de borgerliga partierna 1973 kan partiet ses som något mindre positivt till indelningsändringarna än vad som var fallet med Socialdemokraterna. Socialdemokraterna var sålunda det parti som intog den mest positiva inställningen, och måste alltså ses som arkitekterna bakom de omfattande ommöbleringarna i kommunstrukturen under denna period.

4.1 Fanns alternativ?

Det är lätt hänt att samhällsutvecklingen får ett deterministiskt skimmer. De vägar statsmakten valt att slå in på tycks i efterhand vara rationella och funktionella, och det framstår som att vi egentligen aldrig hade något alternativ till den ordning vi i slutänden fick. Så brukar även berättelsen om kommunreformerna se ut – de uppfattas vara framtvungade av en utveckling kännetecknad av ökad urbanisering och en framväxande välfärdsstat. Det teoretiska anslaget i den här artikeln säger emellertid att institutioner alltid har fördelningseffekter – väljer man ordning X gynnas vissa grupper, väljer man ordning Y gynnas andra. Detta implicerar att det funnits alternativa vägar, som medvetet valts bort. Vi presenterade ovan ett antal idépolitiskt fullt rimliga argument för många självstyrande småkommuner. Här ska vi kortfattat uppehålla oss vid att se på de alternativ som motståndarna till reformerna presenterade.

På 1940-talet saknades motstånd i riksdagen mot den grundläggande idén att Sverige behövde en strukturreform av kommunnivån. Vid riksdagsbehandlingen av principbeslutet om Storkommunreformen var det alltså ingen ledamot som formellt argumenterade mot detta beslut. Däremot fanns synpunkter på hur långtgående reformen skulle vara. Det rena motståndet kom istället från kommunerna själva under frågans remissbehandling; främst givetvis från kommuner som skulle beröras av reformen. Deras huvudsakliga argument rörde nackdelarna med ökade geografiska avstånd, risker för högre administrativa kostnader och höjd skatt, farhågor för att tjänstemän skulle få för stort inflytande på politikernas bekostnad, risker för att den största kommundelen skulle få en alltför dominerande ställning på de mindres bekostnad, samt, slutligen, att sammanläggningar skulle leda till minskat medborgerligt intresse för politiken

Konflikten kring Kommunblocksreformen på 1960-talet var däremot större och betydligt mer infekterad, även i riksdagen. Flertalet principiella motargument framfördes, och man presenterade också alternativ till den omfattande reformen. Motståndarna ansåg exempelvis att det borde göras en utredning av den lämpligaste uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. Vissa menade att den gamla kommunindelningen kunde räddas om kommunerna avlastades genom att överlåta uppgifter till landstingen eller staten, exempelvis ansvaret för enhetsskolans högstadium och polisväsendet. Man hade även starka farhågor för att en försämrad demokrati skulle följa av den stora minskningen av antalet kommunala förtroendeuppdrag, något som skulle undvikas genom att behålla den dåvarande kommunstrukturen. Den dåvarande kommunala indelningen kunde även räddas genom utökad interkommunal samverkan (inte minst inom skolväsendet), med aktiva lokaliseringspolitiska åtgärder för att hejda landsbygdens avfolkning, samt förbättrad kommunal skatteutjämning. Sålunda saknades alls icke alternativ till kommunsammanläggningarna.

4.2 Hur ska detta fall av politisk förändring förklaras?

Budskapet från litteraturen om politisk förändring är att politiska institutioner är svåra att förändra (jfr Santesson-Wilson 2009). Det fall vi uppmärksammat här, kommunsammanläggningsreformerna 1952–1974, tycks vara ett exempel på

motsatsen. Trots att vi visat att man teoretiskt kan förvänta sig skarpa ideologiska konflikter om kommunreformernas slutgiltiga inriktning, och trots att långt över hälften av de ursprungliga kommunerna var kritiska till sammanläggningar, lyckades riksdagen få över 2 000 kommuner att försvinna – och detta under den relativt korta perioden 22 år.

