



150 år av självstyrelse

KOMMUNER OCH LANDSTING I FÖRÄNDRING



Sveriges
Kommuner
och Landsting

150 ÅR AV SJÄLVSTYRELSE

150 år av självstyrelse

KOMMUNER OCH LANDSTING I FÖRÄNDRING

Upplysningar om innehållet:
Bo Per Larsson, boper.larsson@skl.se

Sveriges Kommuner och Landsting
118 82 Stockholm
info@skl.se
www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN: 978-91-7164-966-9

Författare: Lars Nilsson och Håkan Forsell
Grafisk form och layout: Kombinera
Tryck: LTAB, 2013

Innehåll

<i>Förord</i>	8
---------------------	---

VAD ÄR, VAD GÖR, VEM BESTÄMMER – KOMMUNERNA 1863–2013

AV LARS NILSSON

Introduktion	12
Del 1. Vad är en kommun	21
Lokalt självstyre.....	22
Stad, köping, landskommun	23
Läget 1862/1863	27
Nybildningar av städer.....	28
Två modeller för stadsbildning.....	34
Inkorporeringar och kommunsammanläggningar.....	36
Köpingar	39
Municipalsamhällen.....	42
Icke-administrativa tätorter	46
Storkommunreformen	48
Kommunblocksreformen.....	56
Efter kommunblocksreformen.....	62
Kommunerna och omvärlden.....	66
Del 2. Vad gör en kommun	69
<i>Landskommunerna 1860–1920</i>	70
Landskommunernas uppgifter.....	70
Landskommunala finanser	76
Kommunalstämman sammanträder.....	79
<i>Städerna 1860–1920</i>	95
Städernas uppgifter.....	95
Infrastruktur.....	97
Fattigvården	125
Skolan	128
Hälsovården	131
Polisväsendet	132
Kulturen.....	133
Städernas finanser.....	137
Stadsfullmäktige sammanträder 1863	143

<i>Tiden 1920–1970</i>	158
Skolan	159
Fattigvård/Socialvård.....	164
Infrastruktur.....	169
Kriser och krisorgan.....	189
Kulturen.....	196
Fritid.....	199
Kommunala finanser 1920–1970.....	203
Stadsfullmäktige sammanträder 1920.....	213
Stadsfullmäktige sammanträder 1950.....	219
Kommunalfullmäktige och kommunalstämmor sammanträder.....	225
Landskommun blir storkommun	232
Jämförelse stad och land.....	236
<i>Tiden efter 1970</i>	237
Inträdet i det postindustriella samhället.....	237
Hållbar utveckling - ny kommunal utmaning.....	239
Nämndorganisation	241
Frikommuner.....	243
Privata sektorn som förebild.....	244
Näringspolitik.....	245
Kommunala verksamheter.....	250
Kommunfullmäktige sammanträder.....	263
Del 3. Vem bestämmer i en kommun	271
<i>Kommunalvalen före 1919</i>	272
<i>Kommunalvalen 1919–1966</i>	285
Stadsfullmäktigevalen	285
Landskommunala valen 1919–1966.....	296
Köpingsfullmäktige.....	301
Municipalfullmäktige	302
Makten i fullmäktige - samlingsstyre.....	303
<i>Kommunvalen efter 1970</i>	306
Epilog	320
<i>Använt material</i>	324
<i>Referenser</i>	330
<i>Förteckning över diagram och tabeller</i>	342
BILDER	
Kommunerna 1863–2013	345
Landstingen 1863–2013	389
LANDSTINGEN 1863–2013 – ORGANISERINGEN AV SAMHÄLLET	
GRUNDFUNKTIONER AV HÅKAN FORSELL	
Inledning	410
En folklig representation i länen.....	411
Landstingets förebilder och de första sammankomsterna.....	412

Landstingens många uppgifter	414
Landstingens tre huvudområden under 150 år.....	416
Period 1. Landstingen 1863–1920	419
<i>Näringar, infrastruktur och miljö</i>	<i>420</i>
Landsbygdens ekonomi och angelägenheter.....	420
Från jordbruk till industrisamhälle – landstingen och andra aktörer under 1800-talet.....	423
Kommunikation och trafik.....	427
Politik och makt.....	428
<i>Hälso- och sjukvård.....</i>	<i>433</i>
De äldre strukturerna i sjukvårdens organisering efter 1863	434
<i>Utbildning och kultur.....</i>	<i>438</i>
Folkhögskolor, Lantmannaskolor och lantushållningsskolor	441
Bibliotek och bildning.....	442
Period 2. Landstingen 1921–1970	445
<i>Näringar, infrastruktur och miljö.....</i>	<i>446</i>
Politik och administration	447
Resurser, sysselsättning och infrastruktur	447
<i>Hälso- och sjukvård.....</i>	<i>453</i>
De nya institutionsgördlarna – landstingen präglar den fysiska miljön.....	454
Ärvida och nya sjukvårdsinstitutioner.....	455
Epidemisjukhus och sanatorier, 1900–1920.....	457
Den offentliga sektorns etablering, 1950–1980	460
Social- och omsorgsvård.....	464
<i>Utbildning och kultur.....</i>	<i>466</i>
Utbildning och vård – landstingens dubbla funktion	467
Bibliotek och offentlig konst.....	469
Period 3. Landstingen tiden efter 1970	471
<i>Näringar, infrastruktur och miljö.....</i>	<i>472</i>
Rationalisering, effektivisering och nedskärningar.....	473
Regionbildningsprocesser	475
Nätverkssamarbeten mellan landstingen i Mälardalen.....	477
Landstingens uppgifter för näringarna i regioner	477
<i>Hälso- och sjukvård.....</i>	<i>480</i>
Dagmarreformen	481
Ädelreformen.....	481
Sjukhusstrider	482
Bolagisering av hälso- och sjukvård	484
Regionaliseringens tid.....	484
Forskning.....	485
<i>Utbildning och kultur.....</i>	<i>486</i>
Utbildning.....	486
Kulturuppgifter	486
Avslutning	488
<i>Referenser</i>	<i>493</i>

Förord

Den kommunala självstyrelsen har en viktig roll i dagens svenska samhälle. Kommuner och landsting ansvarar för en stor del av den svenska välfärden och för frågor som står högt på medborgarnas politiska dagordning. Kommunsektorn svarar för ungefär en fjärdedel av BNP, hälften av den offentliga sektorns utgifter och en fjärdedel av sysselsättningen. Regeringsformen slår fast att den svenska folkstyrelsen även förverkligas genom kommunal självstyrelse. Drygt 80 procent deltar i valen till de nästan 15 000 ordinarie platserna i kommunernas och landstingens beslutande församlingar.

De främsta motiven för denna decentraliserade samhällsorganisation är demokrati och effektivitet. Självstyrelsen ger människor möjlighet att få insyn i och påverka politiska beslut i deras vardag. Och den ger lokal frihet att anpassa verksamheterna efter varierande förutsättningar och behov. Men för att förklara kommunsektorns betydelse idag måste man gå tillbaka i historien och se hur kommuner och landsting växt fram och vad de utträttat.

Det är i år 150 år sedan som de första kommunalförordningarna trädde i kraft. Vid samma tid genomfördes kommunreformer i en rad europeiska länder. Men lika viktig som denna yttre påverkan var den långa traditionen av lokalt ansvar och beslutsfattande vid sockenstämmor och rådstugor. Den hade sannolikt stor betydelse för 1863 års reform. Under de 150 år som gått har man sedan – lokalt såväl som regionalt – tagit sig an sitt grundläggande uppdrag, att ge människor möjlighet att gemensamt ta ansvar för att skapa ett väl fungerande samhälle.

Vägen till dagens lokala och regionala verklighet är lång, krokig och spännande. Samhället har genomgått djupa och dramatiska föränd-

ringar som förändrade livsmönster, ökad välfärd och övergång till demokrati. Syftet med denna bok är att ge en översikt över utvecklingen under den tid som vi haft kommunala författningar.

Boken består av två delar: Den första handlar om kommunerna och är skriven av *Lars Nilsson*, föreståndare för Stads- och kommunhistoriska institutet och professor i stads- och kommunhistoria vid Stockholms universitet. Han har tidigare publicerat ett flertal böcker och artiklar om städernas och kommunernas historia och urbaniseringen av Sverige ur ett jämförande perspektiv. Bland hans många internationella uppdrag märks ordförandeskapet för European Association for Urban History (EAUH). Den andra delen handlar om landstingen och har skrivits av *Håkan Forsell*, docent i historia vid Stockholms universitet och forskare vid IRS/Center for Metropolitan Studies, TU-Berlin. Han har framför allt forskat om äganderätsfrågor, bostadspolitik och de sociala konsekvenserna av stadsplanering under 1900-talet fram till idag. Författarna svarar själva för innehållet i respektive del.

Sveriges Kommuner och Landsting hoppas att denna jubileumsbok ska ge ökade kunskaper om kommunernas och landstingens roll i det svenska samhällets utveckling och samtidigt förmedla konkreta beskrivningar av vilka uppgifter och behov som de tagit ansvar för och vilka utmaningar som de hanterat. Förbundets avsikt är också att boken ska ge ökade insikter om hur de förtroendevaldas och de beslutande församlingarnas arbete gestaltats under åren.

Min förhoppning är att boken ska inspirera till ett ökat intresse för den kommunala självstyrelsens rötter och utveckling samt stimulera till diskussioner om hur det kommunala uppdraget förändrats. Sist men inte minst hoppas jag att det historiska perspektivet ska kunna ge vägledning när vi ska möta dagens och framtidens kommunala utmaningar. För vi kan vara säkra på att den kommunala verkligheten kommer att se helt annorlunda ut år 2063.



Anders Knappe

Ordförande i Sveriges Kommuner och Landsting

VAD ÄR, VAD GÖR, VEM BESTÄMMER

Kommunerna 1863–2013

LARS NILSSON

Introduktion

I den liberala våg som svepte fram över Europa under tidigt 1800-tal restes även krav på kommunala reformer. Det uppstod en renässans för idén om staden som en politiskt självstyrande enhet. Lokalt utformades nya administrativa enheter med varierande grader av autonomi. Det hela tycks ha startat i Frankrike i anslutning till revolutionen. Kommunen blev där efter beslut 1790 basen för den lokala administrationen. Förordningen upprepades 1801. Preussen utfärdade 1808 en ny lag som garanterade städerna självstyre. Flera andra tyska stater följde snart efter och tillförsäkrade städerna suveränitet. De holländska städerna fick motsvarande rättigheter enligt en lag från 1824.

På 1830-talet följde en hel rad av kommunala reformer. I Frankrike utfärdades 1831 ytterligare en förordning om kommunalt självstyre. Nederländerna återkom likaså med en uppdaterad författning 1836. Storbritannien kungjorde sin kommunallag 1835. På 1830-talet tillförsäkrades även flera schweiziska kantonerna lokalt självstyre. Mest berömd av förordningarna från 1830-talet är emellertid den belgiska från 1836. Den har karaktäriserats som den första i Europa av sitt slag.

Kommunreformerna når Norden

Även Skandinavien och norra Europa nåddes av de liberala vindarna från den europeiska kontinenten. Först Norge och Danmark, senare Sverige, Finland och Island. Den norska ”formanskopsloven” från 1837 utmärks inte minst av sina vida marginaler för kommunalt självstyre. Lagen gällde dock endast för landsbygden. Den danska

kommunalförordningen från 1841 avsåg på motsvarande sätt bara landskommunerna. Några år tidigare, 1837, hade man i Danmark genomfört en mindre revidering av städernas administration.

Danmark skilde sig från övriga nordiska länder genom att man länge använde statliga kommissioner, med lokal representation, för att organisera fattigvård, folkskolor och liknande angelägenheter som i Sverige sköttes av lokalt utsedda organ. Genom 1841 års reform begränsades kommissionssystemet till städerna. På landsbygden infördes ett slags nämnder eller styrelser – *sognforstandskaper* – delvis med valda ledamöter. Andra personer ingick i styrelserna automatiskt på grund av sina ämbeten. Kommunallagen för dansk landsbygd från 1867 införde en ny och mer demokratisk form av lokalt självstyre genom *sognrådet*. För de danska städernas del avskaffades det statliga kommissionssystemet 1868 och de olika kommissionerna ersattes av ett fullmäktige, kallat *byrådet*.

Sverige fick vänta till 1862 på sina första kommunala förordningar som gällde både stad och land. I Finland dröjde det ytterligare ett år innan landsbygdens lokala styre och förvaltning reformerades efter svenskt mönster. Motsvarande förordning för de finska städerna, också efter svensk modell, utfärdades först 1875. Dessförinnan hade Island 1872 fått sin kommunallag som ansetts ha fört landet ett stort steg mot demokrati.

Landsbygden först

Liksom i grannländerna Norge och Danmark började man i Sverige med att reformera landsbygdens lokala styre och förvaltning. En förordning om sockenstämmor och kyrkoråd utfärdades 1817. Den kanske inte innebar så mycket nytt i sak, utan anses främst ha bekräftat rådande praxis. Kyrkoherden var självskriven ordförande på sockenstämman och i kyrkorådet. Det senare ägnade sig främst åt frågor kring kyrkodisciplinen. Kyrkans angelägenheter togs också upp på sockenstämman som dessutom beslutade i frågor om fattigvård och kontroll av inflyttare. Stämman garanterades vidare genom 1817 års förordning om beskattningsrätt. För alla ärenden föreskrevs majoritetsbeslut och den som var missnöjd kunde besvära sig över stäm-

mans beslut. Det var bara de som ägde mantalssatta fastigheter som fick närvara vid stämman. Senare utsträcktes närvarorätten i vissa frågor även till de som brukade annans jord. Man kan lätt föreställa sig att det i praktiken var prästen och de mest förmögna och ansedda bönderna som hade störst inflytande och makt.

År 1843 följde en ny förordning om sockenstämmor, kyrkoråd och sockennämnder. Det nya utgjordes av sockennämnderna. Stämman och råd behöll i huvudsak sina gamla former med kyrkoherden som fortsatt självskriven ordförande. Rätten att delta på stämman kom dock att utsträckas och innefatta inte bara jordägare eller brukare av annans jord. Rösträtten graderades samtidigt så att den stod i proportion till förmågan och skyldigheten att betala skatt. Tidigare hade man således genom att begränsa närvarorätten sett till att makten knöts till en ekonomisk elit. När nu fler fick delta begränsade man istället rösträtten.

Sockennämnden var ett verkställande organ, som valde sin egen ordförande. När skol- och kyrkofrågor kom upp på dagordningen övertog dock prästen ordförandeklubban. Nämndens ledamöter utsågs för två år av sockenstämman. Nämnden skulle främst ägna sig åt frågor kring fattigvård, folkskola, ordning, sedlighet och sundhet. Genom 1847 års fattigvårdsförordning blev just fattigvården sockennämndens viktigaste uppgift. Skolfrågorna sköttes huvudsakligen av skolrådet. Redan 1842 års folkskolestadga hade föreskrivit inrättandet av särskilda skolråd under sockenstämman och med prästen som självskriven ordförande.

Städerna berördes i ringa grad av dessa reformer av den lokala förvaltningen. Bestämmelserna om sockenstämmor från 1843 avsåg dock såväl stad som land, bortsett från Stockholms stad. För huvudstaden utfärdades 1847 en särskild lagstiftning. Till nyheterna hörde bland annat en sockenstämmonämnd som skulle besluta i frågor där stadens sockenstämmor, som hade vetorätt mot varandras beslut, var av olika mening. I städerna hade man sedan tidigare och på motsvarande sätt som på landsbygden inrättat särskilda skolråd och fattigvårdsstyrelser.

Liberalisering av näringslivet

Med förordningen om sundhetsnämnder 1831, för att bekämpa koleran, startade ett arbete som flera decennier senare skulle resultera i nationella stadsstadgor om byggnation, brandförsvar, ordning och sundhet. Även om kommunalförordningarna och de särskilda stadsstadgorna lät vänta på sig så startade den liberala reformrörelsen i Sverige ungefär samtidigt som i andra delar av Europa. Inom näringslivet genomfördes en serie av reformer. För att underlätta varuutbytet mellan stad och land upphävdes till exempel lilla tullen genom beslut av riksdagen 1809/10. Viktualiehandeln släpptes fri 1815. Saluacciserna på bröd, kött och öl upphävdes i vissa städer under 1830-talet. Arbetsfriheten inom hantverket vidgades successivt och det blev allt lättare att få tillstånd att driva manufaktur.

De gamla hantverksämbetena och hallrätterna avskaffades i och med 1846 års hantverks- och fabriksordning. Det gjorde det lättare att starta fabriker och hantverk både i stad och på land. Samma år utfärdades en ny handelsordning som upphävde förbuden mot så kallade landsköp. Bönderna behövde inte längre åka in till städerna för att sälja sina varor. Städernas hantverkare fick samtidigt rätt att bjuda ut sina varor till försäljning även på landsbygden. Förordningen gjorde det obligatoriskt med hantverks-, fabriks- och handelsföreningar i städerna. De olika näringsförordningarna från 1846 ersattes 1864 av en enda handels-, fabriks- och hantverksordning. Lagen garanterade fri näringsverksamhet i hela riket, och man behövde inte längre tillhöra de föreningar som gjordes obligatoriska 1846.

De första kommunalförordningarna

Parallellt med näringslivets omdaning drevs arbetet med reformer av den lokala förvaltningen och det lokala självstyret. Efter ett långt och trögt utredningsarbete kunde riksdagen våren 1862 utfärda de första kommunalförordningarna. Det rörde sig om flera olika förordningar. Förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i staden är daterade den 21 mars och som sig bör signerade av kungen, Karl XV. Samma dag och med samma underskrift utkom förordningen om

kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd, men också förordningen om landsting.

Några månader senare, den 23 maj, fick Stockholm en egen förordning om kommunalstyrelse. Det var vid den här tiden vanligt att huvudstäderna fick sin egen författning skild från de övriga städernas. Anledningen var att regeringar och kungar ville ha särskild kontroll över huvudstäderna, där inte bara den lokala utan även den nationella politiska makten fanns samlad. Stadsfullmäktige i Stockholm fick till exempel inte som andra svenska städer utse sin egen ordförande. Överståthållaren, som var kungens och regeringens representant, var enligt förordningen ordförande i Stockholms stadsfullmäktige. Den ordningen bestod ända till 1904.

Den sista i raden av nya kommunalförordningar utfärdades den 20 november 1862. Det var också en specialförordning för Stockholm, denna gång angående kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd. Förordningen trädde ikraft samma dag. Och därmed var 1800-talets kommunala reformrörelse avslutad. Förordningarna upphöjdes några år senare, 1866, till lagar i samband med representationsreformens genomförande, då ståndsriksdagen avskaffades och ersattes av en tvåkammardag.

Syftet med den här boken är att ge en bred översikt över kommunal utveckling under de 150 år vi haft kommunallagar. Tyngdpunkten ligger på det kommunala livet i fullmäktige, på stämmor, i nämnder och styrelser och dess avtryck på den kommunala utvecklingen. Det här är naturligtvis inte första gången de svenska kommunernas historia uppmärksammas. Inför kommunalförordningarnas hundraårsjubileum utgav dåvarande Svenska Stadsförbundet tillsammans med Svenska Landskommunernas Förbund och Svenska Landstingsförbundet minnesskriften *Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962*. Vid samma tid publicerade flera städer liknande framställningar över sitt eget stadsfullmäktige. De flesta stadsmonografier innehåller också större eller mindre avsnitt där den kommunala utvecklingen beskrivs och analyseras. Därtill kommer åtskilliga specialstudier över kommunal utveckling ur en mängd olika aspekter. Både för tiden före och efter 1862 finns således en rik flora av kommunal litteratur. Dessa verk har varit ytterst värdefulla för vårt arbete och gjort det möjligt att fånga både utvecklingsdrag och enskilda

händelser som det annars varit svårt att komma åt ur det gigantiska material som kommuner och landsting avsatt under sina första 150 år. Självfallet finns där fortfarande många dokument som i framtiden kan komma att kasta nytt ljus över deras historia.

Disposition

Framställningen av den kommunala utvecklingen följer i den här boken tre huvudlinjer:

- › Vad är en kommun
- › Vad gör en kommun
- › Vem bestämmer i en kommun

Svaren på sådana frågor skiftar från tid till annan. En kommun 2013 är långtifrån detsamma som 1863. Tidigare hade vi många och små kommuner. Numera är de få och stora.

Kommunernas uppdrag har också förändrats med åren, liksom beslutsgången i kommunala ärenden. De tre huvudlinjerna eller perspektiven har därför korsats med en tidsskala, även den tredelad från kommunallagarnas tillkomst och framåt.

Man kan också tala om en fjärde period (eller första) och det är decennierna närmast före kommunallagarnas utfärdande. Den inleds på 1830- och 1840-talen med reformeringen av sockenstämmor och stadsstyrelse och sträckte sig in på 1860-talet.

Tiden 1860-1920

Under perioden, cirka 1860/70–1920/30 fanns det tre olika kommuntyper: städer, köpingar och landskommuner. Sveriges befolkning uppgick vid tiden för kommunalförordningarnas utfärdande till omkring fyra miljoner personer. Merparten levde i lantliga omgivningar och var skrivna på någon av de över två tusen landskommunerna. Högsta beslutande kommunala organ var på landet kommunalstämman med vald ordförande. Rösträtten på stämman följde tidens graderade skala. Landskommunens viktigaste utmaning var att ta hand om sina fattiga.

I de större städerna skulle ett stadsfullmäktige väljas efter liknande röstgradering som på landet. De mindre städerna kunde frivilligt införa fullmäktige eller i annat fall behålla den allmänna rådstugan som högsta organ. Städernas främsta utmaning blev under denna första period att bygga fysisk infrastruktur i form av kommunalt vatten och avlopp, gator och vägar, uppföra publika byggnader med mera.

Tiden 1920–1970

Ungefär samtidigt som industrisamhället var etablerat, runt 1920, påbörjades bygget av folkhemmet, eller välfärdssamhället. Det kommunala uppdraget fick därmed en helt ny utmaning. För landskommunernas del tillkom under denna epok ytterligare en ny uppgift, nämligen att förse invånarna i framväxande tätorter med infrastruktur. Men även utanför den tätare bebyggelsen kunde infrastrukturella åtgärder krävas. Tätorternas framväxt var en följd av den fortgående industrialiseringen och urbaniseringen. Den innebar också en omfördelning av befolkningen från land till stad. För att landskommunerna skulle kunna klara sina nya utmaningar genomfördes först storkommunreformen 1952 följt av kommunblocksreformen 1971–74. Dock bestod den gamla uppdelningen i städer, köpingar och landskommuner.

Städer och köpingar ökade både i antal och folkmängd genom nybildningar och inkorporeringar förutom genom egentlig tillväxt. Bildandet av municipalsamhällen inom landskommunerna blev samtidigt allt vanligare. Vid periodens början infördes allmän och lika rösträtt för män och kvinnor. Först i de kommunala valen och senare i de politiska valen till riksdagens andra kammare. Allmän rådstuga och kommunalstämma, som på vissa håll fanns kvar på 1920-talet, ersattes efter hand med ett valt stadsfullmäktige respektive kommunalfullmäktige.

Tiden efter 1970

Omkring 1970 övergick industrisamhället i ett postindustriellt samhälle. Fabriker lades ned i rask takt. Företagstjänster, som bank och försäkring, och kreativa näringar framträdde som de mest dynamiska näringarna. Den tidigare åtskillnaden mellan olika typer av kommuner upphörde och vi fick enhetliga kommuner. Istället för att ytterli-

gare en gång storskaligt förändra kommunindelningen uppmuntra- des kommunerna till samarbeten. De stora kommunreformerna hade inneburit en stark reduktion av antalet förtroendevalda och ökat avstånd till väljarna. Med olika metoder försökte man nu engagera invånarna att i ökad grad delta i och påverka det kommunala livet.

Samtidigt försökte man effektivisera och minska kostnaderna för den kommunala förvaltningen genom konkurrensutsättning, bolags- bildningar, privatiseringar och nya idéer om företagsledning häm- tade från det privata näringslivet. Frågan om tjänstemäns inflytande på politiska beslut fick därmed ny näring. Förändringarna påverkade också kommunernas budget. När renhållningsföretag, elverk och liknande verksamheter bolagiserades och/eller privatiserades för- svann de ur den kommunala bokföringen. Kvar fanns skola, vård och omsorg.

Tidens stora utmaning var dock skapandet av en hållbar utveck- ling. Uppdraget genomsyrade all kommunal verksamhet. Det går därför inte som välfärdspolitik att avläsa i utvecklingen på skolans område eller i det ökade behovet av fysisk infrastruktur som urba- niseringen innebar. Istället kan man se förändringen i till exempel nämndorganisation, språkbruk och fullmäktiges ärendestruktur.