I förstone verkar avsaknaden av öppna djupare ideologiska konflikter, tillsammans med reformernas omfattning och snabba genomförande, tala för styrkan hos evolutionära förklaringar. Reformerna skulle utifrån en sådan förklaringsmodell helt enkelt vara uttryck för statsmaktens rationella anpassningar till förändrade omvärldsförhållanden. Reformernas resultat blir då den kommunstruktur som är bäst skickad att hantera nya omvärldsförhållanden, såsom urbanisering och växande välfärdsstat. Vår undersökning visar emellertid på svagheter i detta slags förklaringsmodell. Även om det är korrekt att den gamla kommunindelningen från 1862 inte längre var hållbar och behövde reformeras, är det på intet sätt skrivet i sten att den nya ordningen tillkom för att det var den mest effektiva. Kommunstrukturen är ingen neutral konstruktion som enkelt kan regleras för att bli så effektiv som möjligt. Precis som andra institutioner har den fördelningseffekter. Den betonar vissa värden mer än andra, och gynnar därigenom vissa intressen och grupper framför andra.

Svaret på frågan om hur reformerna blev politiskt möjliga sammanfattas härvid utmärkt av Geddes (1995: 239) när hon skriver att "[i]nstitutions reflect the interests of those who devise them". För det första, att konflikterna kring Storkommunreformens tillblivande var begränsade kan delvis förstås av den samsyn som fanns mellan riksdagspartierna rörande statens roll. På 1940-talet förespråkade samtliga partier en stat med stort inflytande över samhällsekonomin och samhället i stort (Uddhammar 1993). För det andra, och inte minst i samband med Kommunblocksreformen 1962–1974, återfinns vi den politiska grunden för kommunförstoringarna i att Sverige under lång tid hade, på området kommunala indelningsfrågor, ett taktiskt skickligt och handlingskraftigt socialdemokratiskt regeringsparti. Socialdemokraterna lyckades samla politiska majoriteter i riksdagen för sin handlingslinje, och prioriterade linjen att bortse från lokala opinioner vid enskilda sammanläggningsbeslut.

Utan tvekan sågs partiet av många svenska väljare som garanten för den fortlöpande utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället, där kommunerna anförtroddes en viktig roll som verkställare av statliga intentioner på välfärdsområdet. Införandet av den nioåriga enhets-/grundskolan och uppbyggnaden av en modern åldringsvård kan ses som uttryck för detta. Även om somliga medborgare var missnöjda med att den egna kommunen upphörde till följd av någon av de båda indelningsreformerna, tycks inte indelningsfrågan ha engagerat väljarna i en sådan omfattning att Socialdemokraterna löpte någon risk att drabbas av stora bakslag vid allmänna val. En rationalistisk tolkning av detta är att de svenska väljarnas kostnadskalkyl var att de vid en avvägning fann en generellt förbättrad välfärd viktigare än en försämring av den kommunala demokratin, eller för den delen av de betydligt ökade geografiska avstånden till delar av den kommunala servicen.

Man bör heller inte blunda för det faktum att Socialdemokraterna uppvisade en taktisk skicklighet. Den skickligheten låg i att partiet lyckades skapa stabila

riksdagsmajoriteter vid de båda principbesluten 1946 och 1962. Det skedde genom att de initialt inte framstod som alltför långtgående i sina intentioner, utan istället intog en mer flexibel och pragmatisk hållning, framförallt vid utskottsbehandlingen i riksdagen. Vid 1946 års beslut tog sig detta uttryck genom bland annat en öppning för att avsteg från minimifolkmängden på 2 000 invånare kunde göras på fler grunder än vad som från början var propositionens avsikt. I samband med 1962 års beslut om Kommunblocksreformen tog det sig uttryck genom att det mycket tydligt betonades att frivilligprincipen skulle gälla för alla sammanläggningar. Det tredje beslutet, som togs 1969, byggde dels på att Socialdemokraterna gjorde ett oväntat bra val till andra kammaren år 1968, och dels på att partiet inte missade att utnyttja det tillfälle som gavs i och med egen majoritet i båda kamrarna för att ta ett beslut, där man backade från tidigare löften om att låta reformen innefatta frivillighetsprincipen. 1969-års beslut stod sålunda tydligt i strid med vad partiet hade kommit överens om med Folkpartiet år 1962, och innebar ett uppenbart löftesbrott visavi partiets tidigare utfästelser.

Riksdagsbeslutet 1969 var emellertid inte den enda grunden för att Kommunblocksreformen kunde slutföras till 1974. För att klara detta var Socialdemokraterna även tvungna att behålla regeringsmakten efter 1970 års val, vilket också lyckades. Innehavet av regeringsmakten behövdes för att fatta de avslutande enskilda sammanläggningsbesluten, vilka togs 1972–1973. Som vi har visat, hängde faktiskt det socialdemokratiska regeringsinnehavet på en betydligt mer skör tråd vid 1970 års val än vad man kanske vanligen tror. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna fick i detta riksdagsval 50,1 procent av rösterna, medan de tre borgerliga partierna erhöll 47,6 procent, en differens på 2,5 procentenheter. Vänsterpartiet kommunisterna klarade spärrgränsen till riksdagen på fyra procent med endast cirka 37 000 rösters marginal. Om partiet inte hade klarat spärrgränsen hade sålunda Kommunblocksreformen möjligen med allra största sannolikhet aldrig slutförts på det sätt som gjordes vid årsskiftet 1973/1974. En borgerlig trepartiregering, med exempelvis en centerpartist som ansvarig för kommunfrågorna i regeringen (civilminister), hade mycket väl kunnat vara mycket generös mot kommuner som inte hade velat ge upp sin självständighet vid utgången av 1973. En indikation på detta är att borgerliga regeringar, trots att de bara styrt fem av de 23 åren, tagit beslut om 9 av 13 kommunindelningar i Sverige, genomförda under åren 1980–2003 (Wångmar 2003: 229; Nielsen 2003).

4.3 Teoretiska implikationer och dagsaktuell debatt

Artikeln har bestämda teoretiska implikationer. Det övergripande teoretiska spørsmål som stått i artikelns centrum är hur institutionell förändring ska förklaras. Ett grundläggande argument styr vår syn på hur denna fråga ska besvaras: Det som i grunden karakteriserar institutioner, avgör hur förändringar av dem ska förklaras. Vilka egenskaper det är som i grunden karakteriserar institutioner råder det dock delade meningar inom forskarsamfundet.

En dominerande fåra inom den institutionella forskningen ser institutioner som neutrala verktyg, ett slags kollektiva nyttigheter, som enbart koordinerar samhällsmedlemmarnas beteenden genom att sänka transaktionskostnader. Att

denna syn på institutioner har dominerat forskningen har fått till följd att ekonomernas klassiska förklaringar till institutionell förändring varit evolutionära. Mekanismer som ”den osynliga handen”, ”den spontana ordningen”, alternativt ”det naturliga urvalet” har fått förklara hur institutioner förändras.¹³ Idén är att de institutioner vi har idag överlevt de institutioner som sämre koordinerat utbyten mellan människor. Ineffektiva institutioner konkurreras sålunda ut och ersätts av sådana som är bättre på att underlätta umgänget mellan samhällets aktörer.

Mot detta synsätt har vi ställt det sociala konfliktperspektivet, som kritiserar den evolutionära synen på institutioner som neutrala verktyg för att koordinera beteenden. Det som karakteriserar institutioner är istället att de har fördelnings-effekter. De gynnar vissa värden på bekostnad av andra, och därigenom är de till fördel vissa grupper i samhället och missgynnar andra. Vår undersökning av kommunsammanläggningsreformerna ger stöd åt det sociala konfliktperspektivet. Vi argumenterade inledningsvis för att det valda fallet på ytan synes gynnsamt för evolutionära förklaringar. Trots detta visade sig det sociala konfliktperspektivet vara en starkare förklaringsmodell.