Utvecklingen kan sammanfattas på följande sätt:

	Vad är en kommun	Vad gör en kommun	Vem bestämmer i en kommun
Kommunallagarna växer fram, 1830/40-1860/70	Stad, socken		Allmän rådstuga, sockenstämma
Industrialismen etableras, cirka 1860/70-1920/30	Flera kommun- typer: stad, köping, lands- kommun	Städer bygger infrastruktur, lands- kommuner sköter fattigvården	Begränsad rösträtt efter graderad skala. I större städer full- mäktige. På landet och i mindre städer stämma/rådstuga.
Folkhemmet, cirka 1920/30-1965/70	Fortsatt flera typer av kommu- ner; reformering av landskommu- nerna	Ny utmaning: välfärdspolitiken, för landskommu- nerna dessutom infrastruktur	Allmän och lika rösträtt för män och kvinnor. Fullmäktige blir allt vanligare.
Postindustrialism, efter cirka 1970	Enhetskommun, ökat kommunalt samarbete.	Ny utmaning: hållbar utveck- ling. Bolagisering, privatisering och globalisering	Nya former för ökat medborgarinfly- tande

I alla tider har de kommunalt förtroendevalda försökt hantera en ständigt föränderlig omvärld. Det kommunala självstyret och de kommunala utmaningarna har omgärdats inte bara av staten utan även av bland annat globaliseringen, ekonomiska strukturförändringar, konjunkturer och privata företags agerande. Under senare tid har det europeiska inflytande åter blivit påtagligt under en ny omgång av liberala vindar. Europarådet antog till exempel 1985 (ikraft 1988) en konvention om lokalt självstyre. Kommuner skall, enligt konventionen, inte bara leverera välfärdstjänster utan även främja politiskt medborgarskap och lokal demokrati. Ökad lokal självständighet ses som en väg att stärka den politiska legitimiteten och fördjupa demokratin, både lokalt och nationellt. På så sätt menar Europarådet att avståndet mellan väljare och valda kan reduceras. De kommunalt förtroendevaldas främsta uppgift är att representera medborgarna på den egna orten, och inte olika politiska områden eller intressen.

DEL 1

Vad är en kommun

Lokalt självstyre

En kommun kan beskrivas som en geografisk enhet för visst lokalt självstyre och egenförvaltning. Bakom orden "självstyrelse" och "egenförvaltning" döljer sig dock stora variationer både över tid och mellan länder. Sverige anses idag tillsammans med sina nordiska grannländer tillhöra det nordeuropeiska kommunsystemet. Det som kännetecknar kommunerna i norra Europa är ett relativt omfattande självstyre, garanterat genom egen beskattningsrätt. Samtidigt är de nordiska kommunerna starkt statligt kontrollerade.

I kontrast till kommunalväsendet i norra Europa kan man ställa Sydeuropas så kallade Napoleonska kommunsystem. Dit hör länderna Frankrike, Spanien, Portugal, Italien, Grekland, Nederländerna, Belgien och Luxemburg. Här är kommunerna mycket mindre än i norr, både till ytan och till folkmängden. Den lokala identiteten är vanligen stark och borgmästarna har en central roll. I Frankrike finns till exempel kommuner utan invånare men ändå med en borgmästare i ledningen. Den statliga kontrollen är detaljerad, och det finns fler nivåer mellan kommun och regering än i det nordeuropeiska systemet. Variationerna mellan de länder som räknats till de Napoleonska är samtidigt påtagliga. Kommunernas ställning beror på hur ett lands administrativa system är uppbyggt från centralmakten till lokalsamhället och vilka uppgifter och rättigheter kommunerna fått.

Den svenska regeringsformens fastslår redan i sin första paragraf att den svenska folkstyrelsen skall förverkligas genom kommunalt självstyre. Kommunerna äger med andra ord själva rätten att fatta beslut i egna frågor, men också ansvaret för att organisera och få till stånd en väl fungerande kommunal verksamhet. För att få resurser till allt detta har de egen beskattningsrätt.

Lokalt självstyre och kommunal verksamhet är emellertid inget nytt. Det är en levande tradition i Sverige som kan föras bakåt i tid åtminstone till landets kristnande och den medeltida sockenbildningen. Socknen lär ursprungligen ha omfattat de människor som sökte sig till samma kyrka. Ur dessa sammankomster utvecklades efter hand ett lokalt självstyre framsprunget ur behovet av att på bästa sätt ordna de gemensamma angelägenheterna för människor boende på en och samma plats. Det lokala självstyret har således, enligt denna uppfattning, vuxit fram underifrån och inte genom överhetens påbud. Lokalsamhället är äldre än nationen och staten.

En motsatt tolkning är att lokalt självstyre tillkommit genom beslut ovanifrån. Staten skulle således ha delegerat uppgifter och ansvar till socknar och städer. Sockenbildningen har även förståtts som en blandning av egna lokala angelägenheter och av staten påtvingade uppgifter.

Oavsett uppkomst byggdes det många kyrkor i tätbefolkade delar av Sverige och socknarna blev små. Glest bebyggda regioner kännetecknades däremot av geografiskt stora socknar. Inom de nuvarande riksgränserna kom antalet socknar – och senare kommuner – att uppgå till nästan 2 500. De stora kommunalreformerna på 1800- och 1900-talet har dock kraftigt reducerat antalet kommuner. Dagens Sverige är indelat i 290 enhetliga kommuner, men ända fram till 1970 hade vi tre olika kommuntyper: städer, köpingar och landskommuner.

Stad, köping, landskommun

Kommunalförordningarna från 1862 innebar inte någon genomgripande förändring av Sveriges administrativa indelning på lokal nivå, utan den gamla ordningen med städer och socknar behölls. Däremot drevs ärendeuppdelningen ett steg vidare. Socknarna skulle nu bilda kommuner (landskommuner) för att lösa gemensamma uppgifter av världslig natur och församlingar för skötseln av kyrkliga ärenden. Kommunreformen och de så kallade stadsstadgor, som följde några år senare, öppnade samtidigt möjligheten att bilda köpingar av tidigare okänt slag, liksom municipalsamhällen.

En annan av tidens kommunala nyordningar var landstingen, vars tillkomst och verksamhet reglerades genom en särskild författning, 1862 års landstingsförordning. På motsvarande sätt som kommunindelningen utgick från socknarna låg länen till grund för indelningen i landsting. Städer med över 25 000 invånare ställdes dock utanför landstingsorganisationen. I början av 1860-talet var det bara Stockholm och Göteborg som nådde sådan storlek. Socknen var inte det enda alternativet till kommunindelning som övervägdes, även häradet och pastoratet hade föreslagits och granskats. Städer, köpingar och landskommuner utgjorde de så kallade primärkommunerna, medan landstingen utgjorde sekundärkommuner.

Städerna

Städer var ursprungligen tätbebyggda och tätbefolkade orter som kungen hade givit rättigheter att bedriva handel och hantverk. Därmed krävde de och fick också en mer avancerad styrelse, förvaltning och jurisdiktion än landsbygdens socknar och de senare tillkommande köpingarna.

Genom näringsfrihetsförordningarna från 1846 och 1864 upphörde handel, hantverk och andra näringar att vara förbehållna vissa grupper av människor och vissa platser i riket. I princip stod det nu fritt för alla att bedriva vilken näringsverksamhet som helst, på vilken ort i riket man önskade. Städerna var inte längre privilegieskyddade orter med ensamrätt att driva handel och hantverk. Oliktigheterna i administration, rättssystem och kommunledning fanns dock kvar.

Det som skilde en stad från andra kommuner var således kraven på ett mer kvalificerat lokalt styre. Med sin mer sammanträngda och vanligen större folkmängd ansågs städerna vara i behov av en mer utvecklade och därmed kostsammare förvaltning. Städerna var således underkastade särskilda föreskrifter i fråga om byggnation, brandväsande, hälsovård och ordning. Lokala föreskrifter på dessa områden hade funnits sedan länge, men under åren 1868 och 1874 tillkom nationella regelverk, så kallade stadsstadgor. Ordningsstadgan för rikets städer utfärdades 1868, och den följdes 1874 av byggnads-, brand- och hälsovårdsstadgorna. Städerna utgjorde dessutom till skillnad från övriga kommuner bland annat egna jurisdiktionsområden och väghållningsdistrikt.

Arbetet med de nationella stadsstadgorna pågick under många års tid. Man kan säga att det hela tog sin början med koleran 1831 och regeringens påbud om att inrätta lokala sundhetsnämnder. De var en slags föregångare till de senare kommande hälsovårdsnämnderna. Men långt dessförinnan klagades det på orättvisor inom städernas rättsväsende och oacceptabla skillnader i rättsuppfattning bland åklagare och polis. Läget förbättrades inte genom de oklarheter kring beslutsordningen inom städernas styrelse som förstärktes av 1843 års sockenstämmoförordning.

Redan 1840 utfärdades ett cirkulär från regeringen med infor- drande av förslag till ordningsstadga. Men det dröjde ända fram till 1855 innan det arbetet fördes vidare. År 1859 förelades så regeringen ett förslag till ordningsstadga för städerna, samt ett betänkande om byggnads-, brand- och hamnordningar för städerna. En annan kommitté – Sundhetskommittén – utarbetade ett förslag till hälsoförordning för riket som trädde i kraft 1858. Samma år tillsattes den kommitté som skulle se över och lämna förslag till kommunalväsendets ordnande. Arbetet med de nya kommunalförordningarna drevs således parallellt med diskussionerna om särskilda ordnings-, byggnads-, brand- och hälsovårdsstadgor för städerna. Men det dröjde olika länge innan man kunde enas om och utfärda nya bestämmelser.

Köpingarna

Köpingskommuner tillkom som en helt ny kategori genom 1862 års kommunalförordningar. De utgjorde en enklare form av stad med inte fullt så stränga krav på styrelse, förvaltning och jurisdiktion som för städerna. Lydköpingar och friköpingar är två äldre köpingsformer som försvann i och med kommunallagarnas tillkomst. Varken lyd- eller friköpingar var helt självständiga lokala förvaltningsenheter. Lydköpingar var, som namnet antyder, alltid underställda en stad och skulle följa stadslagens bestämmelser. I kyrkligt avseende räknades de emellertid till den landsförsamling där de var belägna.

De första lydköpingarna bildades på 1600-talet och förlades till trakter med livlig handel men få städer. Stadens borgare fick rätt att driva handel i lydköpingarna året om och inte bara vid marknadsdagarna. Särskilt talrika blev lydköpingarna utmed Smålandskusten mellan Kalmar och Västervik. Där finner vi orter som Mönsterås,

Pataholm, Påskallavik, Döderhultsvik och Figeholm med ett förflutet som lydköpingar.

Friköpingsinstitutionen kan också räkna sina anor till 1600-talet. Först ut var Strömmen i Bohuslän som på försök fick fria och obundna köpingsrättigheter 1667. Experimentet föll så väl ut att orten redan 1672 fick stadsprivilegier under namnet Strömstad. Trots det goda utfallet dröjde det mer än hundra år, ända till 1784, innan staten åter anlade en friköping. Den gången gällde det sörmländska Malmköping. Under början av 1800-talet blev friköpingar allt vanligare. Fram till 1860 tillkom: Arvika (1811), Mörbylånga (1820), Haparanda (1821), Motala (1823), Ljungby (1828), Lysekil (1834), Örnsköldsvik (1842), Trelleborg (1843) och Värnamo (1859). De kan ses som ett alternativ till stadsbildning och anlades på platser man ansåg inte kunde bära de kostnader och institutioner som var förenade med stadsförvaltning. Friköpingarna betraktades så länge de fanns som kommunalt, juridiskt och kyrkligt likställda med landsbygdens socknar.

Köpingskommunerna skulle följa städernas strängare regler i fråga om byggnation och brandförsvar. Ordningsstadgan var däremot inte obligatorisk och inte heller hälsovårdsstadgan för stad. Juridiskt löd köpingarna under landsrätt och deras administration var överlag något enklare och mindre kostsam än städernas. Köpingstillståndet uppfattades ofta som en station på vägen mot stad. Det nya med 1862 års reform var att köpingarna fick rätten att lösgöra sig från landskommunerna och bilda eget.

Landskommunerna

Stadsstadgor kunde även tillämpas inom tätare bebyggda delar av en landskommun, vilka då bildade municipalsamhällen och lades under municipalförvaltning. Municipen var inte egna kommuner, men hade eget lokalt självstyre i de frågor som reglerades av den eller de stadgor som tillämpades. Genom kompletterande lagstiftning vid sekelskiftet 1900 reglerades formerna för municipens självstyre. Municipalsamhället fick beskattningsrätt, men förblev underställt den landskommun det tillhörde.

Långt ifrån alla tätbebyggda delar av landskommunerna organiserades som till viss del självstyrande municip. I flertalet fall saknade dessa s.k. icke-administrativa tätorter eget styre och löd under lands-

kommunen. Några av dem hade växt fram som bolagsorter och ända in på 1930-talet förekom det att bolagen själva svarade för de kommunala uppgifterna, mer eller mindre oberoende av landskommunen.

Ordningen med tre typer av primärkommuner bestod i över hundra år, ända fram till 1970-talet. Genom 1971 års kommunreform infördes ett enhetligt svenskt kommunbegrepp, och varje kommun kan därför numera innehålla både tätorter och glesbygd. Begreppet stad försvann således som administrativ kategori men lever kvar i medvetandet och flera kommuner med stadstraditioner har återtagit ”stad” i sina namn, till exempel Stockholms stad.

Läget 1862/1863

Landskommunerna var på 1860-talet den helt dominerande kategorin av kommuner, både till antalet och till folkmängden. Sveriges befolkning uppgick till dryga fyra miljoner vid 1860-talets mitt, och nästan nio av tio svenskar bodde på landsbygden i någon av de 2 358 landskommunerna. De minsta kommunerna hade bara några hundratal invånare. I Björke på Gotland bodde till exempel 191 personer 1860 och i närbelägna Akeback 179. Västgötska Sem (Säm) i Älvsborgs län registrerades samma år för 176 invånare, och bland de många småkommunerna i Skaraborg hade exempelvis Kjestad en folkmängd om 179 personer och Binneberg ännu något färre, 168 personer.

De största landskommunerna däremot kunde räkna in åtskilliga tusentals invånare. Till de befolkningsmässigt större hörde flera av de geografiskt vida landskommunerna utanför de norrländska kuststäderna. Skellefteå landskommun hade över 15 000 invånare 1860, och i Piteå och Umeå landskommuner bodde cirka 9 900 respektive 9 400 personer. Värmländska Sunne befolkades av mer än 10 000 personer och Jämshög i Blekinge nådde 1860 nästan 9 500 invånare. Det här är befolkningssiffror långt högre än många städer, men befolkningen var spridd över en stor yta. I städerna bodde man tätt även om antalet invånare inte alltid var så imponerande högt.

Antalet städer stannade vid 88 och där bodde cirka en halv miljon personer 1865. Omkring tolv procent av Sveriges befolkning var därmed stadsbor. Störst av städerna var Stockholm med 130 000 invå-

nare. Närmast följde Göteborg med en folkmängd på cirka 45 000 före inkorporeringen av Karl Johans församling (Majorna) 1868. Tolv städer hade 1865 färre än 1 000 invånare, och allra minst var Skellefteå med en befolkning på 433 personer. Till de riktigt små hörde också Trosa (456), Sigtuna (504), Säter (524) och Kungsbacka (527). I genomsnitt bodde det 5 700 invånare i varje stad 1865 vilket kan jämföras med 1 500 invånare per landskommun.

Köpingsväsendet var länge begränsat och bestod av en blandning av orter med olika ursprung. Där ingick köpingar bildade enligt de nya bestämmelserna i 1862 års kommunalförordning tillsammans med friköpingar från 1700- och tidigt 1800-tal samt lydköpingar från 1600-talet. Vissa av dessa äldre köpingar beviljades kommunal självständighet enligt 1862 års förordning, medan andra kvarstod som separata enheter, liknande municipalsamhällen, inom sin moderkommun.

Antalet köpingar uppgick till endast sju 1863, och vid sekelskiftet fanns ett tjugotal köpingar med tillsammans 25 000 invånare. De största var då Tidaholm (3 900 invånare), Lysekil (3 200) och Arvika (3 100). Tidaholm var vid den tiden tämligen färsk som köping, bildad 1895. Lysekil och Arvika däremot hade rötter i friköpingsväsendet, och hade båda med stöd av den nya förordningen fått kommunal självständighet 1863.

Befolkningens fördelning mellan de tre olika kommuntyperna kom snart att förändras till städernas och köpingarnas fördel. Städernas betydelse ökade genom att de blev fler, genom att landsbygdsområdena inkorporerades med städer, och genom inflyttning från landsbygden i kombination med den naturliga befolkningsökningen. Den egentliga tillväxten, det vill säga summan av födelseöverskott och inflyttning, har alltid varit den viktigaste orsaken till städernas expansion. Periodvis har dock nybildningar och inkorporeringar svarat för som mest drygt 40 procent av befolkningsökningen.

Nybildningar av städer

Fyra nya städer bildades efter kommunalförordningarnas utfärdande och fram till sekelskiftet: Trelleborg (1867), Motala (1881), Ronneby

(1882) och Örnsköldsvik (1894). Trelleborg och Ronneby hade långt tidigare varit städer i Danmark, men förlorat sina rättigheter på 1600-talet. Under svenskt välde blev Ronneby istället en lydköping till den år 1680 nyanlagda Karlskrona stad. Trelleborg blev friköping på 1840-talet, och även Motala och Örnsköldsvik hade sin bakgrund i det tidiga 1800-talets friköpingsväsende.

Nya städer tillkom kontinuerligt fram till bildandet av Säffle stad 1951. Två perioder utmärker sig dock av ett mer intensivt nybildande. Den första inföll mellan 1910 och 1922 då 18 nya städer tillkom. Hela sju av dessa 18 nybildningar inträffade åren 1919 och 1920. Många av den tidens nya städer var belägna på randen till sydsvenska höglandet. I Jönköpings län finner vi till exempel Huskvarna (1911), Nässjö (1914), Tranås (1919), Vetlanda (1920) och Värnamo (1920).

Efter 1922 följde ett lugnare tempo i nybildningen. Takten stegrades på nytt under 1940-talet, och städernas skara utökades med 17 nya orter mellan 1940 och 1951. Norra och mellersta Sverige fick nu ett ordentligt tillskott genom bildandet av Karlskoga (1940), Bollnäs (1942), Sandviken (1943), Borlänge (1944), Fagersta (1944), Lycksele (1946), Kramfors (1947), Kiruna (1948) och Hagfors (1950). Endast en ny stad tillkom denna gång i södra Sverige, nämligen Sävsjö i Jönköpings län 1947. Sist ut i raden av nya städer var Säffle, som fick sin stadsstatus nyårsnatten 1951.

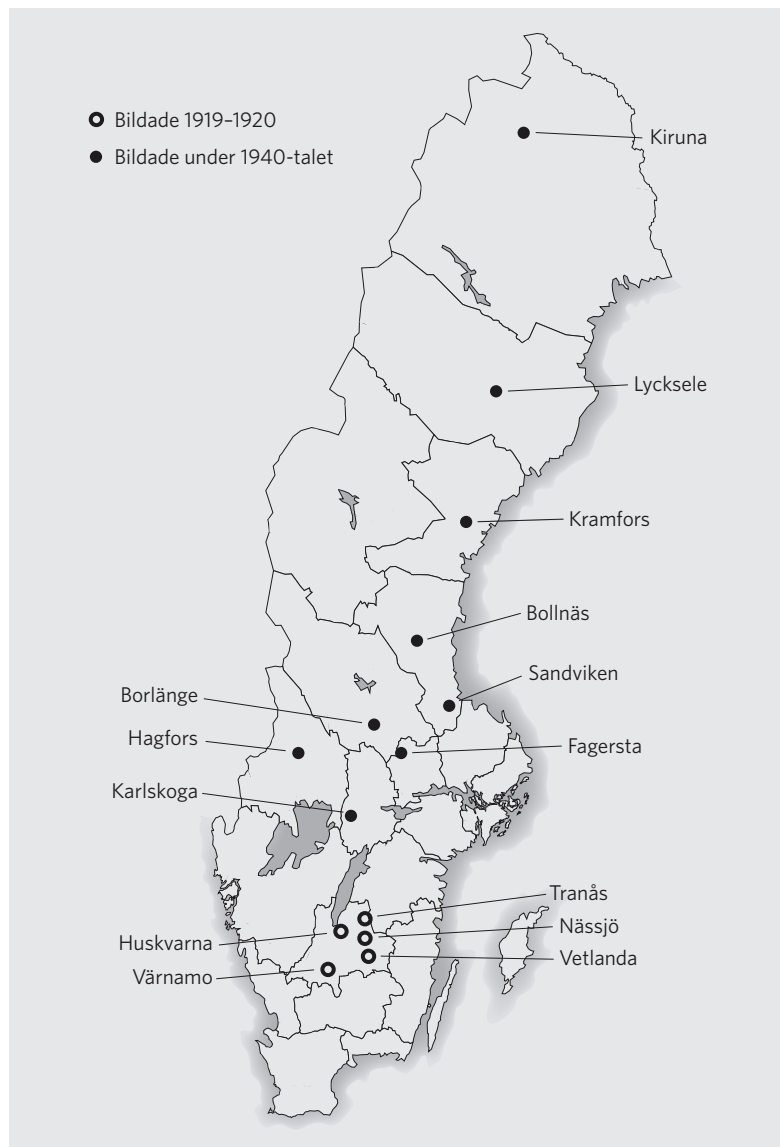
Karlskoga

Nybildningarna på 1940-talet innehöll flera nya inslag, som kan exemplifieras med stadsbildandet av Karlskoga 1940. Det var första gången en landskommun, med blandad tät och gles bebyggelse, i sin helhet fick rätt att bilda stad. Stadsbildningen av Trollhättan 1916 avsåg också hela landskommunen, men den var i princip ett municipalsamhälle med stadgor från 1881. Då stadgorna avsåg hela kommunen räknades inte Trollhättan som ett municipalsamhälle.

Tidigare hade de nytillkomna städerna varit antingen köpingar eller municipalsamhällen. Man kan tala om en slags karriärväg från municipalsamhälle till köping och vidare till stad. Vissa municipalsamhällen hoppade dock över mellanledet köping och gick direkt till att bilda stad. Nässjö var 1914 först med att avancera från municipalsamhälle till stad utan vägen över köping.

Karlskoga var fram till stadsbildandet, en arealmässigt stor landskommun, med municipalsamhället Karlskoga, som fick sina stadgor 1885, samt flera oreglerade tätortsbosättningar. Största av dessa var bebyggelsen kring Bofors bruk. I övrigt bestod kommunen av stora

KARTA 1. Urval av städer bildade 1919–1920 respektive under 1940-talet



områden med bonde- och skogsbygd och gles bosättning. Före 1925 tillhörde dessutom Degerfors bruk och Jannelunds municipalsamhälle Karlskoga kommun. De bröts dock ut 1925 till egen landskommun, för att 1943 ombildas till köping.

Karlskoga municip var, som så många andra likartade orter, ett borgerligt präglad tjänste- och servicesamhälle. Bofors och Degerfors däremot var arbetarorter, där bruksledningarna hade inflytande även över de kommunala angelägenheterna. Karlskoga är ett gott exempel på de dubbelsamhällen som var så karaktäristiska för svensk landsbygd under industrialismens första tid. Vid sidan av en större fabrik med dess intilliggande arbetarbosättning växte det snart fram ett komplementsamhälle som försåg fabriksorten med tjänster, handel, järnvägsstation, hyresmarknad och service av allehanda slag. I bygder av denna karaktär med dubbelsamhällen uppstod lätt intressekonflikter mellan bruksorterna och municipalsamhället. Dessutom kunde glesbygdsbefolkningen ha sina kommunala intressen att bevaka, liksom invånarna i eventuella andra tätortsbildningar. Stadsbildning av hela Karlskoga landskommun blev slutligen det fyndiga draget för att överbygga skillnaderna mellan de olika kommundelarna.

Den inomkommunala problematik som Karlskoga representerade fanns på flera håll, särskilt i norrländska bruksbygder med geografiskt vidsträckta kommuner. Stadsbildning som metod för att komma tillrätta med oenigheter tillämpades likaså i Gudmundrå kommun, som bildade stad 1947 under namnet Kramfors. Gudmundrå kommun bestod av Kramfors municipalsamhälle, med stadgor från 1899, och ett drygt tiotal oreglerade tätortsbebyggelser förutom den glesa bosättningen.

Ytterligare ett exempel är Jukkasjärvi kommun i Norrbottens län med Kiruna municipalsamhälle, bildat 1908, flera oreglerade tätbyggda samhällen, omfattande fjällbygd och inte minst gruvbolaget, LKAB med dess intressen. År 1948 fick hela Jukkasjärvi kommun stadsrättigheter under namnet Kiruna. Kiruna blev snart känd som världens största stad, med tanke på den stora arealen, varav merparten dock var mycket glest befolkad. Kebnekaise, Sveriges högsta bergstopp, blev stadsberget i den nya staden.

Städerna Karlskoga, Kramfors och Kiruna fick alla namn efter sina municipalsamhällen, även om kommunens namn var ett helt annat.

Från fabriksledningen vid Bofors bruk hade man föreslagit att den nya stadens namn borde vara Bofors och inte Karlskoga. Kommunfullmäktige var av annan mening och avfärdade förslaget med stor majoritet. Den motsatta principen tillämpades när Västanfors kommun med Västanfors municipalsamhälle, bildat 1927, tillerkändes stadsrättigheter 1944. Då fick det internationellt väletablerade bruket Fagersta ge namn till den nya staden. Västanfors municipalsamhälle var här komplementsamhället till den oreglerade arbetarbörningen i anslutning till fabriken.