Våra resultat ger därmed stöd åt forskare som Knight (1992), Acemoglu et al (2005) och Moe (2005), som alla hävdar att många som intresserar sig för institutionell förändring pliktskyldigt nämner att maktförhållanden kan spela roll för institutioners utformning, men de låter sällan insikten få implikationer för den faktiska analysen. Om man undersöker institutionell förändring med de analytiska glasögon vi här har haft på oss – det vill säga uppmärksammar att valet av institutioner handlar om vilka värden man vill gynna, samt identifierar vilka aktörer som är bärare av vilka idéer – framträder en annan bild av historieutveckling och institutionell förändring än den som ser dessa fenomen som rationella, friktionsfria och närmast deterministiska processer.

Vi menar att undersökningen även har implikationer för den dagsaktuella debatten om kommunstrukturens framtid. Så sent som under 1990-talets mitt rådde konsensus om att de stora administrativa strukturreformernas tid var över (se till exempel Marcou 1993). Då var trenden snarare den omvända. I Sverige innebar 1990-talet att den borgerliga regering som vann valet 1991 deklarerade att de skulle underlätta för kommundelningar (Proposition 1992/93: 2f), det vill säga, kommunförminskningar. Småskalighetstrenden torde ha nått sin kulmen år 2000, då centerpartisten Åsa Torstensson stod i riksdagens talarstol och argumenterade för att Sverige borde ha en kommunstruktur med 100 nya kommuner (Protokoll 2000/01:11, anf. 16).

Vindarna vänder dock snabbt på strukturreformsområdet. I våra nordiska grannländer har antingen stora reformer genomförts (Danmark, Island, Finland), eller så förs seriösa diskussioner om större sammanläggningsreformer (Norge). Omfattande, och hårt kritiserade reformer pågår även i Storbritannien. Och frågan om kommunsammanläggningar har åter börjat leta sig till utkanterna av den politiska dagordningen i Sverige. Förslaget att Sverige behöver färre och större kommuner fick relativt stort utrymme i Ansvarkommitténs slutbetänkande (SOU 2007:11, s 142). I slutbetänkandet finns flertalet formuleringar som kan tolkas som ställningstaganden för framtida sammanläggningar av landets mindre kommuner. Utredningen slår bland annat fast det kan ”vara problematiskt” att ”lägga en avgörande vikt vid demokratiaspekten när man diskuterar de små kommuner-

na och framtiden” (s. 46), samt att ”ett stort och sannolikt växande behov av samverkan ... inskränker den kommunala självstyrelsen”. Läggs därtill att ordföranden för den kommande utredningen av den kommunala demokratins funktionsätt (Dir 2010:53), Stig Nyman, nyligen sagt att det ”finns alldeles för många små kommuner i Sverige!” (Dagens Samhälle, nr 19 2010). Återigen är det småkommunernas svårigheter att i framtiden klara välfärdsuppdraget som utgör huvudargumentet för sammanslagningar. Befolkningsutvecklingen sedan 1980-talet, med minskad och allt äldre befolkning i småkommunerna, riskerar att undergräva dessa kommuners möjligheter att klara den offentliga servicen (se exempelvis Häggroth 2005: 39–44; Hörngren 2010). Sammantaget gör detta det rimligt att tro att, om vi över huvud taget är på väg någonstans i kommunstrukturfrågan, är det ännu en gång mot färre och större kommuner.

Vad kan då våra resultat säga om detta nymorgnade intresse för större, och därmed färre kommuner? Ska en sak lyftas fram, är det kopplingen mellan ideologi å den ena sidan, och hur man väljer att lösa frågan om kommunernas organisering å den andra. Här finns en tydlig koppling mellan idén om en ambitiöst omfördelade välfärdsstat av socialdemokratiskt snitt, och en kommunstruktur med förhållandevis få, stora kommuner med begränsad självstyrelse. Om ett system med många, självstyrande småkommuner – som vi sett ovan – är utformat för att gynna mer liberalt orienterade värden, torde ett system med relativt få och stora kommuner med begränsad självstyrelse gynna mer socialistiskt, alternativt socialdemokratiska, värderingar. Vi kan åtminstone säga att ett sådant system gynnar ställningstaganden vars bevekelsegrunder vilar på mer teknokratiska än ideologiska fundament. Faktum är att givet den uppslutning bakom den svenska välfärdsstatsmodellen som råder i dagens politiska landskap, kombinerat med oron för småkommunernas framtida möjligheter att klara välfärdsuppdraget, bör vi inte förvånas av en tendens mot större och färre kommuner oavsett färg på sittande regering. Det är ju trots allt så att staten får lättare att styra och kontrollera kommunerna, och därmed effektivt genomdriva välfärdspolitiska program, när deras antal reducerats genom sammanläggningar (Erlingsson & Ödalen 2007: 83).