Borlänge

Vid samma tid diskuterades frågan om en sammanslagning av Borlänge köping och Domnarvets landskommun till en kommunal enhet. Ärendet var laddat särskilt i köpingen där vissa grupper motsatte sig ett samgående, då man fruktade att Borlänge skulle bli slukat av den stora grannen. Efterhand dök tanken upp på att förena en kommunsammanslagning med en stadsbildning, vilket kanske skulle underlätta saken. På nytt ser vi ett exempel på hur man sökte använda stadsbildning som ett medel för att lösa en knivig kommunal problematik. Parterna samsades så småningom, och den 28 juni 1943 sade även Borlänge ja till förslaget att bilda stad tillsammans med Domnarvet. Men vad skulle staden heta? Något överraskande beslöt regeringen att stadens namn skulle vara Borlänge, och inte som de flesta förväntat sig Domnarvet, med tanke på den samtidiga stadsbildningen av Fagersta med bruket som namngivare. När nyårsklockorna ringde in 1944 fick Dalarna sin nya stad, Borlänge, som nu var störst i länet med sina 19 000 invånare. Kanske var namnsättningen en eftergift till den röststarka opinionen i Borlänge.

Borlänges inträde i städernas krets celebrerades med en stor kommunal fest i nyårsnatten. Vesper och julbön inför ett fullsatt Domnarvets församlingshem sändes ut via radio över Tunasändaren. På kvällens officiella bankett i Parkhallen kunde man i folkvimlet hitta landshövding Bernhard Eriksson tillsammans med bland andra kommunikationsminister Gustav Andersson och prosten Otto Bolling vid sidan av representanterna för kommunerna och näringslivet. Kung Gustav V skickade lyckönskningstelegram, och under middagen kunde man höra Kungssången. Det folkliga firandet på den blivande

stadens gator och torg började redan i ottan och fortsatte natten lång. Till de mer uppmärksammade inslagen hörde korandet av Miss Borlänge.

Strax före midnatt startade ett fackeltåg från Borlänge skola och fortsatte fram till den starkt upplysta festplatsen utanför Domnarvets kommunalhus, det blivande stadshuset. Över 15 000 personer lär ha varit närvarande. De fick lyssna till tal av den blivande ordföranden i stadsfullmäktige, landstingskamrer Jansson och diktläsning av poeten Harry Blomberg. Unisont sjöng man *Du gamla, du fria* och psalmen *Vår Gud är oss en väldig borg*, innan nyårsklockarna tog vid, och efter tolvslaget lyste ett praktfullt fyrverkeri upp dalahimlen. Den kommunala festen fortsatte långt in på det nya året. På stadens olika vårdinrättningar bjöd man under nyårsdagen på äkta kaffe, vilket var en sällsynthet i dessa krigstider. Borlänges skolor startade vårterminen 1944 med en högtidsstund, och alla elever fick en historik över bygden och en förgylld minnesmedalj.

Borlänge var inte ensamt om att fira sin nyvunna stadsvärdighet. På det här sättet gick det till under 1940-talets nyårsnätter runt om i Sverige på de orter som upphöjdes till städer och köpingar. Man startade programmet med andakt och solosång i kyrkan kring klockan sex på kvällen. Senare följde en officiell bankett, fackeltåg till kommunalhuset eller annan festplats upplyst av marschaller och fasadbelysning, kungatelegram med artigt svar, tal av prominenta personer, diktläsning, psalmsång, nationalhymnen, nyårsklockornas klang och sist men inte minst ett påkostat fyrverkeri. Vid sidan av det officiella programmet förekom ett spontant och utbrett folkligt firande, även om midvinternattens köld kunde vara hård. Folk i gemen var glada och stolta över de nyvunna rättigheterna.

Vetlanda

Glädjen, stoltheten och den kommunala festytan var inte förbehållna 1940-talets nya städer. Flera tusen Vetlandabor hade till exempel mött upp på köpingens starkt upplysta torg i nyårsnatten 1919 för att fira Vetlandas upphöjelse till stad.

Tanken på att bilda stad av dåvarande Vetlanda municipalsamhälle väcktes redan vid sekelskiftet 1900, men det dröjde således två decennier innan saken kunde förverkligas. Vägen var, som alltid vid stads-

bildningsfrågor, kantad av utredningar och förhandlingar med häradets vägkassa och andra parter som skulle bli ekonomiskt berörda vid en eventuell stadsbildning. Från Vetlandas sida sände man en delegation på sex man för att tala med kungen själv, Gustav V. De utsända kommunalmännen träffade även kammarkollegiets president, som för övrigt var född i Vetlanda, och de bjöds på supé i hans Djursholmsvillan. En positiv inställning från Kammarkollegiets sida var särskilt viktig, då kollegiet var den tyngsta instansen vid handläggningen av stadsbildningsfrågor.

Landshövdingarna

Landshövdingarna var vanligen viktiga personer vid nybildningar av städer. Vi har ovan stött på Bernhard Eriksson, landshövdingen i Kopparbergs län, i samband med att Borlänge firade sina nyvunna rättigheter. Han var dessutom en part i förhandlingarna mellan Borlänge köping och Domnarvets kommun. I Stockholms län var Karl Levinsson, landshövding mellan 1938 och 1952. Han hade ofta bråda dagar kring nyåren på 1940-talet. Nybildningen av städer och köpingar var riklig i Stockholms län, och alla inbjöd naturligtvis landshövdingen till den kommunala festen. Solna tillkom som stad 1943 och följdes av Nynäshamn 1946 och Nacka 1949. Solnas festligheter förgylldes dessutom av den blivande kung Gustav VI Adolf, som själv var solnabo, bosatt på Ulriksdals slott. Länet fick dessutom tre nya köpingar: Solentuna (1944), Danderyd (1946) och Täby (1948).

Två modeller för stadsbildning

Vetlanda och Borlänge kan sägas representera var sin modell för 1900-talets stadsbildningar.

De orter som blev städer under 1910-talet hade växt fram som tätorter i samband med Sveriges industrialisering under 1800-talets senare del. När tätorten växt till sig bildade den municipalsamhälle inom sin moderkommun. Efter ytterligare en tid bröt den sig loss från moderkommunen och fick rätt att bli egen köpingskommun. I nästa steg var det dags att söka om stadsrättigheter, och efter en lång process med utredningar och förhandlingar beviljade slutligen reger-

ingen ansökan. Till 1910-talets modell kan också läggas att flertalet nybildningar var småländska.

Frågan om stadsbildning initierades vid den här tiden vanligen lokalt, och det tyngsta argumentet var ekonomiskt, vägs-katten. Landsbygdens väghållning var organiserad på häradsnivå, och alla kommuner i häradet, köpingar som landskommuner, hade att bidra med sin andel till häradets väghållning. Varje kommun skulle dessutom sköta sitt eget vägnät, vilket på landet var mest betungande i tätbebyggda orter som köpingar och municipalsamhällen. Städerna hade liksom övriga kommuner ansvar för sitt eget gatu- och vägnät. Häradsvägarna behövde de inte bekymra sig om. Dessutom var möjligheterna att få statsbidrag gynnsammare om man var stad.

Ombildning av en köping till stad innebar således att man kom ifrån de ofta dryga avgifterna till häradets vägkassa, och bara ansvarade för sina egna gator och vägar. Det är svårt att veta vilken tyngd sådana argument hade. Från statligt håll betonade man nämligen behovet av en ämbetsmannamässig förvaltning. Endast sådana orter som nått den utveckling, storlek och ekonomiska bärkraft som behövdes för en ämbetsmannaförvaltning skulle förlänas stadsrättigheter, menade regeringen i en proposition till 1919 års riksdag. Kanske var det ändå svårt för regeringen att helt bortse från vägskatteaspekten. Förhandlingar om en rimlig ekonomisk uppgörelse mellan ansökande köping och häradets vägkassa var hur som helst ett återkommande inslag i 1910-talets Sverige.

Vid sidan av vägs-katten och behovet av en mer avancerad förvaltning kan status ha varit en viktig aspekt. På 1910-talet till exempel ser vi att många av de nya småländska städerna ligger geografiskt rätt nära varandra. Hade grannköpingen lyckats bli stad, ville man inte gärna själv vara sämre.

Vägväsendets förstatligande 1944 innebar att betungande väghållning inte längre var ett gångbart argument för orter som aspirerade på att bli städer. På 1940-talet betonades istället kommunernas roll i den mer övergripande samhällsplaneringen. Initiativen togs nu vanligen från centralt håll och inte från orterna själva. Det var således länsstyrelsen i Kopparbergs län som aktualiserade frågan om sammanslagning av Borlänge köping och Domnarvets kommun. Från centralt håll ville man skapa en större kommunal enhet för att lösa

gemensamma tätortsfrågor. Likaså hade länsstyrelsen i Örebro län satt igång den process som ledde fram till stadsbildningen av Karlskoga.

På 1940-talet var dessutom en kommunreform i antågande liksom reformer inom skolan och socialvården med vidgade kommunala uppgifter. Allt talade för större enheter. Medianvärdet för nybildade städer steg från 5 000 invånare på 1910-talet till 9 000 under 1940-talet. Medan man på 1910-talet förlänat enskilda orter, vanligen köpingar, stadsrättigheter, slog man på 1940-talet ihop flera tätorter med omgivande landsbygd till en stad. Nu kunde hela landskommuner med fläckvisa tätortsbildningar få kalla sig stad. Nybildningarna på 1940-talet kan också ses som socialdemokratiska projekt. Det var under en arbetarledd regering som stora industriorter i norra och mellersta Sverige, Borlänge, Karlskoga, Kiruna med flera, fick rätten att bilda städer.

Inkorporeringar och kommunsammanläggningar

Förutom genom egentlig tillväxt och nybildningar har en väsentlig del av städernas befolkningsökning under 1900-talet skett genom inkorporeringar av angränsande landsbygd. Det sena 1800-talets största inkorporering ägde rum 1868 då Karl Johans församling (Majorna) med nästan 12 000 invånare lades samman med Göteborg. Samma år genomfördes en rätt stor områdesreglering mellan Kristianstads stad och Nosaby kommun som berörde uppemot 1 000 personer. Ytterligare några större inkorporeringar under 1800-talet var Uppsalas införlivande av Luthagen från Bondkyrka landskommun 1880, och Härnösands inkorporering av Gådeåstaden i Säbrå kommun 1892. I båda fallen berördes mer än tusen människor.

Under 1900-talet steg frekvensen påtagligt. Två perioder framträder särskilt, nämligen åren 1912–1926 och 1942–1952. Det är alltså vid samma tidpunkter som nybildningen av städer var särskilt omfattande. I det första skedet, 1912–1926, genomfördes 56 inkorporeringar varigenom drygt 100 000 personer överfördes till städerna. Till den tidens större inkorporeringar hör Stockholms inkorporering av Brännkyrka 1913 och Bromma 1916. Det innebar att Stockholm fick

ett befolkningstillskott på cirka 25 000 personer. Malmö fick också en ordentlig ökning, över 9 000 personer, när Limhamns köping inkorporerades 1915. I Göteborg genomfördes samtidigt flera inkorporeringar, störst av dem var Örgryte kommuns införlivande med staden 1922. Mer än 20 000 av Göteborgs befolkningsuppgång åren 1920–1925 hade sin orsak i inkorporeringarna. Tillsammans bidrog således de tre storstäderna till uppemot hälften av städernas inkorporeringsvinster under perioden 1912–1926.

Intensiteten var ungefär densamma på 1940-talet för att öka markant i början av 1950-talet. Mellan 1942 och 1951 ägde således 52 inkorporeringar rum, och ytterligare 100 000 personer blev på så sätt stadsbor. I anslutning till 1952 års kommunreform genomfördes inte mindre än 39 områdesförändringar mellan stad och land, vilket så långt var rekord för ett enskilt år. Hela perioden 1942–1952 rymmer därmed 91 inkorporeringar med en befolkningseffekt på cirka 150 000 personer.

Storstäderna fortsatte att ta för sig. Spånga kommun och Hässelby köping lades till exempel samman med Stockholm 1949. Göteborg inkorporerade Västra Frölunda kommun 1945, Backa kommun 1948 och fortsatte med delar av Säve kommun 1949 och del av Mölndals stad 1951. Nya Varvets kommun hade lagts samman med Göteborg redan 1931. Vid samma tid inkorporerade Malmö först Fosie kommun (1931), därefter Husie kommun (1935), och ytterligare något senare Södra Sallerups kommun (1952).

Inkorporeringar kunde liksom stadsbildningar bli en anledning till att ordna en kommunal nyårsfest. Torget i Vänersborg strålade till exempel i ljus nyårsaftons kväll 1944. Många människor från när och fjärran hade mött upp för att fira att staden efter ett långt utredningsarbete inkorporerat större delen av grannkommunen Vassända-Naglum. De närvarande kunde bland annat lyssna till högtidstal från ledande folkvalda representanter för de två kommunerna och för kyrkan. Från Blåsut, som var den mest inkorporeringsvilliga delen av Vassända-Naglum, avgick fackeltåg in till stadens torg. Vänersborg var dock mer intresserat av att införliva det mer välmående och skattekraftiga området Rostad. Blåsut beräknades kosta mer än det smakade. Men i Rostad var känslorna för sammanslagning med staden mer klivna, och det därifrån planerade fackeltåget blev aldrig av.

Flertalet av städernas inkorporeringar under 1900-talets första hälft avsåg delar av angränsande landskommuner. Den återstående delen skulle fortsätta som egen kommunal enhet. Det gällde därför att denna resterande del även i fortsättningen var en bärkraftig kommun, när den blivit av med sin kanske mest vitala del. Inkorporeringar av hela landskommuner förekom också, som vi sett i exemplet ovan. Under 1950- och 1960-talen övergick man till att införliva hela landskommuner med städerna. Landskommunerna hade då dessutom lagts samman i nya kombinationer till storkommuner. Östhammar var, genom Frösåkers införlivande 1957, först med att inkorporera en storkommun. Folkmängden femfaldigades men stannade likväl under 8 000 invånare, då utgångsläget var lågt. Arealmässigt innebar det en ännu större tillväxt och Östhammar blev för några år Sveriges till ytan näst största stad efter Kiruna. Men redan 1959 passerades man av Bollnäs efter inkorporeringen av Bollnäs landskommun med staden.

Övergången från del- till helinkorporeringar gör att kommunsammanslagningar med tiden framstår som ett mer träffande begrepp. Intrycket förstärks av att regleringarna under 1960-talet genomfördes i anslutning till den 1962 beslutade kommunblocksreformen. Till en början var det kommunala samgåendet frivilligt men blev på 1970-talet tvingande. Ett nytt rekord nåddes per 1 januari 1967, då hela 40 sammanslagningar ägde rum. Det förra rekordet var från 1 januari 1952 med 39 områdesregleringar mellan stad och land. I några fall tillkom redan 1967 de kommuner som annars skulle ha tvångsbildats 1971. Den gamla stadskommunen hade ibland färre invånare än de kommuner som den gick samman med. Rekordåret 1967 inträffade den största sammanslagningen när Skellefteå stad gick samman med Skellefteå landskommun samt kommunerna Bureå, Byske och Jörn. Staden hade vid den tidpunkten 24 000–25 000 invånare, medan landskommunerna tillsammans noterades för en befolkning om 36 000–37 000 personer.

De indelningsförändringar som skett efter kommunblocksreformens slutgenomförande 1974 har inneburit att en kommun delats i två separata enheter. Det har alltså varit fråga om kommunindelningar och inte sammanslagningar. Antalet kommuner har därmed ökat

något från 278 till 290. Vid kommunindelningarna har man följt de gamla gränserna med rötter från 1862.

Köpingar

Antalet köpingar begränsades, som vi sett ovan, till ett tjugotal vid sekelskiftet 1900 med en folkmängd runt 25 000 personer. Flera av köpingarna hade tillkommit långt före 1862 som lyd- eller friköpingar. Efter ansökan hade de, med stöd i kommunalförordningen, ombildats till köpingskommuner. Dock inte alla äldre köpingar, vissa fick en rätt oklar administrativ status. Det gäller inte minst lydköpingarna utmed Smålandskusten i Kalmar län, till exempel Gamleby, Pathaholm, och Påskallavik, men också Kristianopel i Blekinge län och Båstad i Kristianstads län. Dessa orter benämns ofta municipal-samhälle och köping. I den officiella statistiken brukar de efter 1900 räknas som municipalsamhällen.

Eslöv

Eslöv var den första orten utan en lyd- eller friköpingsbakgrund som fick köpingsrättigheter. Tätorten Eslöv växte fram som ett stations-samhälle i Västra Sallerups kommun efter att södra stambanan öppnats för trafik i oktober 1858. Ytterligare järnvägsförbindelser, både söder- och västerut, tillkom i mitten av 1860-talet. En av de rallare som deltog i järnvägsbygget var Chr E Nilsson, som senare skulle bli känd som Eslövs kungen. Det var på hans initiativ Eslöv 1875 efter diverse turer fick rätt att bilda köpingskommun och bryta sig loss från Västra Sallerup.

Chr E Nilsson gjorde snabbt kommunal karriär men drev också en framgångsrik utminuterings- och utskänkningsverksamhet. År 1880 fick emellertid ett kommunalt bolag monopol på all sprithandel i köpingen. Nilsson lämnade då alla sina kommunala uppdrag och flyttade sin verksamhet utanför köpingens gräns till Västra Sallerups kommun. När Eslövs köping en tid därefter ville inkorporera intilliggande delar av Västra Sallerup, blev Nilssons lönsamma företag åter hotat. Han lyckades emellertid driva igenom sitt förslag om att

bilda ett municipalsamhälle av det tänkta inkorporeringsområdet. På så sätt stoppades köpingens planer och Nilssons verksamhet kunde fortsätta. Till styresman i Västa Sallerups municipalsamhälle, som bildades 1894, utsågs ingen mindre än Chr E Nilsson. Eftersom municipet låg i en ring runt köpingen hindrade det för en tid effektivt alla expansionsplaner. Först 1909 kunde inkorporeringen genomföras.

Fler köpingar tillkommer

Av rikets befolkning på cirka fem miljoner människor år 1900 bodde bara ungefär en halv procent i köpingarna. Det nya seklet inleddes med en rätt omfattande nybildning av köpingar. Mellan 1901 och 1911 tillkom inte mindre än 18 stycken, spridda över hela riket. Nybildningarna var fördelade på tolv län. Stockholms län låg i topp med fyra nya köpingar följt av Kopparbergs län med tre. I ungefär hälften av de 18 fallen var det tidigare municipalsamhällen som ombildades till köpingar. För många kommuner var köpingstillståndet endast en kort etapp på den fortsatta vägen mot stad. Av de 18 köpingar som tillkom i början av 1900-talet upphöjdes hela nio – Djursholm, Hässleholm, Sollefteå, Bollnäs, Huskvarna, Avesta, Vetlanda, Lidingö och Nynäshamn – med tiden till städer. För Huskvarna varade köpingstiden bara i några få år, från 1907 fram till 1911, då Huskvarna beviljades stadsrättigheter.

Nästa höjdpunkt i nybildningen av köpingar inföll på 1940-talet, precis som för städerna. Den höga takten fortsatte dessutom några år in på 1950-talet i anslutning till 1952 års storkommunreform. På 1940-talet tillkom 38 nya köpingar, vilka följdes av ytterligare elva under åren 1951 och 1952. Liksom tidigare var det även nu vanligt att de nya köpingarna hade en bakgrund som municipalsamhällen. Nybildningen var spridd över 17 av de 24 länen. Flest nybildningar, sex stycken, ägde rum i Värmlands län. Även Skåne var rikt representerat med fem nya köpingar i Malmöhus län och fyra i Kristianstads län.

Efter 1952 sjönk nybildningstakten högst väsentligt, för att helt upphöra inför kommunblocksreformen 1962. Den sist bildade köpingen är Ljusnarsberg i Örebro län, som tillkom 1962 genom sammanslagning av Kopparbergs köping med Ljusnarsbergs landskommun. Man skulle också kunna se nybildningen som en fortsätt-

ning på Kopparbergs köping. Köpingsväsendet nådde sin höjdpunkt vid denna tid med 95 köpingar vid 1960-talets mitt, av vilka 92 kvarstod 1970 med en folkmängd på cirka 720 000 invånare. I förhållande till rikets folkmängd på åtta miljoner invånare blir det en andel på strax under nio procent.

Köpingsväsendets växte huvudsakligen genom nybildning och inkorporering. Sett över hela perioden svarade den egentliga tillväxten – inflyttningsvinster och födelseöverskott – för mindre än hälften av befolkningsökningen. Samtidigt finns det perioder, till exempel 1910-talet, där ombildningarna resulterade i minskad köpingsfolkmängd och ökningen främst generades genom den egentliga tillväxten.

Inkorporering av landsbygd till köpingarna förekom i några få fall redan på 1800-talet. Takten förblev låg, i genomsnitt cirka en områdesreglering per år, ända fram till 1940-talet. I regel handlade det om delinkorporeringar från köpingens moderkommun, med rätt beskedlig befolkningseffekt. I slutet av 1940-talet inträffade en markant uppgång, som kulminerade 1952 med 23 områdesregleringar i anslutning till kommunreformen. Vid den tiden blev det också vanligt med inkorporeringar av hela landskommuner, och ofta var det den gamla moderkommunen som lades samman med köpingen. En ny uppgång följde i slutet av 1960-talet och i anslutning till nästa kommunreform. Över 90 000 människor blev därmed köpingsbor, och det var en avsevärt större befolkningseffekt än tidigare.

Långt över hundra kommuner, närmare bestämt 133, har erfarenhet av att ha varit köping. För vissa inskränkte sig upplevelsen till några få år, medan andra förblev köpingar så länge det var möjligt. Mönsterås till exempel anlades som lydköping 1620, blev köpingskommun 1863, och kvarstod som sådan fram till den enhetliga kommuntypens införande 1971. Malmköping startade som friköping 1784, ombildades till köpingskommun 1863 och förblev det ända fram till 1971. Bland de tidigt bildade köpingskommunerna var det vanligt att de efter en kortare eller längre tid ombildades till städer. Endast tre av de orter som fick köpingsrättigheter intill 1900 förblev köpingar, nämligen Vara (1894), Hörby (1900) och Grästorp (1900).

Ombildning till stad blev dock med tiden mindre vanligt, de två sista var Sandviken (1927) och Lycksele (1929). För övrigt var ombild-

ning till stad den enda egentliga anledningen till att en köping avvecklades. Endast i några få fall upplöstes en köping, och det inträffade i anslutning till storkommunreformen. Figeholm och Mörbylånga i Kalmar län är två exempel. Figeholm anlades som lydköping 1660 och blev köpingskommun 1878. Mörbylånga började som friköping 1820 och fick rätten att bilda köpingskommun 1881. Båda var småorter med folkmängder runt 700–750 personer.

Störst bland köpingarna vid sekelskiftet 1900 var Tidaholm med 3 900 invånare. Även Lysekil och Arvika nådde över 3 000 personer. I Mörbylånga bodde vid samma tid bara 175 människor. Vid 1900-talets mitt var Sollentuna ledande med 18 500 invånare, närmast följd av Finsspång med 12 800. Mörbylånga hörde med 700 invånare fortfarande till de minsta, nu tillsammans med Grebbestad. I slutet av 1960-talet tävlade Täby och Sollentuna om att vara den befolkningsrikaste köpingen. Efter att Mörbylånga köping upplöstes 1952 var Båstad den minsta köpingen med omkring 2 200 invånare. Ingen köping hade således längre under 2 000 invånare.

Municipalsamhällen

Tillkomst och avveckling

Möjligheten att bilda municipalsamhällen öppnades genom 1860-talets kommunallagstiftning och de fyra stadsstadgorna, byggnads-, brand-, hälsovårds- och ordningsstadgan. Dessa innehöll regler och föreskrifter som i princip endast gällde för städer, men de kunde också tillämpas i andra tätbebyggda samhällen. I köpingarna var till exempel byggnads- och brandstadgorna för stad obligatoriska. Men också för stationssamhällen, fiskelägen, hamnar och andra mer tätbefolkade platser kunde Kungl. Maj:t besluta om att en eller flera stadsstadgor skulle tillämpas. Första gången detta inträffade var 1875, då hälsovårdsstadgan för stad skulle tillämpas inom Höganäs bruks kommun. Strax därefter följde stadsstadgor för Dalarö i Stockholms län 1876, Råå fiskeläge i Malmöhus län 1877 och Torekovs fiskeläge i Kristianstads län 1879. I de tre senare fallen avsåg bestämmelserna enbart en del av landskommunen, vilket också är den typiska formen för ett municipalsamhälle. I några få fall har stadgorna gällt hela

landskommuner, men de brukar inte räknas till municipalsamhälle-
nas skara.

På många orter utvecklades rätt snart ett eget styre för landskom-
munens municipala del, som dock var underordnat kommunens hög-
sta beslutande organ. Vid sekelskiftet utfärdades en särskild lagstift-
ning kring municipalsamhällena. De skulle organiseras på samma
sätt som kommunen i stort med fullmäktige, eller stämma, som hög-
sta instans. Municipalsamhällena fick samtidigt rätten att beskatta
sina invånare. Men fortfarande bildade de inte självständiga kommu-
nala enheter, utan löd under moderkommunen. När den nya lagen
trädde ikraft fanns det över hundra orter av det slaget.

På 25 år – mellan 1875 och 1900 – hade det således bildats inte
mindre än ett hundratal municipalsamhällen, i genomsnitt fyra om
året. Nybildningen fortsatte ända fram till 1949. Den var som mest
intensiv under 1910- och 1920-talen då 114 nya municipalsamhällen
uppstod. Det blir i genomsnitt mer än fem per år. Totalt tillkom mer
än 220 nya municip mellan 1900 och 1950. Det sist bildade var Ruda i
Kalmar län som fick sina stadgor 1949. Folkmängden i det nya muni-
cipet uppgick 1950 till 762 personer, vilket var mindre än i flertalet av
länets övriga municipalsamhällen.

Efter 1949 har inga nya municipalsamhällen bildats. Under 1950-
talet inleddes istället en avveckling, eftersom samhällsutvecklingen
innebar att behovet av sådana specialkommuner minskade. Den fort-
gående urbaniseringen medförde bland annat att allt fler landskom-
muner måste ta sig an tätortsfrågor. Inkorporeringar av stora lands-
bygdsområden till städerna fick samtidigt till följd att städerna i ökad
grad hade att hantera landsbygdsfrågor. Skillnaderna i kommunala
uppgifter mellan stad och landsbygd höll på att utjämnas.

I takt med samhällsomvandlingen ändrades också lagarna. Riksdag-
en beslöt således 1956 att från 1 januari 1958 införa en allmän ord-
ningsstadga för hela riket, stad som landsbygd. På motsvarande sätt
beslöt riksdagen 1958 om införandet av en allmän hälsovårdsstadga
från 1 januari 1960. Och fyra år senare (1962) fattade man beslut om
allmän brandstadga att gälla från 1 januari 1963. De municipalsam-
hällen som bildades med stöd av ordnings-, hälsovårds- eller brand-
stadgan kom därmed automatiskt att upplösas. Mellan 1956 och
1960 avvecklades 90 municipalsamhällen och fyra ombildades till

köpingar. Kvar fanns fortfarande möjligheterna att använda byggnadslagen och byggnadsstadgan för bildandet av municip. Och det fanns visst utrymme för nybildning i ordningsstadgan från 1958. Men inga av dessa möjligheter kom att användas. Avvecklingen fortsatte, och endast fem municipalsamhällen återstod 1967.

Storlek och livslängd

Många orter hade en relativ kort livslängd som municipalsamhälle. I vissa fall dröjde det bara några år innan samhället ombildades eller inkorporerades. Domnarvet i Stora Tuna kommun, Kopparbergs län, bildade till exempel municip 1925 för att redan 1928 ombildas till Domnarvets landskommun. Ett annat kortlivat municip i Dalarna var Marnäs, bildat 1918 och inkorporerat med Ludvika stad 1925. Obbola municip i Holmsunds kommun existerade i åtta år, från 1939 till 1947, då det kom att ingå i Holmsunds nybildade köping. På motsvarande sätt blev Malens municip i Båstads kommun, bildat 1931, efter sex år en del av Båstads köping, när den bildades 1937.

Under 1900-talets första hälft ombildades ett sjuttiootal municip till köpingar och ungefär lika många blev städer genom nybildning eller efter inkorporering. Direkt avveckling var vid den tiden ovanligt. Efter 1950 var däremot upplösning vanligt förekommande och ombildning blev alltmer sällsynt. Som en följd av storkommunreformen avvecklades bara mellan 1952 och 1955 hela 30 municipalsamhällen. Och takten ökade som vi sett ytterligare i slutet av decenniet till följd av ändrade lagar.

Andra orter kom att bestå som municip över lång tid. Den ort som längst av alla kvarstod som municipalsamhälle är Nyland i Ytterlän-näs kommun, Västernorrlands län. Redan 1885 fick Nyland sina första stadsstadgor och trots sin ringa folkmängd överlevde man alla reformer och förblev municipalsamhälle ända fram till 1970. I Nyland bodde då cirka 700 personer.

Nästan lika länge existerade Mollösunds municipalsamhälle i Mollösunds kommun, Göteborgs och Bohus län. Föreskrifter om hälsovårdsstadgan för stads tillämpning i fiskeläget Mollösund var anledningen till municipalbildningen 1886. Mollösund kvarstod i denna kommunala form, liksom Nyland, fram till 1970. Folkmängden uppgick då till endast cirka 350 personer och hade kontinuerligt

minskat genom hela 1900-talet från över 900 invånare under seklets inledande decennier.

Under 1880-talet tillkom för övrigt många municipalsamhällen i Göteborgs och Bohus län men även i Kristianstads län. På västkusten var det ofta fiskelägen som skulle tillämpa hälsovårdsstadgan för stad. I östra Skåne däremot påbjöds bland annat byggnads- och brandstadgor i flera stationssamhällen. Många av de västsvenska municipalsamhällen som bildades just 1886 upplöstes först vid införandet av den allmänna hälsovårdsstadgan 1960. Bland de tidiga municipalsamhällena i Kristianstads län fanns några mer livskraftiga orter, som med tiden utvecklades till köpingar, som Osby (1937), eller som Hässleholm till stad (1914). Ett tredje län med åtskilliga municipalsamhällen är Västerbotten, där nybildningen var särskilt riklig på 1930-talet. Dorotea, Holmsund, Jörn och Storuman utgör några exempel.

Inte bara livslängden utan även storleken varierade kraftigt. Folkmängden i vissa municipalsamhällen stannade under 200 personer och nådde därmed inte den senare satta gränsen för tätort. Minst var Tingstad i Backa kommun utanför Göteborg med ett femtiotal invånare 1920. Runt hundra personer befolkade Kristianopel i Blekinge län och Flatholmen i Stenkyrka kommun, Göteborgs och Bohus län.

Andra municipalsamhällen nådde upp mot 10 000 invånare och ibland mer än så. De hade således större folkmängder än många städer. Störst var Huddinge municipalsamhälle i Huddinge kommun utanför Stockholm med 13 200 invånare (1950). Det hade bildats i liten skala 1924 och nådde sin storlek efter ombildning 1947, då Fullersta, Hörningsnäs, Snättringe och Stuvsta municipalsamhällen slogs samman med Huddinge. Ett annat stort municipalsamhälle var Lundby utanför Göteborg, bildat 1891 och med över 12 000 invånare strax innan hela Lundby kommun 1906 inkorporerades med Göteborgs stad. Liljeholmens municipalsamhälle i Brännkyrka kommun nådde över 9 000 invånare före inkorporeringen med Stockholm 1913.

De stora municipalsamhällena var ofta förorter till Stockholm eller Göteborg. Ibland hade de bildats som ett alternativ till inkorporering. Det var inte alltid städerna ville införliva oreglerad bebyggelse av låkstadskaraktär. Och det gäller inte specifikt Stockholm och Göte-

borg. Tillkommande kostnader för infrastruktur, skola och fattigvård skulle vid inkorporering bli betydande och skatteintäkterna små. I sådana fall kunde municipalbildning bli lösningen.

Ortens egna invånare var heller inte alltid för en municipalbildning och inte heller kommunledningen. När länsstyrelsen i Stockholms län under 1940-talet föreslog ytterligare municipalsamhällen i Sollentuna och Täby svarade kommunerna med ansökningar om att få bilda köping. Så blev också fallet. Huddinge landskommun föredrog däremot att förbli municipalsamhälle framför ombildning till köping eller stad, vilket länsstyrelsen förordade.

I vissa förortskommuner blev antalet municipalsamhällen stort. Huddinge hade som mest sex stycken. Andra grannkommuner till Stockholm som Spånga hyste fem municipalsamhällen och Solna fyra. Tre municipalsamhällen (Gårda, Krokslätt och Lunden) bildades i Örgryte kommun utanför Göteborg. De upplöstes när hela kommunen inkorporerades av staden 1922. Även längs Bohuskusten fanns några kommuner med många municipalsamhällen. Styrso och Öckerö kommuner hade till exempel fyra vardera. Mer normalt var ett municipalsamhälle per landskommun, i den mån det fanns några alls. Ibland kunde ett municipalsamhälle skära gränsen mellan två kommuner.

Alla stora municipalsamhällen var dock inte förorter. Kiruna municipalsamhälle i Jukkasjärvi kommun, grundat 1908, registrerade över 10 000 invånare före stadsbildningen 1948. Blivande städer som Boden och Katrineholm hade som mest runt 6 000 invånare under municipaltiden.

Icke-administrativa tätorter

Ett municipalsamhälle utgjorde ingen egen primärkommun utan var en tätbebyggd del av en landskommun. För andra kanske lika tätbefolkade delar utfärdades aldrig några stadsstadgor. Sådana samhällen låg därmed kvar under landskommunens förvaltning. Officiellt betecknades de ursprungligen som icke-administrativa tätorter. I många fall var det fråga om bruksorter där ortens dominerade bolag skötte mycket av "det kommunala": skola, fattigvård, brand-

skydd, ordning, hälsovård, byggnadsreglering med mera. På andra håll, och kanske främst i förortskommuner, var det fastighetsägarföreningar, samfälligheter eller liknande som ansvarade för platsens gemensamma frågor. Med tiden övertog dock kommunerna alltmer skötseln av de allmänna uppgifterna. Ibland genom ombildning till municipalsamhälle, köping eller stad.

Antalet icke-administrativa tätorter omnämnda i officiell statistik ökade från cirka 800 år 1920, när den registrering som inletts redan 1890 blev mer fullständig, till närmare 1 100 år 1950. Registreringen skärptes något vid folkräkningen 1930, och antalet orter sjönk från 805 till 779. Mer än hundra av orterna från 1920 års räkning var nu strukna, samtidigt tillkom flera nya orter. Efter 1930 ökade antalet icke-administrativa tätorter stadigt.

Den nya tätortsdefinition som infördes 1950 innebar att begreppet icke-administrativ tätort försvann. Sverige indelades nu i tätorter och glesbygd, samtidigt som den gamla indelningen i städer, köpingar och landskommuner (inklusive municipalsamhällen) behölls. Antalet tätorter enligt den nya definitionen uppgick 1950 till drygt 2 000, varav ungefär hälften utgjordes av vad som tidigare kallats icke-administrativa tätorter. Av Sveriges cirka 2 300 landskommuner under perioden 1920–1950 hade cirka 40 procent, 970 stycken, tätortsbosättning i form av municipalsamhälle eller icke-administrativ tätort. Samtidigt bör man komma ihåg att registreringen av icke-administrativa tätorter inte varit helt fullständig.

Omsättningen av icke-administrativa tätorter var relativt hög. En del av dem kom att uppgraderas till municipalsamhällen och/eller köpingar. Andra pendlade fram och tillbaka kring nivån 200 invånare vilken var den lägsta gränsen för att inkluderas bland icke-administrativa tätorter. Andra orter, och ibland rätt stora orter, försvinner utan särskild kommentar ur statistiken vid en räkning för att senare återkomma på en fortsatt hög nivå.

Flera icke-administrativa tätorter hade större folkmängder än de mindre städerna. Domnarvet utanför Borlänge redovisade till exempel över 12 000 invånare år 1940. Över 10 000 personer bodde i området kring Motala verkstad 1945, innan det uppgick i Motala stad. Tureberg, som 1944 blev en del av Sollentuna köping, hade 1940 strax under 10 000 invånare. Motala verkstad befolkades liksom Skutskär

redan 1920 av mer än 6 000 personer. De tillhörde det året tillsammans med Grängesberg (5 000 invånare) de största icke-administrativa tätorterna. År 1950 var Domsjö och Hofors, båda två med över 8 000 invånare, störst i denna kategori. Grängesberg och Skutskär följde närmast med 5 900 respektive 5 600 invånare. Flertalet icke-administrativa tätorter var dock små med under tusen invånare.

Bland de städer som startat som icke-administrativa tätorter märks Trollhättan, Huskvarna, Mölndal och Sandviken. Och i köpingarnas krets finner vi bland andra: Saltsjöbaden, Finspång, Norrahammar, Olofström, Mellerud, Degerfors, Hallstahammar, Mora och Ånge.

Storkommunreformen

Småkommunproblematiken

Antalet landskommuner var 1940 nästan exakt detsamma som 1862, nämligen 2 355 stycken. Av rikets befolkning bodde vid denna tid 60 procent i landskommunerna mot hela 90 procent vid kommunalförordningarnas tillkomst. Både städer och köpingar hade kraftigt ökat sina andelar. Den rikliga nybildningen av städer och köpingar under 1940-talet tillsammans med omfattande inkorporeringar innebar att landskommunernas andel av rikets befolkning sjönk raskt. År 1950 var mindre än hälften (48 procent) av Sveriges drygt sju miljoner invånare bokförda på landskommunerna. Balansen hade svängt över till städernas och köpingarnas fördel. Det fanns samtidigt en hel del tätortsbosättning inom landskommunerna, både i form av municipalsamhällen och så kallade icke-administrativa tätorter.

Landsbygdens småskaliga kommunstruktur uppfattades från centralt håll snarast som ett hinder för samhällsutvecklingen. Kommunindelningen sågs som otidsenlig, ineffektiv och orationell. Man talade om en småkommunproblematik. Avfolkningen av landsbygden innebar att de små kommunerna förlorade stora delar sin yngre och arbetsföra befolkning och tappade därmed i skattekraft. Samtidigt stod kommunerna inför nya och kostsamma utmaningar inför planerade reformer inom bland annat skolan och vården. För folkhemmets reformatorer var det närmast en självklarhet att välfärden måste byggas underifrån med kommunerna som bas och med vidgade

kommunala ansvarsområden. Alternativ som att lägga hela välfärdsbygget hos landstingen, kommunalförbund eller regionala statliga organ och centrala ämbetsverk var aldrig aktuella på allvar. Därför krävdes större kommuner. En kommunreform var i antågande.

Kommunerna själva var i allmänhet nöjda med sakernas tillstånd och ville fortsätta bestämma över sina gemensamma frågor som man alltid gjort, inte tillsammans med en eller flera grannkommuner. En kommunreform kunde säkert vara lämplig för andra, men vi klarar oss bra på egen hand, var en vanlig uppfattning. Fullmäktige i Berg (Kronobergs län) menade till exempel att en kommunreform aldrig kunde bli aktuell för någon av socknarna i länet. I Berg liksom på andra orter värnade man om sitt lokalsamhälle med dess gemenskapsformer, självkänsla och identitet. Misstron mot överhetens påbud var massiv. Skepsisen kunde även omfatta grannkommunerna.

Frågan om den ”rätta” kommunstorleken hade diskuterats redan i samband med de första kommunalförordningarnas tillkomst. Vissa ansåg att socknarna från början var för små enheter och förordade istället häradet eller pastoratet. Så blev nu inte fallet utan socknarna oavsett storlek blev de nya kommunerna. I takt med växande kommunala åtaganden och krympande befolkning på landsbygden levde frågan vidare.

Kommunalförbund

År 1913 tillsattes en statlig utredning, Nybildningskommittén, för att se över den kommunala indelningen. Dess arbete ledde fram till två nya lagar, båda utfärdade 1919. Den ena var lagen om kommunalförbund, som skulle underlätta möjligheterna till frivilliga samarbeten mellan kommuner. Små landskommuner uppmuntrades därigenom att samarbeta till exempel kring fattigvården eller hälsovården. Den andra lagen gav staten rätt att fritt överföra områden från en landskommun till stad, köping eller annan landskommun. På det sättet ville man från centralt håll underlätta inkorporeringar.

Kommunalförbunden blev aldrig någon riktig framgångssaga. I början av 1940-talet fanns det drygt 500 kommunalförbund med cirka 1 400 medlemmar. Det ger ett genomsnitt på två–tre kommuner per förbund. Ungefär hälften avsåg polisiärt samarbete, medan 35–40 procent av förbunden ägnade sig åt fattigvårdsfrågor. Dess-

utom förekom i några fall samverkan inom brandskyddet, hälsovården och skolan. Vissa kommuner ingick i flera förbund, till exempel ett för polisen och ett annat för fattigvården och kanske ett tredje för brandväsendet. Den här splittringen av en liten kommun på flera förbund sågs av samtiden som ett ytterligare hinder för en effektiv kommunal skötsel.

Ett exempel på en trakt rik på kommunalförbund är Trögds härad utanför Enköping. Där organiserade fem kommuner ett fattigvårdsförbund och samarbetade kring ett gemensamt ålderdomshem i Grillby municipalsamhälle. Och häradets samtliga tolv kommuner ingick i ett kommunalförbund kring brandförsvaret. I bygden fanns dessutom ett polisförbund. Även inom andra verksamheter fanns kommunal samverkan.

Det var dock inte alltid helt lätt att sluta avtal om bildandet av ett kommunalförbund. Kommunalstämman i Gällared avvisade till exempel 1930 förslaget om ett fattigvårdsförbund med grannarna Ullared, Fagered och Källsjö. Det tänkta vårdhemmet skulle ha placerats i Ullared. Mer framgångsrika var ansträngningarna att bilda ett kommunalt kristidsförbund i slutet av 1930-talet. Samarbetet innefattade Drängsereds, Krogsedereds och Gunnarps kommuner förutom Gällared. Förbundet hade sitt säte i Gunnarp. På ostkusten fanns ett motsvarande samarbete mellan Misterhults landskommun och Figeholms köping.

Antalet kommunalförbund steg kraftigt under 1940-talet upp till 900. Polisförbund var fortsatt den vanligaste kategorin. Kanske kan uppgången ses som ett sätt att försöka motverka planerade kommunsammanläggningar.

I nationens intresse

Frågan om kommunstorleken togs även upp av bland annat 1920- och 1930-talens kommunalskatteberedningar. Något direkt samband mellan låg folkmängd och högt skattetryck kunde man dock inte finna. Små kommuner med låg skattekraft hade samtidigt låga utgifter och begränsad kommunal verksamhet. Därför menade man att en kommunreform inte var nödvändig av skatteutjämningskäl.

En första motion om en ny kommunindelning inlämnades till riksdagens andra kammare i januari 1939. Motionen bifölls, men ärendet

blev liggande, kanske på grund av det pågående kriget. Nya motioner följde därför 1942. Samma år föreslog en statlig utredning, Socialvårdskommittén, inrättandet av särskilda socialvårdskommuner som skulle sköta ärenden kring fattigvård, barnavård, nykterhet, folkpensionering, hälsovård med mera. En minimistorlek på 3 500–4 000 invånare rekommenderades och sammanläggningen skulle kunna ske tvångsvis om kommunerna trilskades. I första hand var det de små landskommunerna i södra Sverige kommittén ville reformera. Förslaget mötte ringa gehör. Flertalet remissinstanser var avvisande, och regeringen sade bestämt nej.

Istället tillsatte regeringen i juni 1943 en ny utredning, kallad Kommunindelningskommittén, med uppdrag att se över kommunindelningen. Den presenterade sitt betänkande 1945, varefter förslaget gick på remiss till berörda statliga organ och vissa kommuner. Förslaget innebar att kommuner skulle läggas samman till större enheter, kallade storkommuner. Den rekommenderade minimistorleken uppgick till 2 000–3 500 invånare med en skattekraft på minst 8 000–10 000 kronor. Man skulle också ta hänsyn till befolkningens förändrade rörelsemönster. Storkommunerna skulle således byggas upp kring en i bygden dominerande tätort med ett någorlunda brett och varierat serviceutbud.

De mest kritiska synpunkterna kom, kanske inte helt överraskande, från de mindre kommunerna. Ett vanligt motargument var de långa avstånd som skulle uppstå inom storkommunerna. Minskad lokal demokrati var en annan kritisk synpunkt som framfördes. Befolkningsrika städer, köpingar och landskommuner var däremot i huvudsak positiva. Bland förespråkarna pekade man bland annat på möjligheterna till stärkt kommunalt självstyre.

I riksdagen mötte utredningens förslag inget större motstånd. Alla politiska partier ansåg att en reform var nödvändig. Diskussionerna handlade mer om hur långtgående förändringarna skulle vara. Representanter från främst sydsvenska län med många småkommuner yrkade oavsett parti på begränsade sammanläggningar. Ledamöter från län med mer storskalig kommunstruktur var villiga att gå hårdare fram.

Riksdagen fattade principbeslut om storkommunreformen i juni 1946. Det var huvudsakligen en reform för södra Sveriges landsbygd

med sina många små landskommuner. Norrland, där landskommunerna redan var tämligen stora, berördes i mindre utsträckning. Norrbottens och Västerbottens län inte alls. Reformen angick inte heller städerna och köpingarna, även om det kom att genomföras ovanligt många inkorporeringar samma år som reformen trädde ikraft. Likaså lämnades ö-kommuner utanför den kommunala nyordningen. Det var tänkt att den nya kommunindelningen skulle träda ikraft från 1 januari 1950. Arbetet drog dock ut på tiden och reformen fick lov att uppskjutas till 1 januari 1952.

Landskommunerna protesterar

Det lokala motståndet mot storkommunreformen märktes i bland annat länsstyrelsernas arbete med att rita om den kommunala kartan. Vilka kommuner skulle slås samman med varandra? Var skulle centralorten i den nya storkommunen ligga? Och vad skulle den heta?

Av drygt 2 200 landskommuner begärde ungefär var tionde (234 stycken), som svar på länsstyrelsens förslag till ny indelning, att få kvarstå som egen kommun. Ytterligare drygt 500 landskommuner ville ha en annan sammanläggning än den föreslagna. Ungefär en tredjedel (772 kommuner) avvisade därmed länsstyrelsernas preliminära förslag. Det stora flertalet, två av tre, tillstyrkte således reformen. Kommunens politiska majoritet tycks inte ha haft någon betydelse för beslutet. Landsbygdens kommunala frågor var sällan partipolitiskt skiljande. Motsättningar kunde vara av annat slag och i efterhand är de inte alltid lätta att förstå.

Kravet på att få kvarstå som egen kommun var starkast bland landskommuner med 1 500–2 000 invånare. Men också rätt framträdande i intervallet 2 000–3 500 invånare. Det var alltså kommuner som låg kring den föreslagna minimistorleken för en storkommun, som kämpade för sin existens. Bland landskommuner med under tusen invånare var däremot motståndet obetydligt. Där insåg man att alla protester skulle vara förgäves. Kommunerna med över 3 500 invånare tillstyrkte i hög utsträckning.

Även om många små kommuner med under 1 500 invånare insåg det lönlösa i att kämpa för att förbli egen kommun gick man inte med på länsstyrelsens förslag utan förordade en annan indelning. Från

den här gruppen var det tämligen vanligt med förslag till alternativa lösningar. Mellan 25 och 30 procent av de berörda kommunerna begärde annat utseende på den blivande storkommunen.

Många av argumenten för att få kvarstå som egen kommun eller ingå i annan kommunkombination hade en geografisk karaktär. Man pekade till exempel på alltför långa avstånd inom den föreslagna storkommunen, dålig vägkvalitet och för stor yta. Vidare framhölls det olämpliga i att sammanföra kommuner av olika karaktär som industrikommun med jordbrukskommun eller skogsbygd med slättbygd.

De statliga myndigheter som arbetade med indelningen i storkommuner hade således åtskilliga motförslag att beakta. Nya förslag väcktes dessutom under arbetets gång och berörda kommuner hann skifta ståndpunkt flera gånger. Ibland fanns även oenigheter inom kommunen. Fullmäktige i Axbergs landskommun utanför Örebro röstade fem gånger kring olika kommunkombinationer under åren 1947–1949. Och inget av alternativen blev den slutliga lösningen. Grannkommunen Hovsta slets mellan att inkorporeras med Örebro stad eller bilda storkommun med enbart Axberg. Till slut blev man en del av Axbergs storkommun dit även Ervalla och Kil fördes.

Kristvalla fullmäktige, utanför Nybro stad, voterade också flera gånger. Där liksom i många andra kommuner återkom fullmäktige eller stämman vid ett flertal sammanträden till frågan om den framtida kommunbildningen. För de flesta var första valet att förbli egen kommun. I fyra fall ordnades lokala folkomröstningar.

På andra håll mötte kommunreformen inget synbart motstånd i fullmäktige eller på stämmor. Kommunalstämman i Steninge och fullmäktige i Harplinge (Hallands län) godkände var och en för sig enhälligt länsstyrelsens förslag om att lägga samman de två till en storkommun. Stämman i Steninge tillstyrkte även namnförslaget Harplinge-Steninge. Däremot menade fullmäktige i Harplinge att namnet borde vara Harplinge, vilket det också blev.

Fullmäktige i Ås och stämman i Sällstorp (Hallands län) instämde likaså i länsstyrelsens förslag om att de skulle tillhöra Veddige storkommun. En reservation lämnades dock mot beslutet i Ås. Veddige kommunalfullmäktige (1 700 invånare) ville helst lämnas utanför reformen, men kunde tänka sig ett samarbete med Sällstorp. Kom-

binationen Veddige-Sällstorp-Ås fann man däremot mindre lämplig på grund av befarade svårigheter att organisera ett väl fungerande skolväsende i Ås.

Värö fullmäktige (Halmstad län) hade inte heller några invändningar mot förslaget att slås samman med Stråvalla, under namnet Värö. Värö landskommun hade vid den tiden cirka 2 400 invånare. Stråvalla var mycket mindre och hade en folkmängd under 300 personer. Vid Stråvallas extra kommunalstämma den 24 februari 1947 föreslogs en helt annan kommunindelning än den av länsstyrelsen förordade, utan Värö. Votering begärdes och länsstyrelsens förslag förlorade knappt med 75 röster mot 82 och 1 blank röst. Stråvalla var alltså i den här frågan delad i två läger. Den välbesökta extrastämman vittnar om att ärendet engagerade många. Enligt protokollet deltog 80 procent av de röstberättigade. Till sist genomfördes ändå länsstyrelsens ursprungliga förslag.