Vid närmare eftertanke tycks det hart när omöjligt att föreställa sig en ambitiös välfärdsstat, med kollektivt finansierade offentliga åtaganden såsom skola, vård och omsorg, utan att vi har kommuner med ett befolkningsunderlag stort nog för att de ska klara av sina välfärdsåtaganden. Ideologiskt är systemet med många, självstyrande småkommuner oförenligt med idén om den välfärdsstat vi sett utvecklas i Sverige under efterkrigstiden. Det har exempelvis påpekats att ett sådant system riskerar att ge upphov till ojämlikheter både mellan och inom kommuner (Newton 1982: 195). Många, små, självstyrande kommuner som måste förlita sig främst på sina egna resurser kommer sannolikt att börja tävla med varandra för att maximera sina skattebaser och minimera sina utgifter. Konsekvensen blir en tävlan för att locka till sig resursstarka individer, och allt som kan tänkas minska skattebasen eller öka utgifterna, som exempelvis byggandet av billiga bostäder, kommer att undvikas. Ett system med många, självstyrande småkommuner riskerar alltså att förstärka redan befintliga ojämlikheter mellan olika kommuner, och leda till att för lite resurser läggs på den allmänna nyttan och på den resurssvaga delen av befolkningen. Genom att däremot slå ihop såväl

rika som fattiga delar av landet i större kommuner, och komplettera detta med ett omfördelande system av kommunal skatteutjämning kan dessa problem avhjälpas och en högre grad av jämlikhet uppnås.

En strävan efter att uppnå jämlikhet kan måhända förefalla okontroversiell. Men man bör påminna sig att utjämningsystemet i Sverige är mycket långtgående, och den långtgående svenska jämlikhetssträvan förutsätter den syn på kommunerna som ”välfärdsstatens förlängda arm” eller ”lokala enheter för leverans av offentlig service”, som vi talat om ovan. Detta synsätt utesluter att kommunerna, oberoende av deras nytta för centralmakten, skulle kunna förverkliga andra viktiga – exempelvis liberala – värden (se Chandler 2008, 2010; Erlingsson & Ödalen 2009b).

Litteratur

- Acemoglu, Daron, James Robinson och Simon Johnson (2005). ”Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, i Aghion, Philippe och Stephen Durlauf (red) *Handbook of Economic Growth*. North Holland: Elsevier.
- Andersson, Leif (1996) *Beslut(s)fattarna*. Socialdemokratiska riksdagsgruppen 100 år, Stockholm: PM Bäckström.
- Chandler, James A. (2010). ”A Rationale for Local Government”, *Local Government Studies*, 36(1): 5–20.
- Chandler, James A. (2008). ”Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency Over Ethics”, *Political Studies*, 56(2): 355–373.
- Committee on Local and Regional Authorities (1995). ”The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: Reports Prepared in the Framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities”, Strasbourg: Council of Europe Press.
- Davidsson, Lars (2004). ”Modeller för lokal självstyrelse – normativa och empiriska lösningar på den vertikala maktindelningens problem”, i Davidsson, Lars, Kammare, kommuner och kabinett. Stockholm: SNS Förlag.
- Dahlkvist, Mats och Urban Strandberg (1999). ”Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt”, i SOU 1999:76 *Maktindelning*. Stockholm: Fritzes.
- Erlingsson, Gissur Ó (2009). ”Det sociala konfliktperspektivet”, i Santesson-Wilson, Peter och Gissur Ó Erlingsson (red) *Reform: Förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts.
- Erlingsson, Gissur Ó och Jörgen Ödalen (2007). ”Kommunstruktur, självstyrelse och rätten till självbestämmande”, i Karlson, Nils & Joakim Nergelius (red) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Erlingsson, Gissur Ó och Jörgen Ödalen (2009a). ”Den politiska basorganisationens framtid”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111(2): 115–134.
- Erlingsson, Gissur Ó och Jörgen Ödalen (2009b). ”Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi”, *Tidskrift för politisk filosofi*, 2/2008: 35–52.