Meningarna om hur den rätta kombinationen av kommuner skulle se ut gick ofta isär och långt ifrån alla kunde få sina önsknings tillgodosedda. I inte mindre än två av tre storkommuner skedde sammanläggningen därför med visst tvång. Minst en av kommunerna var i dessa fall emot kommunbildningen. På liknande sätt tvingades ungefär 40 procent av alla berörda landskommuner in i storkommuner de egentligen inte ville tillhöra. Det tvångsmässiga samgåendet, liksom det frivilliga, framstår som oberoende av partipolitiska förhållanden. Det var således lika vanligt med tvångssammanläggningar av socialdemokratiskt styrda kommuner som av de med borgerligt styre.

Samgåendet var inte smärtfritt. Blädinge landskommun i Kronobergs län, som stod inför en sammanläggning med Vislanda, beslöt i februari 1946 att gratis överlåta en större skogsfastighet från kommunen till kyrkan. Därigenom skulle betydande ekonomiska värden behållas i Blädinge och inte kunna disponeras av de nya makthavarna i Vislanda storkommun. Transaktioner av den här typen hade förutsetts och förbjudits av riksdagen i en lag från juni 1946 med retroaktiv verkan från 1 januari 1944. Ledamöter från Vislanda vände sig i juni 1952 till länsstyrelsen och begärde att en särskild skatt skulle påföras Blädinge på det sätt lagen föreskrev.

När länsstyrelsen senare överlämnade ärendet till regeringen för avgörande, menade man att saken borde lämnas utan åtgärd. Det

redan starkt infekterade samarbetet mellan Blädinge och Vislanda skulle inte förbättras genom en straffskatt. Skolorna i Blädinge hade till exempel, trots protester, rätt omgående lagts ned och överförs till Vislanda. Regeringen lät sig dock inte bevekas utan beslöt strax före jul 1952 om en särskild kommunalskatt för invånarna i gamla Blädinge landskommun på 1,60 kronor per hundra skattekronor för 1953. Bitterheten levde vidare och Vislanda storkommun framstår inte som en särskilt lyckosam nybildning.

Reformen i hamn

Efter att storkommunreformen slutligen genomförts bestod Sverige av 816 landskommuner mot tidigare över 2 300. Av de 816 storkommunerna var det 512 som direkt berördes av reformen, medan de övriga kvarstod som egna kommuner. Vanligast var att två eller tre kommuner lades samman till en ny enhet. Tillsammans utgjorde de cirka 60 procent av sammanslagningarna. I nio fall bestod en storkommun av mer än tio enheter. Det var förstas i län med många småkommuner (Gotland, Malmöhus, Älvsborg och Skaraborg) som de mest omfattande sammanläggningarna ägde rum. Som mest lades 18 landskommuner samman till en gemensam storkommun. Det gällde Romakloster på Gotland och västgötska Vårgårda. Alla de gamla landskommuner som ingick i Romakloster storkommun hade under tusen invånare. Och i Vårgårda var det enbart municipalsamhället (cirka 1 600 invånare) som nådde över tusen personer.

Flera av storkommunerna hade folkmängder under den rekommenderade miniminvån på 2 000 personer. Fyra till och med under tusen invånare. Det gällde tre ö-kommuner (Visingsö, S:t Ibb på Ven och Holmön utanför Umeå) samt Hotagen i Jämtland. Ö-kommuner var som bekant undantagna från reformen och för Hotagens del var det långa avstånd och dåliga vägar som motiverade avsteg från grundprinciperna. Flertalet storkommuner hade, likt halländska Harplinge, Värö och Veddige och småländska Vislanda, mellan 2 000 och 4 000 invånare, vilket snart skulle visa sig otillräckligt.

För invånarna i åtskilliga sydsvenska landskommuner var nyårsaf-ton 1951 det stora vemodets dag. Det berättas från Berg i Kronobergs län hur folk vid midnatt samlades på kyrkbacken för att ta farväl av sin gamla landskommun. Många grät öppet alltmedan kyrkklockorna

ringde in det nya året. Så starka kunde känslorna för hembygden vara.

I de många småkommunerna på Enköpingsslätten var kanske entusiasmen inför storkommunerna inte större än i Småland, men känslorna möjligen mer kontrollerade. I Villberga kommun till exempel inbjöd fullmäktige till samkväm i Godtemplarlokalen. Där bjöds på kaffe, musik och sång. Men även bildvisning över Villberga socken i äldre tid. Kvällen avslutades med att man unisont sjöng nationalsången, *Du gamla, du fria*.

Kommunblocksreformen

För regering och riksdag blev det snart uppenbart att storkommunreformen inte var tillräckligt långtgående. Kritik av sådant slag hade framkommit redan under genomförandet. Många kommuner ansågs fortfarande alltför små. Och det kommunala uppdraget fortsatte att utvidgas. Regionalpolitik och samhällsplanering är några exempel på tillkommande områden. Samtidigt fortsatte befolkningsomflytningen från land till stad och från glesbygd till tätort. I början av 1960-talet hade en av tre storkommuner färre än 3 000 invånare, vilket var reformens nedre gräns.

Möjligheterna att samverka inom ramen för ett kommunalförbund fanns kvar men utnyttjades liksom tidigare bara sporadiskt och ofta med mindre framgång. Antalet förbund minskade kraftigt till följd av storkommunreformen. Många förbund hade därefter spelat ut sin roll och verksamheten upphörde automatiskt i och med den nya kommunindelningen. I början av 1960-talet fanns knappt 250 förbund. Liksom tidigare ägnade sig merparten av kommunalförbunden, sju av tio, åt polisiärt samarbete. Näst vanligast var samverkan inom socialvården.

Samverkanstraditionerna i gamla Trögds härad utanför Enköping är ett exempel på samarbeten som levde vidare efter storkommunreformen. Tre av de nya storkommunerna, Norra Trögd, Södra Trögd och Åsunda, bildade således i början av 1950-talet ett nytt kommunalförbund för att tillsammans organisera polisväsendet.

Ny kommunal geografi

I slutet av 1950-talet tillsatte regeringen en ny utredning kring den kommunala indelningen. Nu ville man gå vetenskapligt tillväga och konstruera kommuner utifrån centralortsteorin. En kommun skulle således i princip bestå av en större stad eller tätort med tillhörande omland. På så sätt sökte man nå en överensstämmelse mellan den kommunaladministrativa indelningen och befolkningens faktiska rörelsemönster. Vidare ansågs det önskvärt att kommunerna skulle vara näringsgeografiskt och demografiskt homogena områden. Som vetenskapliga experter anlätades geograferna Torsten Hägerstrand och Sven Godlund. Det torde vara få gånger som vetenskapen så direkt använts i kommunalpolitikens tjänst.

Under professorerna Hägerstrand och Godlunds ledning utförde de anförtrodda geograferna en serie mätningar av orters centralitet och bestämningar av omlandens utsträckning för olika varor och för kommunal service. Man fann bland annat att enhetsskolan (senare grundskolan) krävde ett befolkningsunderlag på 6 500–8 500 personer. För att få till stånd väl fungerande arbetsmarknadsområden var siffran 30 000 personer. Utredarna menade att minimistorleken för en svensk kommun i mitten av 1970-talet borde vara 8 000 invånare. De nya enheterna skulle utformas som kommunblock och de skulle upprättas med ledning av resultaten från geografernas centralitetsmätningar och omlandsbestämningar. Storkommunernas gränser skulle samtidigt följas så långt som möjligt. En befintlig storkommun skulle således helst inte delas på olika kommunblock. På liknande sätt hade storkommunernas gränser avpassats efter de gamla sockengränserna.

Riksdagen följde i huvudsak utredningens förslag när man i februari 1962 fattade principbeslut om en ny kommunal indelning av Sverige. Reformen skulle dock vara frivillig. Och varje kommun gavs vetorätt. Kommunerna fick därefter i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna samråda om den lämpligaste kommunindelningen av respektive län. Under 1963 utfärdades förordningar om obligatorisk indelning av länen i kommunblock och en samarbetsnämnd skulle utses för varje sådan enhet. Nämndens uppgift var att förbereda den förestående nya storkommunbildningen. Fortfarande betonades att reformen var frivillig och att kommunerna hade vetorätt.

Varje kommunblock bestod i princip av en centralort med tillhörande omland. Stad och landsbygd ansågs numera kunna rymmas inom samma kommunala förvaltning. Städernas skötsel krävde inte längre särskilda regler. Den utvecklingen hade redan varit på väg en längre tid. Nybildningar, inkorporeringar och kommunsammanläggningar hade resulterat i att flera städer och köpingar kommit att bestå av såväl tät som gles bebyggelse. Framväxten av icke-administrativa tätorter på landsbygden hade på motsvarande sätt lett till att även landskommuner fick brottas med tätortsfrågor. I framtiden skulle de kommuner eller kommunblock man nu ville skapa vara enhetliga.

Enhetskommunen kunde dock inte förverkligas förrän återstående stadskommunala särskildheter helt hade avskaffats. Till särdragen hörde vid denna tid: städernas auktionsmonopol, stapelstadsrätten, offentligt notariat, stadsmäklare, handels- och sjöfartsnämnd, städernas handelsregister, fastighetsbildning, mättningsväsende, väg-hållning, rusdrycksförsäljning, kommunala donationer, torgavgifter, järnvräkeri och burskap. Inom hälso- och sjukvården samt veterinärväsendet skiljde sig också städerna från övriga kommuntyper. Det var alltså en hel del urbana särskildheter som återstod. Till listan kan också läggas avskaffandet av municipalsamhällena.

Det lokala motståndet fortsätter

Den lokala och folkliga misstron mot överhetens beslut som kom till uttryck i samband med storkommunreformen 1952 levde till stora delar kvar. Entusiasmen inför ännu en reform var begränsad. I många kommuner tvivlade man från början på löftena om frivilligt samgående och lokalt veto. Erfarenheterna från 1952 vittnade om att reformen, oavsett protester, skulle komma att genomföras.

Motståndet var denna gång liksom tidigare mest uttalat i mindre kommuner. Särskilt starkt var det i orter med långa avstånd till den föreslagna centralorten. Flera av dessa kommuner hade en borgerlig övervikt i fullmäktige. Städer och köpingar var vanligen mer positiva till reformen liksom orter som kunde förväntas bli centralorter i kommunblocken. I dessa större kommuner var det tämligen vanligt med majoritet för arbetarpartierna.

Det lokala motståndet kom bland annat till uttryck i att man förhalade frågan och försökte dra ut på reformens genomförande. Fram

till slutet av 1960-talet hade antalet kommuner bara reducerats med omkring 150 stycken och uppgick till 848 (1969). Det var långt färre sammanslagningar än förväntat. Samtidigt kunde en sammanläggning i sig vara en komplicerad process som drog ut på tiden, särskilt i block bestående av många kommuner och utan självklar centralort.

Lokalt var man inte alltid överens om vilken strategi som var bäst: skulle man följa reformlinjen eller hålla emot så länge som möjligt. När kommunalfullmäktige i Norra Trögd hösten 1968 diskuterade frågan om tidpunkten för en sammanläggning blev det votering. Med 15 röster mot 10 vann det förslag som gick ut på att skjuta frågan på framtiden. Samtliga socialdemokrater reserverade sig mot beslutet. De ville liksom regeringen att reformen skulle genomföras omedelbart. Senare under året hölls en ny omröstning i fullmäktige. Då var motståndet brutet och Socialdemokraternas förslag om ett snabbt samgående segrade med stor majoritet. En anledning till det ändrade läget var att regeringen hotade med tvångsåtgärder för att få till stånd den önskade kommunstrukturen.

Regeringen övervägde således att överge den tidigare frivilliglinjen med kommunal vetorätt. Orsaken var att takten i nybildningen inte alls hade blivit den som regeringen och riksdagen förväntade. Man menade att det resulterade i besvärande olikheter i kommunstorlek, kommunala resurser och kommunal service. År 1969 utfärdades den nya lag som tvångsvis sammanförde motvilliga kommuner i de från centralt håll önskvärda blocken. Sammanslagningarna skulle ske i två steg, med deadline 1 januari 1971 respektive 1 januari 1974. Vid den tiden hade också de urbana särskildheterna avskaffats och enhetskommunen kunde realiseras. Den gamla kommunaladministrativa indelningen i städer, köpingar och landskommuner upphörde definitivt från och med ingången av 1971. Alla kommuner följde nu samma regelbok.

Många kommuner väntade med samgåendet in i det sista, vilket kan tydas som en protest mot reformen. Vid årsskiftet 1970/71 upphörde 350–400 storkommuner att existera. Ännu återstod dock ytterligare en reduktion med uppemot 200 kommuner, som således genomfördes per 1 januari 1974. Sverige var därefter indelat i 278 kommuner.

Den nya indelningen medförde att flera mindre och äldre städer upphörde som egna kommuner. Torshälla lades samman med Eskils-

tuna, Trosa med Nyköping, Skänninge med Mjölby, Vadstena med Motala, Gränna och Huskvarna med Jönköping, Marstrand med Kungälv, Skanör-Falsterbo med Vellinge och Djursholm med Danderyd. I Sigtuna och Vaxholm levde visserligen stadsnamnet vidare i kommunnamnet men staden var inte längre kommunens centralort. Vadstena och Trosa har dock senare återkommit som egna kommuner och Vaxholm har efter delning åter blivit egen kommun och centralort. Visby däremot kvarstod som centralort men försvann som kommunnamn. Av Gotlands närmare hundra kommunala enheter (ett nittiototal landskommuner, en stad och en köping) blev det en enda kommun, Gotlands kommun.

Stadsfullmäktige i såväl Huskvarna som Gränna var missbelåtna med länsstyrelsens ursprungliga förslag till ny indelning, enligt vilken de två skulle ingå i Jönköpings blivande kommun. Båda städerna argumenterade för att de borde få fortsätta som centralorter i egna kommuner. Men det allra starkaste missnöjet uttrycktes från företrädarna för Tenhults storkommun. Tenhult ville också bestå som centralort i egen kommun och hänvisade bland annat till hur man i andra län hanterat orter av Tenhults storlek och karaktär. Man framhöll bland annat att regeringens frivilliglinje även borde gälla för Tenhult. Ett sista försök från Huskvarnas sida blev att föreslå namnet Wetterstad på den nya kommunbildningen. Inte heller det vann gehör. Jönköpings kommun blev dock något mindre än ursprungsförslaget, då de storkommuner som låg i Skaraborgs län till sist lämnades utanför.

Under arbetets gång kom det även fram ett förslag om att lägga samman städerna Trollhättan och Vänersborg med varandra. Dessutom skulle den österut belägna Västra Tunhems storkommun, med Vargöns industrisamhälle, ingå. Nybildningen var tänkt att bilda en motvikt till Göteborgsregionen. Förslaget kallades ömsom Trestad och ömsom Tvåstad. Idén mottogs med entusiasm av de socialdemokratiska ledamöterna i respektive fullmäktige. De socialdemokratiskt styrda Trollhättan och Västra Tunhem var därmed för ett samgående mellan städerna. Den borgerliga majoriteten i Vänersborg var mindre road av tanken. Och med två rösters övervikt avvisade stadsfullmäktige förslaget om en utredning. Frågan om en sammanläggning av de två städerna var således i första hand partiskiljande.

Länsstyrelsen var inte heller särskilt intresserad av att starta en utredning utan höll fast vid sin ursprungliga plan enligt vilken Vänersborgs kommun skulle bestå av staden samt storkommunerna Västra Tunhem, Brålanda och Frändefors. Sammanläggningen genomfördes vid årsskiftet 1973/74.

I Vänersborg kunde man andas ut. Omkring 1 500 personer firade på torget i nyårsnatten med tal, musik och fyrverkerier. Likt andra kommunala fester av detta slag hade även denna en kyrklig inramning. Några dagar tidigare hade man i Vargön sagt farväl till sin gamla kommun med sång, musik och dans.

På flera håll tyckte man kanske inte att nybildningen och uppgåendet i en annan kommun var något att celebrera. Gymnastiksalen i Fjärdhundra skola var dock fylld till bristningsgränsen nyårsafton 1970. Gästerna bjöds på kaffe, korv och glögg. Det hördes sång och musik. Kring utegranen ordnades jullekar och pjäxdans. Anföranden hölls av både kommunalfullmäktiges och kommunalnämndens ordförande. I folkvimlet skymtade även landshövdingen som höll högtidstalet. Framåt midnatt hade hemvärnet ordnat med fackeltåg. Nyårsbön av församlingsprästen, psalmsång och diktläsning följde strax före tolvslaget. Festligheterna avrundades så med ett stort fyrverkeri under brandkårens beskydd.

Många inslag i Vänersborgs och Fjärdhundras nyårsfiranden känns igen från de kommunala festligheterna vid 1940-talets stadsbildningar: landshövdingen, höga kommunala representanter, kyrkan, nyårsbön, psalmsång, diktläsning och fyrverkeri.

I Dorotea firade man däremot inte. Missnöjet med regeringens beslut att lägga samman Dorotea med Fredrika och Åsele var kompakt. Den varslade allmänna hungerstrejken inskränktes dock till en liten men tapper skara om elva personer. Förhoppningarna om och ansträngningarna för att fortsatt få vara egen kommun fortsatte genom hela 1970-talet. Och de kröntes med framgång. Efter nytt regeringsbeslut var Dorotea åter egen kommun från den 1 januari 1980.

Efter kommunblocksreformen

Kommunblocksreformen var en produkt av sin tid. Det var en reform för det nya postindustriella Sverige som var på väg att växa fram. På motsvarande sätt hade 1862 års reform varit ett uttryck för det framväxande industrisamhällets behov. Och storkommunreformen skulle, inom industrisamhällets ram, göra välfärdsbygget möjligt. Kommunblocksreformen skapade kommuner av sådan storlek och skattekraft att de kunde bilda starka lokala förvaltningsenheter och samtidigt inkluderas i den mer övergripande samhällsplaneringen.

För stora kommuner?

Problemet blev att storleken och den därav följande anonymiteten snart uppfattades som ett hot mot den kommunala demokratin. Antalet kommunalt förtroendevalda hade minskat ordentligt redan med storkommunreformen, och sjönk nu ytterligare. Bara i Enköpings kommun minskade antalet förtroendeposter efter 1971 från cirka 1 000 till 150. Och i Linköpings kommun reducerades antalet fullmäktigeledamöter från 226 till 79. Därtill kom alla nämnder och styrelser. Liknande var utvecklingen i Jönköping. Av omkring 500 fullmäktigeledamöter i de gamla kommunala enheter som utgör dagens Jönköping återstod endast 60 i början av 1970-talet.

Samtidigt tilltog byråkratiseringen. De kommunala verksamheterna politiserades och professionaliserades alltmer. Kommunala uppdrag blev i växande grad en heltidssyssla. De var nu långtifrån obetalda förtroendeposter man sysslade med vid sidan av annan verksamhet.

Det här var en utveckling som pågått över längre tid och en följd av annan samhällsutveckling. Den kommunaldemokratiska forskningsgrupp regeringen tillsatte 1978 menade till exempel att det inte finns något direkt samband mellan kommunala indelningsförändringar och andra kommunala förändringar, bortsett från färre förtroendevalda och organisationsändringar. Hade kommunblocksreformen inte genomförts hade man, menade utredarna, tvingats till andra lösningar baserade på större geografiska enheter som kommunalförbund. Eller också hade den kommunala verksamheten överförts till landstingen, länsstyrelserna eller andra regionala statliga organ.

Nya former av lokal demokrati

För att stärka den lokala demokratin fick kommunerna efter ny lagstiftning i slutet av 1970-talet rätt att införa kommunaldelsnämnder. En sådan nämnd hade ansvar för viss verksamhet inom en mindre del av kommunen. Nämndernas verksamhet har ofta varit inriktad mot barnomsorg, skola och socialvård, men även kultur och fritid. Deras partipolitiska sammansättning har varit en spegel av kommunen i stort och har därmed inte nödvändigtvis stämt med förhållandena i kommundelen.

De första kommuner som praktiserade denna modell var Eskilstuna, Umeå och Örebro. Alla tre införde kommunaldelsnämnder 1980, samma år som lagen trädde ikraft. De fick snart flera efterföljare bland andra Linköping (1983), Uppsala (1986) och Södertälje (1989). Ale, Bräcke och Järfälla är ytterligare några exempel. Även de tre storstäderna anslöt sig: Göteborg (1989), Malmö (1996) och Stockholm (1997). För många blev kommunaldelsnämnderna dock inte vad de hoppats, varför de efterhand avvecklats. Storstäderna har dock behållit nämnderna, där de går under namnet stadsdelsnämnder.

Kommundelsreformen hade även till syfte att öka de förtroendevaldas kontroll över förvaltningen. Den skulle alltså råda bot på en annan av del av kritiken mot kommunblocken, nämligen ökat tjänstemannainflytande över de politiska besluten. En utvärdering av nämnderna i Stockholm och Göteborg tydde på att reformen också medförde att de förtroendevalda stärkte sin ställning. Så var däremot inte fallet i Linköping där en utredning 1990 fann att varken demokrati- eller effektivitetsmålen uppnåts. Försöksverksamheten avvecklades därför. I Uppsala gick meningarna om kommunaldelsnämndernas berättigande isär varför en större omorganisation utan kommunaldelsnämnder beslutades av fullmäktige 2001.

Senare har flera andra modeller prövats för att stärka medborgarnas engagemang och inflytande, vitalisera det politiska livet samt minska avstånden mellan väljarna och de folkvalda representanterna. Medborgarförslag, medborgarsamråd och medborgarpaneler är några exempel.

Medborgarförslag innebär möjlighet för varje kommuninnevånare att väcka ärenden i fullmäktige. Det blev till en början mycket populärt, när förslagsrätten infördes permanent 2002. Snart fanns denna

möjlighet i närmare 200 kommuner. Allmänhetens frågor gällde dock ofta specifika ärenden som inte hörde hemma hos fullmäktige. Systemet ändrades därför till en enklare hantering av medborgarnas synpunkter. Medborgarsamråd har drivits i projektform av några kommuner, bland andra Sigtuna. Medborgarpaneler finns i flera olika varianter, alla med syfte att utifrån ett urval personer inhämta allmänhetens uppfattningar och stärka den lokala demokratin.

Andra grepp för att utveckla den kommunala demokratin har varit att använda modern informationsteknik (e-demokrati), webb-kameras och direktsändningar av fullmäktiges sammanträden i lokal-TV. Kommunerna har även fått rätt att organisera rådgivande folkomröstningar, vilket man använde sig av 46 gånger mellan 1997 och 1999.

Kommuner i samarbete

När kommunblocksreformen var helt genomförd fanns 31 kommuner med färre än 8 000 innevånare (1975). Det var, som vi minns, den nedre gräns för en effektiv kommunal förvaltning som 1960-talets utredare kom fram till. Drygt tio procent av alla kommuner låg därmed under riktvärdet. Denna gång, liksom tidigare, var man rätt generös med att tänja på minimitalet. Kanske var det för att blidka opinionen. Fortsatta befolkningsomflyttningar från mindre till större orter har medfört att antalet småkommuner ökat ytterligare. Strax före sekelskiftet (1998) hade 46 kommuner (16 procent) färre än 8 000 innevånare.

Åren kring 1970 hade visserligen inneburit en renässans för de mindre tätorterna och glesbygden. Flyttningsströmmarna gick från stora och medelstora städer mot de mindre samhällena. I glesbygdskommuner vändes stora nettoutflyttningar mot små inflyttningsvinster. Inte minst gällde det för kommunerna i Jämtlands län. Men även Halland med omkringliggande län hade god tillväxt, alltmedan storstadsområdena stagnerade. Men det var bara ett kortvarigt uppsving. Snart vände flyttningsströmmarna.

Tiden från 1980-talet har kännetecknats av ovanligt kraftig storstadstillväxt och befolkningsminskning även i flera rätt stora orter. Mer än hälften av alla tätortsregioner har förlorat invånare. Särskilt ansträngt var läget i slutet av 1990-talet då andelen förlustorter nådde en nivå på hela 80 procent. Antalet småkommuner (<8 000 invånare)

ökade därmed till 72 år 2010. Det innebär att en fjärdedel av alla kommuner låg under det en gång rekommenderade minimivärdet.

Frågan om en ny stor kommunsammanslagning har dock inte väckts, utan staten har uppmuntrat kommunerna att samarbeta. Och formerna för samverkan har blivit alltfler. Enligt en undersökning fanns 645 olika mellankommunala samarbeten vid sekelskiftet 2000. Vanligast var olika lösa former av samverkan som avtal, projekt och nätverk. Bara i Östergötlands län fanns 274 sådana samarbeten mellan de 17 kommunerna.

Kommunalförbunden lever kvar, och vid sekelskiftet fanns ett sextio-tal sådana. Kommunerna har dessutom sedan 1997 laglig möjlighet att bilda gemensamma nämnder. I de fall detta skett har det i regel handlat om räddningstjänst, renhållning eller gymnasieutbildning.

Andra mellankommunala samarbeten har skett i form av aktiebolag, handelsbolag, stiftelser eller ideella föreningar. Experimentlustan har varit stor. Samtidigt har kommunerna i ökad grad börjat samordna sig med landsting, länsmyndigheter, frivilligorganisationer, föreningar och andra privata verksamheter. Ett nytt motiv, vid sidan av effektivitetsvinster, har varit att man genom alla dessa varierande former av samverkan kan stärka regionens konkurrenskraft och bygga en gemensam regional identitet. Nya gemenskaper formas på så sätt mellan kommuner, landsting och andra regionala organ för att bland annat söka påverka EU:s politik. Ett antal kontor av sådant slag har upprättats i Bryssel, som Central Sweden, East Sweden, North Sweden och Stockholm Region Office.