- Fölster, Stefan (1998). *Kommuner kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden*. ESO Ds 1998:15. Stockholm: Fakta Info.
- Geddes, Barbara (1995). "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe", *Comparative Political Studies*, 28(2): 239–274.
- Hammarlund-Larsson, Cecilia (2002). "Kommunalhus", i Aronsson, Peter, Lars Nilsson och Thord Strömberg (red) *Storkommunreformen 1952. Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Hayek, Friedrich A. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Rotledge and Kegan Paul.
- Häggroth, Sören (2005). *Staten och kommunerna*. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie.
- Hörngren, Lena (2010). "Koncentration på 10-talet", *Dagens Samhälle* 1/2010.
- Ivarsson, Tore (1988). *Från fattigvård till välfärd – om den kommunala utvecklingen under 1900-talet*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Johansson, Folke (2007). "Demokratin i små och stora kommuner – ett medborgarperspektiv", i Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer, *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Kjellberg, Francesco (1988). "Local Government and the Welfare State: Reorganisation of Scandinavia", i Dente, Bruno och Francesco Kjellberg (red) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcou, Gérard (1993). "New Tendencies of Local Government Development in Europe", i Bennet, Robert J (red) *Local Government in the new Europe*. London: Belhaven Press.
- Moe, Terry (2005). "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics* 3(2): 215–233.
- Newton, Kenneth (1982) "Is Small Really so Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government", *Political Studies* 30(2): 190–206.
- Nielsen, Peder (2003). *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsalensis.
- Norberg, Anders, Andreas Tjerneld och Björn Asker (1988–1992). *Tvåkammarriksdagen 1867–1970. Ledamöter och valkretsar*. 5 band. Stockholm: Sveriges riksdag.
- North, Douglass C. (1993). "Economic Performance through Time." Nobelföreläsning.
- Petersson, Olof (2005). "Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv", i Molander, Per och Kerstin Stigmark (red) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.

- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michelle och Anders Westholm (1997). "Välj kommun efter livsstil!", DN Debatt, Dagens Nyheter 23 november.
- Santesson-Wilson, Peter (2009). "Politikens tröghetsfaktorer – varför är det så svårt att reformera?", i Santesson-Wilson, Peter och Gissur Ó Erlingsson (red) Reform – förändring och tröghet i välfärdsstaterna. Stockholm: Norstedts.
- Sjöblom, Gunnar (1968). Party Strategies in a Multiparty System. Lund: Studentlitteratur.
- Strandberg, Urban (1998). Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Strömberg, Thord och Göran Bergström (2002). "Om storlekens betydelse. Effektivitet och demokrati i Axbergs och Ekeby-Gällersta storkommuner", i Aronsson, Peter, Lars Nilsson och Thord Strömberg (red.) Storkommunreformen 1952. Striden om folkhemmets geografi. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Sundström, Björn och Lennart Tingvall (2006). Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy 64(5): 416–425.
- Uddhammar, Emil (1993). Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet. Stockholm: City University Press.
- Wallin, Gunnar (1966). "Småkommunerna på avskrivning", i Wallin, Gunnar, Hans Andersson och Nils Andrén (red.) Kommunerna i förvandling. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Wetterberg, Gunnar (2005). "Den kommunala självstyrelsen", Ekonomisk debatt 33(5): 7–18.
- Wångmar, Erik (2005). Att skriva stads- och kommunhistoria. En handledning för forskning med stads- och kommunhistoriskt källmaterial. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Wångmar, Erik (2003). Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext. Växjö: Växjö universitet.
- Wångmar, Erik (1998). Att lägga till rätta för kommunerna – Kommunblocksreformens genomförande 1965–1974, Seminarieuppsats i historia 61-80 poäng, Växjö: Växjö universitet.

Källor

Offentligt tryck

Allmänna valen 1970, Del 2.

Betänkande Riksdagens Civilutskott 1973 nr 6.

Dir 2010:53

Proposition 1946:236, Förslag till lag om ny indelning av riket i borgerliga kommuner.
Proposition 1961:180, Angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.
Proposition 1969:103, Förslag till lag om särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.
Protokoll Riksdagens Första Kammare 1946–1969.
Protokoll Riksdagens Andra Kammare 1946–1969.
Protokoll Riksdagen 1973.
Riksdagens register 1962, personregister.
SOU 1945:38, Kommunindelningskommittén II. Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.
SOU 1961:9, Principer för en ny kommunindelning.
SOU 2007:11. Staten och kommunerna – Uppgifter, struktur och relation.
Utlåtande Riksdagens Konstitutionsutskott 1946 nr 19.
Utlåtande Riksdagens Konstitutionsutskott 1962 nr 1.
Utlåtande Riksdagens Konstitutionsutskott 1969 nr 24.
Årsbok för Sveriges kommuner 1946–1962.
Riksdagens arkiv, Stockholm
Voteringsbilagor till protokoll i riksdagens andra kammare 1946-06-12 nr 24 s 80f.
Voteringsbilaga till protokoll riksdagens första kammare 1962-02-21 nr 8 s 98.
Voteringsbilaga till protokoll riksdagens andra kammare 1962-02-21 nr 8 s 136f.
Voteringsbilaga till protokoll riksdagens första kammare 1969-05-21 nr 25 s 47f.
Voteringsbilaga till protokoll riksdagens andra kammare 1969-05-21 nr 25 s 207.
Voteringsbilaga till protokoll riksdagen 1973-03-22 nr 50 s 86f.

Tidningar

Dagens Nyheter 1968.
Dagens Samhälle 2010, nr 19.
Svenska Dagbladet 1968.
Västerbottenskuriren 2003

¹ Kontakt: gissur.erlingsson@liu.se

² Vi tackar de två anonyma granskarna för deras mycket hjälpsamma kommentarer. Erlingsson tackar även Ratio för ekonomiskt stöd, och Ödalen tackar Stiftelsen Karl Staaffs fond för frisinnaade ändamål för ekonomiskt stöd.

³ Trots att större kommunreformer varit en realitet i de flesta västeuropeiska stater under efterkrigstiden, är de bara Bulgariska kommunsammanläggningar som kan mäta sig med de svenska vad gäller reformernas omfattning (Nielsen 2003).

⁴ Frågorna är intimt knutna till varandra. Den senare – debatten om den kommunala självstyrelsen – har analyserats utförligt av Urban Strandberg (1998; se även Dahlkvist & Strandberg 1999). Tesen som drivs är att kommunal självstyrelse, i begreppets egentliga mening, aldrig på allvar implementerats i Sverige. Istället har vi haft en centralistisk utveckling sedan medeltiden. En läsning av Strandberg gör det uppenbart att diskussionen om ”kommunstruktur” och ”kommunal självstyrelse” intimt hänger samman. De reformer av kommunstrukturen som analyseras i denna uppsats, fullföljer vad Dahlkvist & Strandberg (1999: 279) kallar ”den enhetsstatliga integrationismens tradition”: I grun-

den är sammanläggningarna led i statsmaktens strävanden efter att bygga en ambitiös och centralt styrd välfärdspolitik, där kommunerna ses som offentliga förvaltningsorgan, alternativt ”välfärdsstatens förlängda arm”, snarare än någon omtanke om självstyrande enheter i någon genuin bemärkelse.

⁵ Historiskt hör denna förklaringsstyp till de allra mest populära inom samhällsvetenskapen, och återfinns till exempel i Armen Alchians, Herbert Spencers, Adam Smiths och Friedrich von Hayeks arbeten (se översikten Erlingsson 2009).