I flera sammanhang förefaller således regionen ha blivit viktigare än kommunen. Kommungränserna tenderar att luckras upp och suddas ut. Vi är så åter i frågan: vad är egentligen en kommun?

Staten har således inte radikalt velat ändra kommunstrukturen. Tvärtom, så har man i flera fall tillmötesgått lokala opinioner för en kommunindelning. Antalet kommuner har därigenom ökat från 278 (1974) till dagens 290.

Reformarbetet har istället riktats mot den regionala nivån. I slutet av 1990-talet inleddes till exempel försöksverksamhet med två direktvalda regionfullmäktige. Det ena försöket avsåg Skåne län som bildades genom en sammanslagning av Kristianstads och Malmöhus län. I det andra fallet bildade Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs

och Skaraborgs län en ny regional enhet med direktvalt fullmäktige, kallad Västra Götaland. På Gotland, som från 1971 bestod av en enda kommun, fick kommunfullmäktige ansvar för all offentlig verksamhet på ön. År 2011 permanentades försöksverksamheterna i Skåne och Västra Götaland samtidigt som Gotland och Halland fick regionstatus.

En annan variant prövades i Kalmar län där kommunerna på försök bildade ett kommunalförbund för regionala utvecklingsfrågor och tog över verksamhet från länsstyrelse och landsting. Det försöket bedömdes som så lyckat att regeringen redan efter några år generellt tillät sådana samverkansformer i hela riket.

Kommunerna och omvärlden

Ett kompletterande perspektiv på frågan om vad en kommun är kan hämtas ur diskussionen om förhållandet mellan kommunerna och staten. Här kan man urskilja fyra uppfattningar: gemenskapskommunen, kontraktskommunen, organismkommunen och förvaltningskommunen.

Med gemenskapskommun avses en spontant framvuxen samfällighet med rötter långt bak i tiden. Det är inte staten eller annan överhet som föreskriver kommunbildning. Kommuner växer istället fram frivilligt utifrån ett behov av att gemensamt och till allas bästa lösa lokala angelägenheter utanför det rent enskilda och privata.

Kontraktskommunen är mer formell till sin natur än gemenskapskommunen. Den kan också sägas vara tämligen rationell och mekanisk. Uppfattningen innebär i korthet att individer sluter sig samman genom ett bildligt samhällskontrakt för att lösa gemensamma frågor. Kommuner av detta slag är politiska självständiga och har rättslig kompetens.

Enligt den organiska uppfattningen är samhället en väl ordnad hierarki med staten i topp. Kommunen i sin tur ingår i samhällshierarkin som en organisk del underordnad staten. Kommunerna blir närmast lokala statliga förvaltningsorgan. De har inte tillkommit spontant och frivilligt utan genom åtgärder från överheten. Staten delegerar uppgifter till kommunerna samtidigt som den garanterar deras suveränitet.

Förvaltningskommunen, slutligen, kan ses som en vidareutveckling eller förlängning av organismkommunen. Kommunerna uppfattas även här främst som statliga redskap för att genomföra regeringens och riksdagens beslut. Samtidigt garanteras kommunerna viss självständighet. De väljer till exempel egna politiska organ och de har rätt att beskatta sina invånare.

Om man föreställer sig gemenskapskommunen som det ursprungliga sättet att lösa lokalsamhällets samfälliga problem, övergick den kanske med tiden till att bli mer av en kontraktskommun. Sockenreformerna under 1700- och tidigt 1800-tal med viss politisk lokal självständighet kombinerad med rättslig behörighet och beskattningsrätt kan ses som ett tecken. Med 1862 års kommunalförordningar närmade man sig ett mer organiskt betraktelsesätt på kommunerna. Regering och riksdag fastställde vilka uppgifter som kommunerna skulle utföra och tillförsäkrade dem samtidigt lokalt självstyre inklusive beskattningsrätt. Senare och med välfärdssamhället växlade man över mot en kommuntyp med förvaltningslika drag. Samtidigt kan man säga att alla fyra modellerna existerat samtidigt men i olika omfattning och i varierande blandningar. Småkommunernas kamp för sin självständighet på 1940-talet och även senare följande protester och motstånd med kommunblocksbildningar kan till exempel uppfattas som ett försvar för gemenskapskommunen.

Kommunfullmäktige och andra kommunala organ påverkas dock inte bara av statliga åtgärder. Andra aktörer än staten kan liksom allmänna strukturella omständigheter också begränsa den kommunala handlingsfriheten. Lokalt dominerande storföretag har till exempel bidragit till att sätta den kommunala dagordningen. De ekonomiska konjunkturernas upp- och nedgångar kan såväl vidga som inskränka det lokala utrymmet. Beslut om bland annat nyinvesteringar eller företagsnedläggelser kan tas på huvudkontor lokaliserade till andra orter eller utomlands och bortom kommunal kontroll. Samarbetet inom den europeiska unionen och internationella organ kan likaså påverka det lokala handlandet.

Krafter utanför staten och nationen tycks med tiden ha fått ökad betydelse. En väpnad konflikt långt utanför Sveriges gränser kan skapa flyktingströmmar som en kommunal förvaltning måste ta hand om. Strukturella skiften i världsekonomin, som en övergång från

industrialism till postindustrialism, kan helt förändra de lokala förutsättningarna. De kommunalt förtroendevalda har ofta begränsade möjligheter till effektiva motåtgärder. En klimatkris med till exempel stigande havsnivåer kommer inte att lämna någon kommun oberörd. Det kommunala uppdraget och det lokala självstyret måste ständigt uppgraderas och omdefinieras i takt med en förändrad omvärld.

DEL 2

Vad gör en kommun

Landskommunerna 1860–1920

Landskommunernas uppgifter

De uppgifter kommunerna skulle sköta var, enligt de första kommunalförordningarna, gemensamma ”ordnings- och hushållningsangelägenheter”. Sådana ärenden varierade mellan olika typer av kommuner. På landet, där man bodde glest, hade man relativt få kommunala uppgifter jämfört med de mer tätbefolkade städerna. Köpingarna befann sig någonstans däremellan. Dessutom reglerades kommunernas verksamhet av annan lagstiftning än kommunallagen. Fattigvårdsförordningarna krävde att varje enskild kommun och dessförinnan varje socken skulle svara för sina egna fattiga. På motsvarande sätt föreskrev folkskolestadgan att varje socken skulle ansvara för undervisningen av sina skolbarn. Den första folkskolestadgan utfärdades 1842, och några år senare (1847 respektive 1853 och 1871) följde nya fattigvårdsförordningar. Sockenar såväl som städer hade således gemensamma uppgifter att sköta långt före 1862.

På landet var det intill 1862 sockenstämman som bestämde i frågor om kyrkans skötsel, folkskolans och fattigvårdens ordnande, samt andra gemensamma ärenden. Genom de nya förordningarna skilde man mellan den borgerliga kommunens och den kyrkliga församlingens uppgifter. För landskommunen blev fattigvården den överlägset viktigaste sysslan, medan folkskolan tillsammans med kyrkan tillhörde församlingens ansvar. Men med tiden överfördes skolan från församlingen till kommunen, först i de större städerna och efterhand i hela riket.

Någon strikt uppdelning mellan landskommun och församling förekom dock inte alltid. Sollentuna landskommun, och inte kyrkan

som man kunnat förvänta sig, betalade till en början lön för klockaren, orgeltramparen och kyrkvakten. På dagordningen för kommunalstämmorna i såväl Västerfärnebo som Jäder var kyrkobyggnadsärenden uppförda, vilka egentligen kyrkostämman skulle besluta om. Åtminstone inledningsvis kan man föreställa sig att den nya gränsdragningen mellan kommunalstämma och kyrkostämma var lätt att glömma bort. I Enslöv, Frillesås, Söndrum och Vapnö kommuner, samtliga belägna i Hallands län, rubricerades de inledande stämmorna i januari 1863 fortsatt som sockenstämmor. Och i Hunnestad använde man benämningen sockenstämma så sent som den 24 juni samma år.

Även i städerna kunde gränsdragningen mellan borgerliga och kyrkliga ärenden vålla bekymmer. Vänersborgs stadsfullmäktiges första budget, presenterad i augusti och september 1863, innehöll poster som egentligen tillhörde kyrkostämmans ansvarsområde. Revisorernas berättelse framlagd för Jönköpings fullmäktige i oktober 1863 inkluderade även folkskolans och kyrkans medel. Bland redan beslutade utgifter i Halmstad finner man 1863 lön till lärare i söndagsskolan och pension till ”orgelnisten”. Och bland kommande utgifter ingår bidrag till kyrka och skola efter vad kyrkostämman kan komma att besluta. Allt enligt stadsfullmäktiges protokoll från den 3 mars 1863.

Fattigvården

Fram till första världskriget uppgick fattigvårdens andel till omkring 60–70 procent av de borgerliga landskommunernas totala utgifter. Läger man samman utgifter beslutade av kommunalstämmor och kyrkostämmor, vilka båda vid den här tiden finansierades genom en gemensam kommunalskatt, blir fattigvårdens andel cirka 25 procent för tiden 1874–1917. Den kyrkliga församlingen ansvarade således för en större budget än den borgerliga kommunen.

Av de sammanlagda utgifterna för landskommuner och församlingar uppgick landskommunernas andel till mellan 35 och 40 procent fram till 1914. Efter införandet av den allmänna pensionsförsäkringen 1913 följde en ökning upp till 45 procent. Det var nämligen

kommunerna som skulle stå för en stor del av finansieringen. Anledningen var att fattigvårdens kostnader förväntades minska genom pensionsreformen.

Vid periodens start svarade var och en av posterna kyrka, skola och fattigvård för 30 procent av de totala utgifterna. Tendensen därefter var att skolans andel växte, medan fattigvårdens förblev tämligen oförändrad och kyrkans andel krympte. Tillsammans svarade de tre dock genomgående för runt 90 procent av landskommunernas samlade utgifter.

Bakom dessa genomsnitt finns betydande variationer. I mitten av 1870-talet var andelarna fattigvård av totala utgifter särskilt framträdande bland landskommunerna i Göteborgs och Bohus län och i Värmlands län. Där kunde fattigvården för enskilda landskommuner uppgå till mer än 70 procent av kommunens, inklusive kyrkostämmans, totala utgifter. Ödsmåls kommun i Göteborgs och Bohus län hade till exempel år 1875 en fattigvårdsandel på hela 84 procent. Höga värden noteras även för Blekinge län. Bland länen med särskilt låga andelar fattigvård återkommer ofta Jämtlands län tillsammans med Gotlands, Uppsala och Kopparbergs län.

I flertalet län sjönk fattigvårdens andel av de totala utgifterna över tid. Vissa län visar dock på stigande tal. För den mest påtagliga ökningen svarade Jämtlands län med en uppgång från knappt tio procent 1880 till över tjugofyra procent 1910. Några andra län med växande andelar var Gävleborg, Västernorrland och Södermanland.

För att administrera fattigvården hade socknarna vanligen varit indelade i rotar, som var och en självständigt skulle svara för sina fattiga. Den ordningen bestod på vissa håll även efter 1862. Hällefors kommun i Västmanlands län till exempel antog 1863 ett nytt fattigvårdsreglemente där kommunen indelades i sex rotar under kommunalnämndens överinseende. I Kvibille kommun i Hallands län diskuterade man både 1863 och 1866 fattigvårdens organisering och frågan om rotesystemet skulle behållas (se nedan).

Enligt en beräkning behölls roteindelningen år 1870 i omkring 15 procent av alla landskommuner och stärktes därefter genom 1871 års restriktiva fattigvårdsförordning. År 1874 var således mer än var fjärde landskommun indelad i rotar. I vissa län praktiserades systemet i mer än hälften av landskommunerna. Så var fallet i de två nord-

ligaste länen – Norrbottens och Västerbottens län – men också i Kronobergs och Blekinge län i södra Sverige. Andelen kommuner med roteindelning sjönk dock raskt under resten av 1870-talet.

Rotesystemet fortsatte att avvecklas bland annat till följd av att kostnaderna varierade alltmer mellan fattigvårdsrotarna, vilket upplevdes som orättvist. Dessutom skärptes kraven på vad som ansågs vara en anständig fattigvård. För att fördela bördorna mer rättvist och få bättre kvalitet på fattigvården byggde man nu mer allmänt fattighus och fattiggårdar gemensamma för kommunen eller fattigvårdssamhället.

Innan 1918 års generösare fattigvårdsförordning trädde ikraft förekom fortfarande roteindelning i omkring sex procent av alla landskommuner. Variationerna mellan länen var liksom tidigare betydande. Uppsala och Västmanlands län noterades 1915 för de högsta andelarna, som låg kring 29 procent, medan systemet vid den tiden helt hade avskaffats i Blekinge och Jämtland.

I kommuner utan roteindelning kunde man, som i Fellingsbro i Västmanlands län, göra en distriktsindelning med ansvariga ordningsmän utsedda av kommunalnämnden. Efter hand föreskrevs att fattigvården borde organiseras distriktsvis såvida den inte var tämligen begränsad. Andelen kommuner med distriktsindeldad fattigvård steg också parallellt med att rotesystemet avvecklades. Dock hade bara var tionde landskommun genomfört en distriktsindelning i början av 1910-talet. Vanligast med distrikt var det i Västerbottens och Norrbottens län. Många kommuner inte minst i södra Sverige var små och krävde ingen distriktsindelning.

Fattigvårdens former

Kommunerna kunde i hög grad själva bestämma hur fattigvården skulle organiseras. Vanliga försörjningssätt var intagning på fattighus, utackordering, bidrag in natura (till exempel mat, husrum, vedbrand, potatisland) och penningbidrag till särskilda ändamål. Den primitivaste formen var sockengång, som också kallades rotegång, kringgång eller bara omgång. Det innebar i korthet att de fattiga cirkulerade mellan bondgårdarna enligt en bestämd plan, och skulle

efter förmåga även hjälpa till i jordbruket. Uppgifter finns om att en fjärdedel av landskommunerna 1870 använde sig av rotering. Vanligast var systemet i norra Sverige och på Gotland, där det förekom i upp till tre av fyra kommuner. I andra delar av landet var sockengång ovanligt, och vid sekelskiftet 1900 var den formen av fattigvård i stort sett helt avskaffad.

Utackordering avsåg främst oförsörjda barn och förekom i hela landet. Det kunde ske genom auktioner där barnen omhändertogs av den som lämnade lägsta budet. I Lindome beslöt kommunalstämman den 30 december 1863 om bortauktionering till lägstbjudande av fyra barn, tre flickor och en ”pilt”, mellan sju och fjorton år gamla. De hade alla fyra mist sina fäder. Auktion hölls redan den 4 januari 1864 och priset varierade mellan två och fem riksdaler riksmünt per månad, vilket i dagens priser motsvarar 100–300 kronor.

I Gällared gick två minderåriga flickebarn under auktionistens klubba mot vardera tolv fot spannmål enligt kommunalstämmans protokoll från den 1 februari 1870. För året 1870 har utackordering beräknats förekomma i inte mindre än 85 procent av landskommunerna. Senare minskade även utackorderingens betydelse. Längst levde den kvar i isolerade delar av nordligaste Sverige.

Fattighus blev med tiden en allt vanligare försörjningsform. Med dagens mått var det en primitiv vårdform. Standarden var ofta enkel för att inte säga låg. Barn, åldringar och sjuka blandades med varandra. Efter hand differentierades de institutionella vårdformerna och man skiljer mellan fattighus, mindre fattigstugor, fattiggårdar, arbetshus och barnhem.

Mot slutet av 1870-talet, när rotesystemet började minska i betydelse, tillkom i landskommunerna över 300 nya fattighus och kapaciteten ökade med över 6 000 vårdplatser.

Därefter var tendensen den motsatta. Såväl antalet fattighus som antalet platser minskade. Flera äldre institutioner avvecklades och ersattes av en ny anläggning. Ibland kunde flera kommuner dela på fattigvården och de bildade då tillsammans ett fattigvårdssamhälle. Samtidigt som antalet vårdplatser på fattighusen reducerades ökade gradvis kapaciteten per institution, från i genomsnitt elva platser 1874 till 16 platser i början av 1910-talet. De största anläggningarna fanns vanligen i de nordligare länen, bland annat i Norrbottens län

med i genomsnitt 50 vårdplatser per fattighus i början av 1910-talet. Gotlands län befann sig i andra ändan av den skalan med genomsnittligt små institutioner.

Antalet mindre fattigstugor halverades mellan 1890 och 1915 från cirka 3 700 till 1 800–1 900. Det var ofta de primitivare stugorna som lades ner varför kapaciteten per fattigstuga bara sjönk marginellt. Efter 1871 års fattigvårdsförordning blev fattiggårdarna fler. Även där blandades olika kategorier av hjälpbehövande, och de som kunde förväntades delta i produktivt arbete eller assistera andra intagna. Här rörde det sig om stora anläggningar med inledningsvis ett riksgenomsnitt på över 50 personer per fattiggård. År 1890 fanns det 135 fattiggårdar på landsbygden, de flesta i Skåne, medan de helt saknades i Uppsala och Jämtlands län.

Antalet fattiggårdar steg därefter upp till närmare 500 år 1915, då de fanns representerade i alla län om än i varierande omfattning. De flesta gårdarna fanns även nu i Skåne, medan den sammanlagda kapaciteten var högst i Värmland. Generellt hade fattiggårdarnas genomsnittliga storlek minskat något och låg nu under 50 platser per institution.

Arbetshusen var också förhållandevis stora anläggningar med upp till mer än hundra platser per hus. De var dock få till antalet, cirka 15 i hela riket. Flera län sakande helt arbetshus, liksom barnhem. Antalet barnhem ökade från 9 till 18 mellan 1890 och 1915 och deras sammanlagda kapacitet från 147 till 518 platser.

Det sammanlagda antalet institutionella vårdplatser, alla kategorier, inom landskommunernas fattigvård ökade från drygt 44 000 till nästan 53 000 platser mellan 1890 och 1910. Kapaciteten steg från 11,4 platser till 12,9 per tusen invånare. För tillväxten svarade fattiggårdarna, medan fattighusen (efter 1890) och de mindre fattigstugorna visar på fallande tal, det vill säga successivt färre vårdplatser per tusen invånare. Inriktningen på den institutionella fattigvården lades således under perioden om till fattiggårdarnas förmån. Regionalt var det vanligen Östergötlands län som kunde erbjuda flest vårdplatser per invånare med omkring 20 per tusen invånare. Låga värden visar de allra nordligaste länen, Västerbotten, Norrbotten och Jämtland, som enbart tillhandahöll två till tre institutionella vårdplatser per tusen invånare.

Landskommunala finanser

Utgifter

De totala utgifterna för landskommun och församling tillsammans stannade 1874 på omkring 180 kronor per person i dagens penningvärde. Kostnaderna för de kommunala åtagandena växte dock stadigt. I början av 1910-talet betalade varje landsbygdsbo över 700 kronor för de kommunala verksamheterna. Fattigvård, skola och kyrka utvecklades parallellt fram till 1890-talet. Därefter steg kostnaderna för folkskolan avsevärt snabbare än för de övriga. I början av 1910-talet var utgifterna för skolan nästan dubbelt så höga som för fattigvården. Skolan kostade över 300 kronor per person mot 160–170 kronor för fattigvården. Utgifterna för kyrkan steg långsammast och hade med sina 110–120 kronor endast fördubblats från 1874.

Bakom de nationella medeltalen finns naturligtvis betydande variationer. Bland länen var de totala utgifterna 1874 högst i Södermanlands län med 285 kronor per person och lägst i Kronobergs län med 140 kronor. Senare drog de kommunala verksamheterna ofta höga kostnader i Malmöhus och Kopparbergs län. I allmänhet var kostnaderna lägst i Götaland och högst i Svealand. Höga värden kan uppfattas som en generös attityd från kommunalt håll, alternativt som slöseri med allmänna medel eller en ineffektiv hushållning. På motsvarande sätt kan låga belopp antyda effektiv administration, alternativt sparsamhet och en njuget inställning mot hjälpbehövande.

Mönstren varierar dessutom mellan de olika utgiftsslagen. Utgifterna för fattigvården, som kommunalstämman skulle besluta om, var ofta framträdande i Värmlands, Göteborg och Bohus samt Örebro län. Åter är det svårt att exakt veta varför dessa till varandra gränsande län i västra och mellersta Sverige regelbundet hamnar så pass högt upp. Låga fattigvårdskostnader per person kännetecknade vanligen Jämtland, Gotland, Västerbotten och Uppsala län.

Kostnaderna för folkskolan, som reglerades av kyrkostämman, var genomgående höga i Malmöhus län. Det bidrog till att Malmöhus län hade relativt höga totala kommunala utgifter. Främst Västerbotten men också Blekinge, Skaraborg och Kronoberg hade däremot tämligen låga utgifter för skolan.

Vid periodens början visar utgifterna för kyrkan större spridning mellan länen än övriga utgiftslag. År 1874 betalade en jämte knappt 100 kronor för kyrkans skötsel, medan en landsbygdsbo i Göteborgs och Bohus län kom undan med drygt 20 kronor. Med åren minskade dock skillnaderna. Från 1880 var det invånarna i Malmöhus län som betalade mest för kyrkan. Här finner vi ytterligare en anledning till att Malmöhus län hade högre totala utgifter än många andra lään. Låga kostnader för kyrkan finner vi däremot i Blekinge län, men också tämligen ofta i Värmlands och Norrbottens lään.

Vi har redan kunnat konstatera att Malmöhus läns höga totalkostnader till stor del bottnade i utgifterna för folkskola och kyrka. Förutom Malmöhus kännetecknades även Kopparbergs län av höga kommunala utgifter. Och även där var det folkskolan och kyrkan som mest bidrog till de stora utgifterna. Inget av de två länen hade mer än undantagsvis särskilt höga kostnader för fattigvården. Det var således beslutet på kyrkostämman kring främst folkskolan men också kyrkan, som drev kostnaderna i höjden.

Länen var inga homogena enheter utan variationer i kommunala utgifter fanns mellan landskommunerna inom ett län liksom mellan landskommuner i olika delar av riket.

Inkomster

För att finansiera alla utgifter har de svenska kommunerna rätt att ta ut skatt av sina invånare. Den kommunala beskattningsrätten utgör i själva verket en grundsten i den kommunala självständigheten. I länder där kommunerna saknar beskattningsrätt är också möjligheterna till lokalt självstyre mer begränsade. Det landskommunala skatteuttaget innehöll vid tiden för kommunalförordningarnas tillkomst flera olika poster. Naturaskatter var fortfarande inte ovanliga, och de uppgick ännu i mitten av 1870-talet till en femtedel av landskommunernas totala skatteinkomster. Varje skattepliktig skulle dessutom betala en personlig avgift som varierade mellan man och kvinna. Men viktigast var utdebiteringen som skedde efter tre olika grunder: fyrkoral, hemman samt annan grund.

Fyrk var en enhet som användes på landsbygden både för kommunal beskattning och för kommunal rösträtt. Beräkningen var komplicerad. Man utgick från jordägandet. Ett mantal jord ansågs motsvara hundra fyrkar. Därefter bestämdes den sammanlagda utdebiteringen för landskommunens alla övriga skattepliktiga inkomster och förmögenheter. Summan dividerades med antalet mantal i kommunen, och en procent av den nya summan motsvarade en fyrk.

Beräkningsmetoden upplevdes som så komplicerad att den förenklades redan efter ett år. Fyrksättningen kopplades då till den statliga bevillningen. Ägare av jordbruksfastighet tilldelades en fyrk per fem öres bevillning, och alla övriga en fyrk per tio öres bevillning. Som jordägare fick man således betala högre kommunalskatt men i gengäld fick man fler röster på stämman. En ytterligare förenkling genomfördes 1892 då fyrktalet gjordes direkt proportionellt mot bevillningen, lika för alla skattebetalare.

Utöver skatter fick landskommunerna inkomster huvudsakligen via statsbidrag. Mindre summor tillfördes genom hyror, arrenden och liknande avgifter samt genom brännvinsmedel (utminuterings- och utskänkingsavgifter) och en del övrigt. Skatternas andel av de totala inkomsterna minskade något med åren, men de förblev ändå den klart största posten. Det som ökade var andelen statsbidrag, något som främst kom folkskolan till godo.

För att få ett mått på det totala kommunala skattetrycket på den svenska landsbygden vid den här tiden har jag lagt samman inkomsterna från de fem olika skatteslagen och dividerat med antalet invånare. Summan anger alltså kommunalskatt per person oavsett om man betalade skatt eller inte.

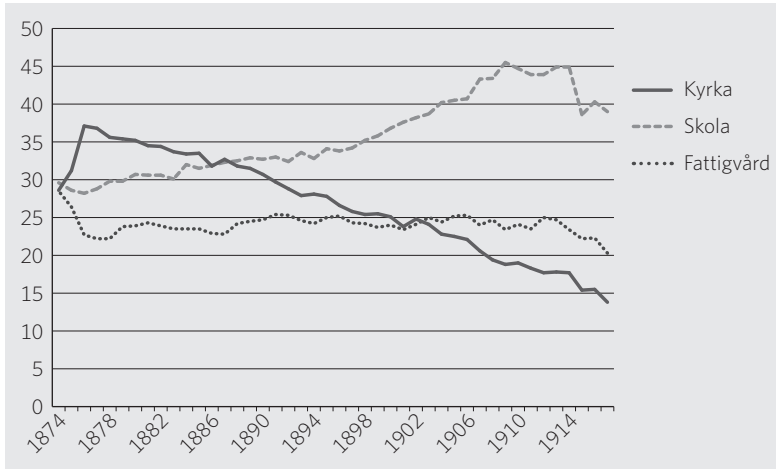
År 1874 uppgick den landskommunala skatten i genomsnitt till 137 kronor per person i dagens priser. Bland länen var skattetrycket högst i Gävleborgs län med 196 kronor och lägst på Gotland med 98 kronor. Gradvis ökade skattetrycket, och 1910 var den genomsnittliga skatten 437 kronor per person, dvs. drygt tre gånger högre än 1874. Skatten var 1910 högst i Malmöhus län med 563 kronor. Som vi minns var också de kommunala kostnaderna bland de högsta i riket i Malmöhus län, varför ett högt skatteuttag förefaller logiskt.

Låga kommunala kostnader kännetecknade främst Blekinge län, och i konsekvens därmed var länets skattetryck regelbundet lägst i

hela riket. År 1910 stannade beloppet strax under 300 kronor. Även i Kronobergs län och Västerbottens län var den kommunala driften relativt billig, och skatteuttaget vanligen lågt.

I början av 1910-talet skedde en omläggning av skattesystemet. Utdebiteringen efter fyruk upphörde och man övergick till att debitera skatt efter så kallad bevillningskrona, senare kallad skattekrona.

DIAGRAM 1. Landskommunala utgifter i procent av totala utgifter 1874-1917



Referens: bisos, Kommunernas fattigvård och finanser 1874-1917, se även www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

Kommunalstämman sammanträder

De första stämmorna 1863

Från ungefär två tredjedelar av Hallands nästan hundra landskommuner finns kommunalstämmoprotokoll bevarade för 1863 och tillgängliga på Internet (www.lokalhistoria.nu). Förutom från Hallands län tillhandahåller webbsidan protokoll från enstaka landskommuner i dagens Växjö, Jönköpings, Vänersborgs och Oskarshamns kommuner. Serierna med protokoll fortsätter ända fram till 1950-talet.

Ett tjugotal halländska landskommuner saknar helt protokoll från 1863. I andra kommuner där protokoll från kommunalstämmor sak-

nas, kan det finnas protokoll från till exempel kyrkostämmor, skolrotlar, kommunalnämnd, sockennämnd, gällstämma, torparstämma och fattigvårdsstyrelse. Serierna av kommunalstämmoprotokoll är inte alltid fullständiga. Arkiven från sju halländska landskommuner innehåller för 1863 bara ett enda protokoll, vilka tyder på att material kan ha förkommit. Protokollen är inte heller alltid kompletta utan sidor saknas. Totalt finns ändå över 500 protokoll bevarade från Halland 1863.

De första stämmorna i Hallands län hölls vanligen i slutet av januari eller början av februari, men det finns också socknar som startade tidigt i januari. Först ut var Enslöv den 4 januari och följdes av Skummeslöv och Torpa dagen därpå som var trettondagsafton. Från andra kommuner dröjer det långt in på året innan det första protokollet dyker upp. Det tidigaste protokollet från Torups kommunalstämma är således daterat först den 11 oktober och är kommunens enda kvarvarande från år 1863.

Kommunalstämmorna i Hallands län sammanträdde i genomsnitt åtta–nio gånger om året. Det var obligatoriskt med tre årliga stämmor. Den första skulle äga rum i mars för att utse valmän (elektorer) till det förestående valet av landstingsmän, och dessutom godkänna föregående års räkenskaper. Den andra ordinarie stämman skulle hållas i oktober för att fastställa budget (utgifts- och inkomststat) för nästa år. Årets sista ordinarie stämma hölls i december. Då upprättades fyrktals-, uppbörds-, och debiteringslängder, samtidigt som man valde ordförande och ledamöter till andra förtroendeuppdrag.

Bland landskommunerna i Hallands län var mötesfrekvensen 1863 högst i Skällinge och Kungsäter, med 18 respektive 17 stämmor. Båda socknarna ingår idag i Varbergs kommun. Annars var det socknarna runt Falkenberg som visade högsta genomsnittliga antalet stämmor. Där finner vi också högsta andelen bevarade protokoll. Lägst var mötesfrekvensen bland de socknar som idag utgör Halmstad kommun.

Stämmorna var i allmänhet rätt jämnt spridda över året. Samtidigt kunde de ibland äga rum tätt in på varandra. Kungsäters landskommun, till exempel, höll kommunalstämma såväl 12 som 13 juli 1863. I den mån det finns protokoll kvar från både kommun och församling kan man finna att kommunalstämma och kyrkostämma ibland hölls

samma dag. Det förekommer också stämmor som är gemensamma för flera socknar, de kallades tidigare gällstämmor och den benämningen fortlevde på sina håll.

Möteslokaler är inte systematiskt redovisade i materialet. De uppgifter som finns bevarade tyder på att man ofta höll till i skolan eller kyrkan. Men också sockenstugor, gästgivargårdar och prästgårdar kom till användning. Ibland möttes man hemma hos någon betrodd person. I Spannarps hölls stämmorna 1863 regelbundet i gårdarna No8, No9 och No10. Torpas stämmobesökare fick växla mellan No7 och No9, kyrkan och skolan. Det var rätt vanligt att man bytte möteslokal mellan stämmorna. Men i Gällared hölls alla stämmor 1863 hemma hos Johannes Hansson i Hålan och stämman beslutade den 30 december om samma lokal för kommande år. År 1870 var det Pehr Johan Emanuelsson på Gunnahus som ställde upp med lokal. Stämmorna i Kvibille ägde under 1870-talet regelbundet rum hemma hos ordförande Holm. Längre fram i tiden finner man på sina håll att särskilda kommunalrum tillkommit för bland annat stämmorna.

Det finns inga direkta uppgifter om antalet närvarande på stämmorna. Kvibilles första bevarade protokoll uppger att större delen av de röstägande ledamöterna hade infunnit sig. Det var också ett mer dramatiskt möte än normalt och lockade kanske därför många. Protokollet från Gällared den 18 mars 1863 anger att de som inställt sig var ledamöter ur kommunalnämnden jämte en ”talrik samling av öfriga kommunalen”. Rösträkningar förekom rätt sällan och den graderade skalan gör det svårt att veta hur många personer som döljer sig bakom ett antal röster. Vid nämndemansval, när sådana förekom, ägde varje person en röst, men i de fall jag sett anges bara de två personer som fått flest röster. Andra kandidater nämns inte vid namn och inte heller antalet nedlagda röster. Många nämndemän utsågs dessutom utan rösträkning, kanske fanns det bara en kandidat. Antalet röstande personer kan dock ibland framgå. Vid en omröstning i Kvibille i november 1866 deltog således 14 män. Om det fanns fler närvarande framgår inte. Röstning med slutna valsedlar har också förekommit på sina håll.

Det finns gott om namngivna personer i protokollen. Det handlar om justeringsmän, stämмоordförande, personer som valts till olika uppdrag med flera. Dessa uppgifter gör det möjligt att skapa sig en

rätt god föreställning om de kommunalt ledande personerna.

Val av förtroendemän för olika uppdrag var vanliga ärenden på de tidiga kommunalstämmorna. Ibland handlade det om interna val till exempel av ledamöter i kommunalnämnden, fattigvårdsstyrelsen och taxeringskommittéer. Men också val av revisorer, fjärdingsmän, nämndemän, ordningsmän med flera. Andra val avsåg ombud att representera socknen på läns- och häradsnivå. Kommunalstämman utsåg bland annat valmän (elektorer) till valen av landstingsledamöter, men också ledamöter till bevillningsberedningskommittéer, snöplogsindelningen, markegångssättningen, brandstodsbolag, liksom ombud för tingshusfrågor, vägärenden, brobyggen med mera. I halländska Kvibille var valärenden det klart vanligaste beslutsärendet 1863. Mer än hälften av alla ärenden, 16 av 29, avsåg val av ledamöter och sockenombud. Även i Gällared hade valärendena en framskjuten plats.

Vid sidan av att välja förtroendemän för diverse interna och externa uppdrag skulle stämmorna fatta beslut i ett antal ekonomi- och fattigvårdsfrågor, men också andra ärenden av spridda slag kunde förekomma. Den metod jag använt för att klassificera och beräkna ärenden finns kommenterad nedan under Använt material.

För att närmare undersöka kommunalstämmorna under deras första verksamhetsår har jag specialgranskat fem stämmor. Det gäller: Kvibille och Gällared i nuvarande Halmstads respektive Falkenbergs kommun, Misterhult utanför Oskarshamn, småländska Berg som numera tillhör Växjö kommun samt Brålanda i Vänersborgs kommun.

Fem sydsvenska landskommuner

Kvibille

Kvibille höll sin första kommunalstämma enligt den nya förordningen om kommunalstyrelse på landet i skolhuset tisdagen den 3 februari 1863. Större delen av de röstägande ledamöterna hade enligt protokollet mött upp. En anledning till den höga närvaron kan ha varit ett överklagande från kammarherre Kuylenstierna av det beslut om fattigvården som sockenstämman fattade i november året innan.

KARTA 2. Särskilt undersökta städer och landskommuner



Efter att stämmodeltagarna rådgjort i överklagandefrågan fann ordföranden att flertalet närvarande verkade vara för ett upphävande av det förra beslutet. Då ingen votering begärdes blev det också stämans beslut.

Frågan om fattigvårdens organisering togs därmed upp på nytt. Skulle man behålla den gamla roteindelningen eller ordna en för socknen gemensam fattigvård. Meningarna gick fortfarande isär. Kuylenstierna begärde votering, vilken gav 2 573 röster för rotesystemets bevarande mot 1 057 för gemensam fattigvård. Herr Isberg reserverade sig mot beslutet och önskade ny kommunalstämma för ärendets fortsatta handläggning. Någon sådan verkar dock inte enligt bevarade protokoll ha ägt rum. Beslutet om fortsatt roteindelning följdes av att ny ordningsman utsågs för kammarherre Kuylenstiernas rote.

Frågan om roteindelning eller gemensam fattigvård återkom på Kvibilles dagordning i november 1866. Nu var en majoritet mot rotesystemets bevarande och för en samfäll lösning. Frågan vid detta tillfälle var om man skulle ha två rotar eller inga alls. Kammarherre Kuylenstjerna, som var för roteindelning, begärde även denna gång votering och med sina 2 013 röster besegrade han de övriga 13 röstande männen 1 507 röster. Utfallet innebar att Kuylenstiernas rote skulle bestå medan resten av socknen skulle ha gemensam fattigvård. Herr A. R. Holm reserverade sig mot beslutet, då Kuylenstjerna enligt hans mening inte hade laglig rätt att själv organisera den offentliga fattigvården på sin egendom.

Omröstningar och reservationer av det slag som förekom i Kvibille 1863 och 1866 brukar anses ovanliga på de tidiga kommunalstämmorna. Beslut fattades vanligen i endräkt. Mängden ärenden var i regel inte så stor, varför man inte kan räkna med många omröstningar och reservationer. Uppgörelser kan också ha träffats i förväg. Det var bara på den första stämman som man voterade i Kvibille 1863.

Efter den dramatiska öppningen av Kvibilles första kommunalstämma kvarstod ytterligare ett antal fattigvårdsfrågor att utreda. Totalt fattades sju beslut om den framtida fattigvården. Ett av besluten handlade om när en gemensam fattigförsörjning skulle ta sin början. Man kan lätt instämma i ordförandens synpunkt att frågan var överflödigt med tanke på beslutet om att behålla rotesystemet. Men Kuylenstierna drev på och menade att man skulle följa kalenderåren med start först ett år efter att beslut om gemensam fattigvård fattats. Kammarherrens åsikt blev också stämmans beslut. Åter lämnades en reservation, nu från Johannes Magnusson i Skoby, som flera ledamöter instämde i. Reservanterna krävde att gemensam fattigvård skulle

ta sin början den 6 april. Det var den tidpunkt när fattigunderstöd betalades för det kommande året.

Ett gammalt överklagande, en votering och två reservationer jämte livlig diskussion visar hur viktig man uppfattade att frågan om fattigunderstödet var. Inget annat ärende, detta första år med kommunalstämma, tycks ha väckt lika starkt engagemang. Den första stämmans återstående frågor om tid för uppbörd av kommunalmedel, och val av ny ordförande i fattigvårdsstyrelsen var betydligt enklare att enas kring. Protokollet justerades i Kvibille skola efter gudstjänstens slut söndagen den 8 februari.

Samma söndag hölls ny kommunalstämma för att på Kunglig Befallningshavandes (landshövdingens) uppmaning till länets alla socknar utse en ledamot och en suppleant till årets bevilningsberedningskommitté. Inga ytterligare ärenden förelåg. Även de återstående sex stämmorna 1863 innehöll få ärenden (två–tre per gång) och inget tyder på oeniga beslut. Man valde ledamöter till kommunens egna organ, ombud för att representera Kvibille i frågor på läns- och häradsnivå. Vidare fattades bland annat beslut om budget för kommande år, gavs skattebefrielse åt två kvinnor och diskuterades debiteringslängden. Bakom den enhetliga protokollsfasaden kan naturligtvis motsättningar av skilda slag döljas.

Totalt behandlades 29 ärenden på de åtta stämmorna vilket ger ett snitt på tre–fyra ärenden per gång. Det är den första intensiva stämman med många fattigvårdsärenden som driver upp genomsnittet. Varje protokoll avslutas med ”justeradt” och besvärshänvisning samt uppgift om när protokollet blev uppläst i kyrkan.

En genomgång av protokollen visar att stämman det året hade att fördela 22 uppdrag inom eller utom kommunen. De här uppdragen spreds på 13 personer. Sex personer utsågs mer än en gång. Mest anlita var Johannes Magnusson i Skoby (han som reserverade sig mot förslaget om kalenderår som bas för gemensam fattigvård), herr A. R. Holm och Bengt Nilsson i Prestegården. Var och en hade tre uppdrag att utföra. Herr Holm utsågs till vice ordförande i såväl kommunalstämman som i kommunalnämnden och valdes dessutom som suppleant till valet av landstingsman. Han skulle snart få ännu flera förtroendeuppdrag och framstår som en av Kvibilles främsta kommunalmän under lång tid framöver.

Gällared

Gällareds något röriga protokollsserie från 1863 meddelar noggrant vilka som utsetts till justeringsmän. De tycks ha hämtats från kommunalnämnden och ibland är det inte mindre än fem–sex personer som intygat ett protokolls riktighet. Totalt var det bara sju personer som anlätades. Två av dem återkommer ofta och de har signerat sju respektive åtta av de tio protokollen. Antalet förtroendeuppdrag var jämnare fördelat än i Kvibille. De 32 uppdragen fördelades på 26 personer, och bara fyra män hade mer än ett uppdrag. Den mest anlätade var Bengt Nilsson som justerade åtta protokoll och valdes till fyra olika uppdrag.

Antalet ärenden per kommunalstämma i Gällared varierade mellan ett och åtta, och i hälften av fallen hade man bara ett enda ärende att behandla. Valärenden var även här vanliga och ofta rörde det sig om liknande uppdrag som i Kvibille, till exempel ledamöter till beredningsbevollningskommittén, elektoror till landstingsval, ledamöter i taxeringskommitté och ombud för snöplogsindelningen. Ett återkommande ärende i början av året var brobyggnadsfrågor, bland annat bro över Ätran. För att hantera brofrågorna tillsattes den 18 mars en särskild brobyggnadskommitté på fyra personer.

Stämmorna i Gällared hölls hemma hos Johannes Hansson i Hålan och det påpekas särskilt att han inte fick någon ersättning för det. Däremot kunde Pehr Johan Emanuelsson på Gunnahus utkvittera fem riksdaler riksmünt för att ha upplåtit lokal till 1870 års stämma.

Misterhult

Småländska Misterhult var en av få landskommuner som direkt utsåg ett fullmäktige för att sköta de lokala angelägenheterna. Valet ägde rum i Misterhults sockenstuga den 31 januari 1863 och var kommunalstämmans allra första beslut. En anledning till att man här införde fullmäktige kan ha varit socknens storlek. Både till yta och folkmängd var Misterhult väsentligt större än Kvibille och Gällared. Näringsstrukturen var dessutom mer blandad med större inslag av icke-agrara näringar, bland annat kopparbrytning. Till Misterhult räknades vid den här tiden även Figeholms forna lydköping, som låg vid kusten, och bröts ut till egen köpingskommun 1878.

Valet av fullmäktige innebar inte att behovet av att hålla kommu-

nalstämmor upphörde. Vissa ärenden skulle fortsatt behandlas på stämman. Kommunalstämman i Misterhult sammanträdde lika ofta som den i Kvibille, eller åtta gånger under 1863. Ärendemässigt skiljer den sig dock med ett större inslag av ärenden utöver val, ekonomi och fattigvård. Flera ordningsfrågor var uppe till behandling. Ett sådant ärende gällde försök att komma till rätta med den olovliga handel som hölls utanför kyrkan på söndagar och helgdagar. Ett annat ordningsproblem var att freda kyrkogården från betande boskap. Båda frågorna är återkommande punkter i protokollen. Närvaron på stämmorna tycks inte heller alltid ha varit den önskade. Den 19 oktober beslöt nämligen stämman att ”pligt” skulle erläggas av de kommunalfullmäktige som uteblev från lagligen utlysta extra stämmor.

Ett mer komplicerat ärende var frågan om postexpeditionens placering. Stämman i augusti 1863 skulle ta ställning till en skrivelse från kronofogden med förslag om att flytta postexpeditionen från dess dåvarande läge vid Misterhults kyrka till Figeholms köping. Votering begärdes och med 3 984 röster mot 2 813 beslöt stämman i enlighet med skrivelsen. Kyrkoherde Liljedal med flera reserverade sig, men av formella skäl ifrågasattes även reservationen av handlanden Wijkman med flera.

I samband med protokollsjusteringen inlämnades reservationen undertecknad av ett tjugotal personer med The Swedish Copper Company i spetsen. Även bolag hade vid den här tiden rösträtt och plats på kommunalstämman. Det är en lång skrivelse, som gick vidare till Kungl. Befallningshavande, Generalpoststyrelsen och Kungl. Maj:t. Reservanterna påminner inledningsvis om att Figeholms ansökan avsåg att få en postexpedition inrättad i samhället och inte att flytta den nuvarande från kyrkan till köpingen. En rad exempel anförs på de olägenheter som skulle uppstå för åtskilliga ”correspondenter” i norra och östra delen av socknen om posten flyttades från sitt nuvarande centrala läge invid kyrkan till Figeholm, beläget vid kusten i den sydligaste kanten av Misterhults vidsträckta kommun. Följande dag protesterade och reserverade sig handelsman Wijkman mot innehållet i reservationen.

Naturligtvis förekom också på kommunalstämman i Misterhult flera val av förtroendemän och ombud. Vidare godkändes i mars föregående års räkenskaper och i oktober beslöt man om budget för 1864.

Vid samma tillfälle fastställdes hundskatten för kommande år, och samtidigt beslöt man att därefter skulle hundskatt inte längre tas ut. Vid två stämmor uppvisades rävsinn, som man fick skottpengar för.

Liksom i Halland var det ett begränsat antal personer som representerade kommunen. Tjugotvå personer hade att dela på de 33 uppdrag som stämman skulle besätta under året, valet av fullmäktige är då borträknat. Sju man tilldelades mer än ett uppdrag. Det högsta antalet var fyra. De åtta protokollen är justerade av 21 personer. Ibland var det alltså fler än två justeringsmän.

Kommunalfullmäktige skulle på samma sätt som stadsfullmäktige förnyas till hälften vartannat år. Nytt val av ledamöter följde därför i Misterhult den 19 december 1864 och därefter regelbundet i december vartannat år under två årtionden fram till och med 1884. Efter det valet lämnades en reservation mot beslutet. Reservanterna anförde att val inte borde förekomma, då fullmäktige 1863 inte utsetts i laga ordning. Felet var att ledamöterna valts genom acklamation och inte genom omröstning som kommunalförordningen föreskrev. På stämman i februari 1885 visade det sig dessutom att beslutet om inrättandet av fullmäktige aldrig anmälades till länsstyrelsen, vilket lagen också påbjöd. Några fler val av fullmäktige ägde inte rum i Misterhult före 1919.

Berg

Bergs landskommun, nordväst om Växjö stad, höll 13 kommunalstämmor under 1863, vilket är något över det halländska länsnittet på åtta till nio stämmor. I regel var det dock bara enstaka ärenden per stämma. Totalt var det inte fler ärenden än i Kvibille och Gällared med färre stämmor. Valfrågorna var även i Berg den klart största posten.

Ett ärende som sticker ut är frågan om debiteringslängdens godkännande. På stämman i mars 1863 riktade löjtnant Hoffberg stark kritik mot det sätt som längden upprättats på, vilket han inte fann stå i överensstämmelse med gällande författningar. Övriga närvarande beslöt dock enhälligt och med acklamation att debiteringslängden skulle godkännas. Hoffberg begärde votering men först efter att beslutet befästs med klubbslag och en stor del av de närvarande lämnat lokalen. Längden var därför antagen och skrevs under i vederbör-

lig ordning. Ärendet återkom på sammanträdet den 10 maj samma år, då stämman skulle svara på det besvär som löjtnant Hoffberg tillsammans med prostén Kollind anfört mot beslutet från mars månad.

Ett annat återkommande ärende i Berg var frågan om anställande av barnmorska. Det enda ärendet på socknens första kommunalstämma, den 18 januari, handlade just om att besätta barnmorsketjänsten. Befattningen delades med Ormesberga och Örs landskommuner. Berg ville dock inte anställa den föreslagna personen och nekade därför bestämt till att utse ombud till den gemensamma stämman för att bemanna tjänsten. Vid gemensam stämma i Bergs sockenstuga i april beslöt man anställa en annan kvinna som barnmorska. Man reglerade samtidigt lön, bostad och resekostnader. Blev det någon anställning kan den endast ha varit kortvarig för redan i oktober anställdes en annan person som barnmorska.

Liksom i Kvibille och Misterhult ser vi här i Berg att det fanns ärenden som vållade starka känslor och följdes av voteringar och reservationer. Kommunalstämman var inte alltid en fridfull institution, utan kunde även vara fylld av motsättningar och konflikter.

Den kommunala eliten i Berg tycks ha utgjorts av ett tjugotal personer. Femton man fick dela på de 25 förtroendeuppdrag som 1863 års stämma beslöt om. Tjugo personer justerade de 13 protokollen. Förhållandena motsvarar rätt väl de villkor som samtidigt rådde i Kvibille och Misterhult.

Brålanda

Kommunalstämman i Brålanda sammanträdde minst 18 gånger under sitt första verksamhetsår. Protokollsserien sluter lite tvärt i november och återkommer först i mars 1870. Av det bevarade materialet framgår att det vanligen var få ärenden per sammanträde. Den första stämman hölls redan den 6 januari, och man beslöt om ett ”offer”, dvs. ekonomiskt stöd, till Johannes Olsson för att genomgå folkskoleseminariet i Karlstad. Det var det enda ärendet och vid ytterligare tre stämmor bestod dagordningen av en enda fråga.

Fattigvårdsärenden framstår som den största kategorin. Den 15 juni till exempel avgjorde man inte mindre än sex framställningar om olika former av stöd. Bland annat beviljades två änkor understöd för brunnsdrickning vid Rostock i Dalsland, och en husägare tilldelades

två skeppspund råghalm till tak på sin stuga. De tre ärenden som diskuterades den 9 november gällde likaså understöd av skilda slag. En fråga gick till votering och stämman beslöt i januari med 407 röster mot 220 att avskaffa hundskatten.

De kommunala förtroendeuppdragen var koncentrerade till tio till femton man. Lars Larsson d.y. åtog sig hela sex uppdrag och justerade två av de 18 protokollen. Herr F. E. Ekelund hade fem uppdrag och var justeringsman vid tre tillfällen. I genomsnitt hade de 13 personer som fått förtroendet att representera Brålanda två-tre uppdrag var, och justeringsmännen utgjorde en liten skara.

Stämmornas utveckling 1863–1915

När man följer utvecklingen i Kvibille får man ett intryck av rätt stor stabilitet. Antalet stämmor varierade obetydligt mellan åren. Det finns ingen trend mot ökat eller minskat antal sammanträden. Liknande var utvecklingen i Gällared, Misterhult, Berg och Brålanda. Däremot tycks antalet ärenden i Kvibille ha växt under början av 1900-talet, så varje stämma fick högre ärendebelastning. Det som ökade var de ekonomiska ärendena, vilka blev ungefär lika vanliga som valärendena.

Hälften av punkterna på föredragningslistorna i Kvibille utgjordes även efter 1863 av olika val av kommunala förtroendeposter. Antalet uppdrag som skulle besättas ökade något med åren, men det dröjde lite längre innan fler personer började tilldelas uppdragen. År 1890 utförde tio personer 30 uppdrag. Hela sex uppdrag föll på den blivande stämмоordföranden J. P. Magnusson. Kretsen av betrodda personer vidgades under inledningen på 1910-talet, från ett tiotal till ett tjugotal. Justeringsmän valdes likaså inom en liten skara, åtta till nio personer och namnen återkommer ofta i protokollen.