⁶ Denna metod ger oss insikter i den öppna och offentliga argumentationsföring, och därmed *synliga* konfliktlinjer, som fanns om sammanläggningarna mellan de politiska partierna på det som Gunnar Sjöblom (1968) kallar den ”parlamentariska arenan”. Med andra ord behandlas partierna i föreliggande artikel som sammanhållna enheter. Tillvägagångssättet bereder oss sämre möjligheter att blicka in i det som Sjöblom kallar för ”den partiinterna arenan”, det vill säga, vi förmår inte upptäcka de potentiellt hårda konflikter som kan dölja sig under ytan om sammanläggningsfrågan inom de respektive politiska partierna.

⁷ Minskningen av politiker blir naturligtvis, relativt sett, än större när vi beaktar befolkningsökningen mellan 1952 och 1974, då antalet boende i Sverige ökade med över en miljon invånare - alltså minskade politikertätheten avsevärt under en relativt begränsad tidsperiod. Detta är för övrigt en trend som fortsatt även utan fortsatta sammanläggningsreformer.

⁸ Med begreppet ”servicepaket” avser vi en bestämd kombination av ”skattenivå” och ”omfattningen av samt kvalitet på de offentligt finansierade uppgifterna.”

⁹ Intrycket av gåtfullhet runt folkpartisternas ställningstaganden i kommunfrågor förstärks när man stiftar bekantskap med Strandbergs (1998) analys av riksdagspartiernas syn på kommunerna och självstyrelsen under perioden 1962–1974. Strandberg når slutsatsen att ”folkpartiet är det av partierna som förändrar sina idéer om den kommunala självstyrelsen mest” under denna period (Strandberg 1998: 90f). Under större delen av 1960-talet har man ungefär samma syn på kommunerna som Socialdemokraterna – kommunen bör vara en integrerad förvaltningsenhet inom samhällssystemet, och kommunerna ska bedömas utifrån deras förmåga att säkra invånarna den service som riksdagen beslutat. Kommuner är, med andra ord, förvaltningskommuner. Strandberg menar emellertid att Folkpartiets syn på kommuner ändras mot slutet av sextioalet – där folkpartisterna hävdar att gränser mellan det politiska systemets nivåer ska bestämmas utifrån närhetsprincipen, inte efter effektivitet eller funktionalitet. Med andra ord tycks folkpartisterna ha genomgått två förändringar i sin syn på kommunerna: Dels från beslutet från Storkommunreformen till Kommunblocksreformen, dels från beslutet om Kommunblocksreformen till det sena sextioalet.

¹⁰ Av de 49 tvångssammanslagna kommunerna har tre, Bjurholm, Dorotea och Malå, fått bilda egna kommuner till följd av kommunindelningar, medan en, Alfta, har fått byta kommun (vilket också var kommunens förstaalternativ). Totalt har 13 nya kommuner skapats till följd av kommunindelningar under perioden 1980–2003, men 10 av dessa hade sålunda gett upp sin självständighet formellt på frivillig väg 1971 eller 1974. Genom kommunindelningarna ökade antalet kommuner i Sverige från 277 år 1979 till 290 år 2003.

¹¹ Dåtidens kulturgeografer menade att två principer skulle vägleda reformen. Nielsen (2003: 28) skriver: ”För det första skulle de nya kommunerna utgöra näringsgeografiskt sammanhållna enheter. Genom den så kallade centralortsteorin skulle kommunindelningen anpassas till funktionella regioner på lokal nivå. Tanken var att med vetenskaplig metod runt en centralort sammanföra områden som hörde ihop ibland annat bebyggelsemässiga, arbetskraftsmässiga, trafikmässiga och kommersiella avseenden ... Den andra principen ... var att ingen kommun skulle ha färre än 8 000 invånare” (Nielsen refererar här SOU 1961:9).

¹² Detta är för övrigt ett återkommande motiv till sammanläggningar, oavsett vilket land man tittar på – de görs i enlighet med centralmaktens intressen och behov, framför allt för att minska centralmaktens kontrollspann visavi underordnade enheter såsom kommuner och landsting, och/eller för att jämna ut arbetsbördan mellan statens administrativa enheter på lokal och regional nivå (Nielsen 2003: 14).

¹³ Vi ser sådana förklaringar i exempelvis Armen Alchians, Herbert Spencers, Adam Smiths och Friedrich von Hayeks analyser (se Erlingsson 2009).