Sammantaget tycks ärendeökningen i Kvibille under början av 1900-talet ha åtföljts av en högre arbetsbelastning per förtroendevald. Antalet personer i den kommunala eliten växte däremot inte nämnvärt. Även i övriga undersökta kommuner, men också på andra håll i Sverige, var uppdragen koncentrerade till en mindre grupp.

En av Kvibilles mest framträdande kommunalmän under 1800-

talets senare decennier var herr A. R. Holm. Han tituleras ibland som herr, vid andra tillfällen som gästgivare men också lantbrukare och kvarnägare förekommer. I flera protokoll anges ingen titel alls på honom.

Holm omnämns redan i det första protokollet från Kvibilles kommunalstämma, då han bland annat utsågs till justeringsman. Han tycks också ha stött kammarherre Kuylenstiernas förslag om fortsatt roteindelning. Bara några år senare var han för gemensam fattigvård och ansåg att kammarherren inte följde lagen.

Vid aprilstämman 1863 valdes Holm till vice ordförande i såväl stämma som nämnd. Enligt protokollet mottog han uppdragen ”beredvilligt”. I december 1867 utsågs han till ordförande för stämman och ett år senare valdes han till ordförande i kommunalnämnden. Han omvaldes ett flertal gånger till båda posterna. Valen av Holm och andra förtroendemän skedde vanligen enhälligt och med acklamation. En gång, 1883, använde man slutna sedlar. Alla föreslagna personer, inklusive Holm, fick samtliga röster.

Förutom ordförande i stämma och nämnd anförtroddes Holm flera andra uppdrag. På åtminstone 1870-talet men även in på 1880-talet hölls kommunalstämmorna i hans bostad. Och det var Holm, i egenskap av ordförande, som skötte och arkiverade alla kommunala handlingar. Ordförande hade vidare till uppgift att föra protokollet, och Holm avslutade ofta förhandlingarna med orden: ”Vidare förekom icke”.

Holm kvarstod som ordförande i kommunalnämnden till och med utgången av 1891. Han efterträddes av J. P. Magnusson och det valet skedde med slutna röstsedlar. Under 1892 övertog Magnusson även ansvaret som stämmans ordförande. Holm fortsatte att väljas till olika uppdrag under 1890-talet bland annat i beredningsbevilningskommittén, taxeringsnämnden och hästuttagningsnämnden. Vid andra tillfällen utsågs han till att justera dagens protokoll. På stämman i december 1893 reserverade sig Holm mot beslutet att nästa år hålla kommunalstämmor i Skogby skolhus. Beslutet stred, menade han, mot lagen då stämman inte förfogade över lokalerna. De kommande stämmorna hölls likväl i skolans lokaler. Det sista kommunala uppdrag han anförtroddes var som ledamot av taxeringsnämnden i maj 1898. Därefter försvinner Holms namn ur Kvibilles protokoll.

Under hela trettiofem år ägnade sig således A. R. Holm åt ”det kommunala” och anförtroddes viktiga poster. Han var dock inte ensam i sitt slag. Flera andra personer återkommer regelbundet i protokollet och under lång tid på framträdande förtroendeposter. Utan att systematiskt gå igenom alla bevarade protokoll kan man även i andra landskommuner än Kvibille notera att samma namn ofta återkommer. Mer än 30 år är kanske ändå en ovanligt lång karriär som förtroendevald till allmänhetens tjänst.

Holms efterträdare J.P. Magnussons kvarstod som ordförande i stämma och nämnd fram till 1903, dvs. under drygt tio år. Som stämmans ordförande inträdde då den tidigare vice ordföranden Alb. Sjölander, som för övrigt redan tjänstgjort som ordförande under större delen av 1902. Ny ordförande i kommunalnämnden blev samtidigt Theodor Magnusson, och vid sammanträdet den 28 december 1908 valdes han även till stämmans ordförande. Fram till mitten av 1920-talet, dvs. under cirka 20 års tid, återvaldes Theodor Magnusson regelmässigt till båda ordförandeposterna. Vid valet av stämмоordförande i december 1924 fick han till exempel 34 röster mot 24 för motkandidaten Gottfrid Jansson. Jansson valdes vid samma möte till ordförande i kommunalnämnden. Men redan i februari 1925 avsade sig Magnusson uppdraget att leda kommunalstämmans och till ersättare valdes Gottfrid Jansson. Med valet av Jansson inleddes en ny lång period med obrutet innehav av kommunens två ledande poster. Jansson kom nämligen att kvarstå så länge Kvibille existerade som egen landskommun, dvs. fram till 1952 års kommunreform.

Under sin nittioåriga tillvaro som landskommun var det bara sex personer som utsågs till ordförande i Kvibille kommunalstämma, och endast fem man fick förtroendet att leda kommunalnämndens arbete som dess ordförande. Vanligen sträckte sig ordförandenas ämbetsperioder över flera decennier. Med sina dryga 30 år som ordförande i stämma och nämnd står A. R. Holm för den klart längsta insatsen.

Voteringar och reservationer förekom i Kvibille på 1860-talet i anslutning till frågan om fattigvårdens organisering. Vi har också noterat Holms reservation från 1893 mot beslutet om stämmolokal. Valet av ledamöter till kommunalnämnden skedde vid några tillfällen (1883, 1891) med slutna röstsedlar och därpå följande rösträkning. Vid valet av nämndeman i december 1910 företogs likaså rösträkning.

På aprilstämman 1915 begärdes votering efter beslut om när ersättning för inlöst växel skulle utbetalas till kommunalnämndens ordförande Th. Magnusson. Det rörde sig om ett betydande utlägg, cirka 68 000 kronor i dagens penningvärde, inklusive ränta, jämte begäran om ytterligare räntegottgörelse. De 13 röstande voterade två gånger. Beslutet blev att Magnusson genast skulle ersättas för sina utlägg och få räntegottgörelse trots att sju av de röstande ville avvakta till efter revisionen. Den graderade skalan gav en klar övervikt för beslutet.

Voteringar och reservationer förekom således av och till på kommunalstämmorna såväl i Kvibille som på andra håll. Om det är många gånger eller få är svårt att veta. Hur som helst framstår stämmorna inte alltid som fridfulla möten mellan sockenbor med gemensamma intressen.

Några andra beslut i Kvibille illustrerar väl spännvidden i stämans verksamhet och karaktären på de ärenden som anmäldes. I maj 1870 valdes till exempel ett ombud för att å Kvibilles räkning i hovrätten bevaka målet mot kammarherre C. Kuylenstjerna som var åtalad för brister i redovisningen av häradets vägbyggnadskassa. Häradsrätten hade funnit kammarherren skyldig till de återopade förseelserna, men han hade överklagat beslutet, och ny rättegång var utsatt.

Stämman i augusti 1880 inleddes med att man läste upp en skrivelse om behovet av förbättringar av stora landsvägen mellan Halmstad och Getinge genom ”borttagande av många och svåra backar”. Stämman instämde och uttryckte sin tacksamhet till de personer som initierat företaget, och förklarade att man ”med största nöje” skulle bidra med kostnader för hantlangare.

Kvibille hade dessutom besvär med skadedjur av olika slag. I mars 1900 anslog således kommunalstämman 400 kronor (cirka 22 000 i dagens penningvärde) till ollonborrharnas utrotande inom socknen. För varje liter med ollonborrharn eller dess larver betalade kommunen sex öre, och fem lantbrukare utsågs som mottagare. Stämman i december samma år beslöt att fyra kronor (cirka 200 kronor idag), skulle utbetalas i premie för varje uppvisad dödad räva. År 1910 utgick premier även för grävling och kråkor. Rävpremien sänktes 1915 till två kronor, medan kommunen betalade fyra kronor per grävling och 20 öre för en nedlagd kråka.

När man jämför ärendeutvecklingen i de fem sydsvenska landskommunerna över perioden 1863–1915 ser man bland annat att valärenden och ekonomiska frågor var de två överlägset största kategorierna. Ungefär en tredjedel av alla ärenden handlade om ekonomin. Valärenden var något vanligare i Kvibille än på övriga håll, men ingen kommun hade färre än en tredjedel valfrågor. Minst två av tre beslut avsåg val eller ekonomi. Frågor kring fattigvården var mest framträdande i Berg och Brålanda.

Infrastrukturfrågor var inte så vanliga på landet vid den här tiden och de har här bokförts under rubriken ”Övrigt”. I Misterhult till exempel diskuterades en del järnvägsfrågor, postexpeditionen, skogsavverkningar, auktioner, kreatursmarknader, arrendefrågor, reparation av sockensalen, brobyggnation med flera, som tillsammans täckte en dryg femtedel av alla ärenden. Stämman i Brålanda fick ta ställning till ett antal vägprojekt, överfart över järnvägen, husförsäljning, skogsplantering, arrestlokal och liknande. En del vägbeslut överklagades och måste därför prövas på nytt.

Voteringar var vanligast i Berg, där nästan två procent av alla ärenden avgjordes på så sätt. Flest reservationer (1,3 procent) gjordes samtidigt mot stämmobesluten i Misterhult. Jämfört med senare tids förhållanden handlar det i båda fallen om låga värden.

TABELL 1: Kommunala ärenden fördelade efter ärendetyper i procent 1863–1915

	Val	Ekonomi	Fattigvård	Övrigt	Totalt	Antal
Kvibille	53	37	6	3	100	185
Gällared	35	32	19	13	100	277
Misterhult	34	35	8	23	100	318
Brålanda	33	35	13	20	100	300
Berg	44	28	20	7	100	216

Referens: www.lokalhistoria.nu

Städerna 1860–1920

Städernas uppgifter

Städernas kommunala uppgifter var mer komplexa och diversifierade än socknarnas på landsbygden. Fattigvård var en viktig uppgift inte bara för landsbygdens kommunalstämmor utan även för städernas fullmäktige eller allmänna rådstuga. Folkskolan tillhörde vid denna tid i regel kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans ansvarsområde. För städerna tillkom investeringar i och underhåll av den fysiska infrastrukturen. Det rörde sig om utgifter för bland annat vägar, gator, parker, vatten, avlopp, renhållning, gatubelysning, gasverk, elverk, hamnar, brandskydd och kommunala byggnader. I början av 1900-talet uppgick infrastrukturen till uppemot hälften av städernas samlade utgifter, efter att tidigare ha rört sig på en nivå kring 35–40 procent.

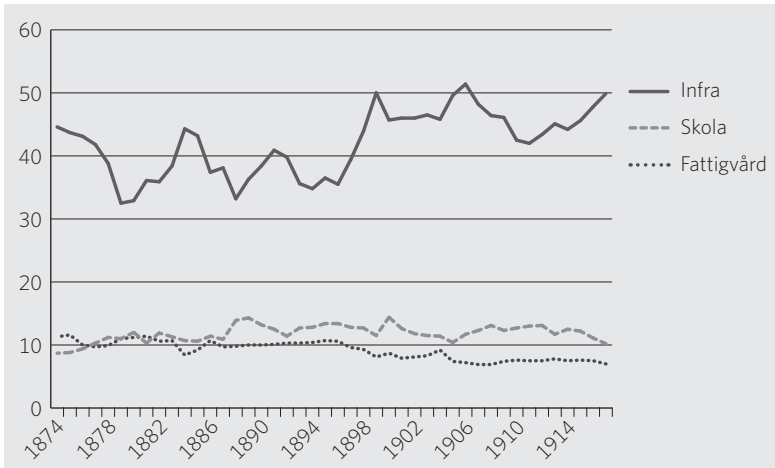
För landskommunerna låg andelen infrastruktur vanligen kring några få procent av de totala utgifterna. På landet var infrastruktur dessutom huvudsakligen lika med investeringar i kommunikationer som järnvägar, landsvägar och broar. Ökat landskommunalt engagemang i väg- och järnvägsbyggandet ledde till en tillfällig uppgång kring sekelskiftet.

Städernas mer sammansatta och varierade uppgifter medförde också högre kostnader än på landet för den kommunala förvaltningen. Utgifterna för ”magistrat och rådhusrätt” samt för ”stadsfullmäktiges och nämnders expeditioner” uppgick på 1870- och 1880-talen till fem å sex procent av budgeten. Storleken var därmed ungefär densamma som utgifterna till kyrkliga ändamål.

På landsbygden var kostnader för den kommunala förvaltningen länge försumbara. En betrodd kommunalman kunde, som vi sett, utan ersättning upplåta sin bostad som lokal för stämman. På många håll, och särskilt i mindre landskommuner, hade kanske ordföranden det kommunala kontoret ”på fickan”, med biträde av hustrun. I de tidiga protokollen nämns inga arvoden.

Städerna tycks i högre grad än landskommunerna ha levt på lånade medel. Det tog sig bland annat uttryck i utgifterna för räntor. Den andelen ökade från nio till tio procent vid mitten av 1870-talet upp till som mest 14–15 procent. Det var ofta den näst största utgiftsposten efter infrastruktur, jämförbar med skolan och högre än för fattigvården. Upplåningen var i sin tur till stor del följden av just infrastrukturella investeringar.

DIAGRAM 2. Andel infrastruktur, skola och fattigvård av städernas totala utgifter 1874-1917



Referens: bisos, Kommunernas fattigvård och finanser 1874-1917 se även www.scb.se/Historisk-statistik;urbanhistory.historia.su.se

Infrastruktur

Gasverk

Gatubelysning och gasverk tillhör städernas tidiga investeringar i fysisk infrastruktur. I augusti 1824 fick Sverige via sin ambassadör i London ett erbjudande från ett engelskt bolag – The Imperial Continental Gas Association – om att införa gasbelysning i Stockholm eller någon annan svensk stad. Erbjudandet gällde således inte specifikt Stockholm utan vilken svensk stad som helst. Kungen, Carl IV Johan, och regeringen menade dock att endast huvudstaden kunde komma på tal. Efter att frågan beretts beslöt stadens styrande i april 1825 att anta erbjudandet och ge bolaget monopol på all gasförsäljning inom Stockholm. Trots det drog sig bolaget ur affären. Anledningen tros vara misstankar om att monopolrättigheterna kunde vara olagliga, men också att Stockholms topografi skulle driva upp rörlägningskostnaderna och göra anbudet för billigt och därmed bolagets lönsamhet för låg. År 1837 återkom samma bolag med ett nytt anbud, men det stupade den gången på att staden ansåg priset vara alltför högt. Det kom att dröja ända till 1853 innan Stockholm fick sina gator och torg upplysta av gasljus, efter att ett nytt bolag konstituerats under privat huvudmannaskap.

En anledning till dröjsmålet var Stockholms politiska organisation som gav stadens olika sockenstämmor, en per församling, veto rätt mot varandra. Utkantsförsamlingarna ville inte gärna vara med och betala för gatubelysning i enbart de centrala församlingarna. De centralt belägna Jakob och Klara församlingar beslöt därför på hösten 1828 att själva ordna med att belysa gatorna med hjälp av argandska lyktor. Dessa var en vidareutveckling av de så kallade ”vargögon” som dittills använts för att lysa upp till exempel centrala byggnader, torg, broar och vissa gator. I båda fallen rörde det sig om ett slags oljelampor med begränsad ljusstyrka. I Stockholm och Göteborg fanns kommunal gatubelysning i liten skala under 1700-talets senare del. Därtill kom de lampor fastighetsägarna var ålagda att hålla med eller tillhandahöll frivilligt. Ytterligare ett antal städer introducerade kommunalt gatljus under 1800-talets inledande decennier. I vissa

städer inskränktes belysningen till några enstaka centralt placerade lyktor, till exempel vid rådhuset.

Först ut med gasljus bland svenska städer var inte Stockholm utan Göteborg som efter en flera år lång process fick sitt första allmänna gasverk 1846. Liksom i Stockholm drevs gasverket inledningsvis under privat huvudmannaskap, men 1888 övertog staden ansvaret för driften och lät samtidigt uppföra ett helt nytt gasverk. Även Norrköping fick sina centrala delar upplysta med hjälp av gasledningar före Stockholm. Runt Carl Johans torg och angränsande gator provades belysningen i större skala redan i september 1851, ett år före utsatt tid, och allt fungerade väl. Gasverket kunde därefter invigas i december samma år. Efterhand utsträcktes belysningsnätet så att det 1861 omfattade hela staden. Privat huvudmannaskap gällde till en början också i Norrköping fram till 1882 då staden övertog gasverket och samtidigt sänkte priset på gasleveranserna. Diskussionerna om de inledande gasverken handlade mycket om möjligheterna att få en effektivare upplysning av gator, torg och andra centrala platser. Gasen hade naturligtvis ett vidare användningsområde än så, till exempel för inomhusbelysning, vattenuppvärmning, industriell förbrukning, gasspisar med mera.

Efter att Stockholm fått sitt gasverk byggdes snart anläggningar i Malmö (1854), Landskrona (1856) och Uddevalla (1858). De följdes 1860 av Helsingborg, Kristianstad, Ystad, Örebro, Uppsala och Falköping. Året därefter fick Eskilstuna, Gävle, Linköping, Nyköping och Västerås gasverk. Jönköping, Kalmar och Karlstad följde 1862. Gasindustrins stora genombrott inföll just på 1860-talet, och totalt hade 26 städer investerat i gasverk fram till 1870. I tolv av dessa fall stod staden själv för huvudmannaskapet. Första stad med kommunalt gasverk var Helsingborg 1860. När driften började bli lönsam på 1880-talet blev det allt vanligare att ansvaret övertogs av staden själv, så skedde till exempel i rikets fyra största städer.

Kommunalt vatten

Införandet av kommunalt vatten och avlopp tog i de svenska städerna fart strax efter de första kommunallagarnas tillkomst. I Stockholm

började man gräva ned rör i gatorna för vattendistribution 1858 och 1861 var systemet klart att tas i bruk. Den var den första mer moderna vattenledningen i Sverige. Tidigare hade man hämtat vatten ur brunnar, källor och andra vattendrag, och burit till hemmen. I vissa städer fanns enklare vattenledningar, mest omtalad är Kallebäcksledningen i Göteborg som byggdes redan på 1780-talet. Men först med Stockholm fick Sverige centrala vattenledningar av ett modernare snitt baserade på engelsk teknologi. Svensk pionjär var ingenjören Fredrik Wilhelm Leijonanckar, som efter framgångarna i Stockholm även fick förtroendet att uppföra vattenverk i Karlskrona (1861–64) och Jönköping (1864–65). Malmö och Göteborg började också vid denna tid att investera i vattenledningar och deras system stod färdiga 1866 respektive 1871. Närmast därefter följde Landskrona och Lund 1874, Norrköping, Uppsala och Skövde 1875. Stadsborna i Linköping och Gävle kunde öppna kranarna 1876 och tre år senare anslöt sig Sundsvall till skaran av städer med kommunalt vattenverk.

Det var således de större städerna som först började bygga vattenverk, och därefter följde de mindre. Vid sekelskiftet 1900 hade 50 av de dåvarande 92 städerna installerat vattenledningar. I vissa småstäder fick man vänta på kranvatten ända in på 1920-talet. Sigtuna stadsfullmäktige beslöt till exempel 1925 att låta uppföra stadens första vattenverk.

Vattnet till de första anläggningarna hämtades vanligen från närbelägna sjöar och vattendrag varefter det filtrerades genom olika lager av grus och sand innan det släpptes ut i ledningarna. Det var således fråga om ytvattentäkter. Göteborgarna fick dricksvatten från bland annat Delsjön, och Borås stadsfullmäktige beslöt 1880 att ta sitt ledningsvatten från Pike sjö, som låg cirka 2,5 kilometer från staden. Klarälven försåg Karlstad med vatten, Linköping använde sig av Stångån och i Varberg tag man vatten från Himleån. Stadsfullmäktige i Halmstad beslöt 1883 köpa två sjöar i Snöstorps landskommun omkring en mil från staden, varifrån dricksvatten därefter hämtades. Av anläggningarna från 1860- och 1870-talen var det endast de i Uppsala, Gävle och Uddevalla som använde grundvatten. Med den växande kunskapen om bakterier på 1880-talet uppmärksammades de sanitära och hygieniska aspekterna på ytvattnet. Med tiden blev det därför allt vanligare att använda grundvattnet. Ännu år 1909 basera-

des dock en dryg tredjedel av alla vattenverk enbart på ytvatten.

Stockholms första vattenverk placerades på Södermalm, vars utkanter då (1860-talet) var rätt glest bebyggda och befolkade. Vattnet hämtades direkt ur Årstaviken. Vattenkonsumtionen ökade i rask takt bland annat till följd av stadens snabba befolkningsökning, och snart klarade inte anläggningen av de ökade kraven. Ett annat problem var att dricksvattnet efterhand fick allt sämre kvalitet. Experter och myndigheter trodde vid den här tiden starkt på avloppsvattnets självrengörande förmåga. Intaget av färskvatten låg därför alldeles intill utsläppet av spillvatten. I slutet av seklet diskuterade man dock livligt frågan om sambandet mellan sjukdomar och vattenkvalitet.

För att möta stockholmarnas ökade efterfrågan på friskt vatten öppnades 1904 ett nytt vattenverk i Norsborg i Botkyrka kommun söder om huvudstaden. Vattnet till den nya anläggningen togs huvudsakligen från Bornsjön. Det gamla vattenverket på Södermalm var fortsatt i drift. Vattnets kvalitet försämrades emellertid ytterligare, och till sist fick myndigheterna lov att rekommendera kokning av vattnet innan man drack det eller använde det till matlagning. I början av 1920-talet stängdes vattenverket på Södermalm helt. Nya investeringar hade då gjorts i Norsborgs vattenverk som därefter kunde förse alla Stockholms invånare med färskt vatten från Bornsjön eller från Mälaren.

Kommunalt avlopp

I flera städer började man med att investera i rörbundet färskvatten och något senare följde centrala avloppsledning. Stockholm som var först med vattenledning 1861 var också först med ett modernt avloppssystem, som började byggas i mitten av 1860-talet och som fortsatte att förstärkas och utvidgas under resten av seklet. Tidigare hade avloppen ofta utgjorts av rännstenar och öppna diken, men i till exempel Göteborg fanns en enklare kloakledning 1863. Några år senare började man i Göteborg att anlägga ett modernt centralt avloppsnät. Ytterligare åtta städer – Norrköping, Uppsala, Gävle, Helsingborg, Karlskrona, Sundsvall, Uddevalla och Nora – investerade i avlopp under 1870-talet. I Malmö fick man vänta på kloakled-

ningar ända till 1896. Vid sekelskiftet 1900 hade 54 av de 92 städerna skaffat sig ett avloppssystem. Det var alltså något fler städer som hade avloppsledning än vattenledningar.

De tidiga avloppsledningarna var dimensionerade för att kunna ta hand om spillvattnet från gator och avloppen från hushåll och andra användare. Däremot klarade systemen inte av att hantera toalettvattnet. Vattenspolande toaletter var ännu en sällsynthet. Först i riket kan Nyköpings lasarett ha varit där "water-closets" omtalas 1840. Med Nyköping som förebild försågs Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg med 26 vattentoaletter, när det uppfördes på 1850-talet. I Stockholm installerades de första vattentoaletterna i slutet av 1850-talet i en byggnad på Djurgården och några år senare även i ett fängelse på Myntgatan i Gamla stan. Torrdass var det vanliga i alla städer och ansvaret för bortforslandet av latrin vilade på renhållningen.

Tanken på vattentoaletter i Stockholm knutna till det kommunala avlopps nätet utvecklades i slutet av 1870-talet. Förslaget framfördes av ingenjören och föreståndaren för Stockholms avloppsverk, Otto Fröman, efter en studieresa till England. Fröman var, liksom tidigare Leijonanckar, utsänd för att hämta in den senaste teknologin inom sitt gebit. Vattentoaletter fanns inte alls med i bilden när resan planerades. Men i sin rapport pekade han på de sanitära fördelar ett sådant system skulle innebära. Fröman misstänkte att toalettvattnet redan nu i begränsad mängd spolades ut i avloppsnätet. Alla experter inom området, inklusive Fröman själv, menade dock att vattentoaletter var alltför komplicerade att använda för personer ur arbetarklassen.

Frömans rapport blev upptakten till en 25 år lång debatt i Stockholms stadsfullmäktige och kommunalförvaltning kring fördelar och nackdelar med vattentoaletter. Förespråkarna för vattentoaletter betonade de sanitära vinsterna med att spola bort all latrin från bostäderna. Kritikerna oroade sig för tilltagande vattenföroreningar och försämrad hälsa. Som framgått ovan låg avfallsledningarna alldeles intill färskvattenintaget. Hälsovårdsnämnden, stadsläkaren och annan medicinsk expertis var starka förespråkare för vattentoaletter. En majoritet i stadsfullmäktige var emot och förordade förbättringar inom det befintliga systemet.

Medan debatten i stadsfullmäktige och på andra håll fortsatte genomfördes den ena utredningen efter den andra och experter

skickades runt till olika europeiska städer för att se hur de löst problemet. Officiellt var vattentoaletter fortsatt förbjudna i Stockholm, men stadens myndigheter blev med tiden alltmer välvilliga med att bevilja dispenser. Fram till 1890 hade 127 godkända vattentoaletter installerats. Under det följande decenniet beviljades ungefär 50 dispensansökningar per år. Antalet vattentoaletter var därefter upp i över 650 vid sekelskiftet.

Ansökningar om tillstånd för vattentoaletter fortsatte att strömma in. I flera fall stod inflytelserika personer och även medlemmar av stadsfullmäktige bakom ansökningarna, som dessutom ofta avsåg stadens mest moderna byggnader. Med septiktanken fick man i början av det nya seklet en ny och effektivare teknik för att hantera toalettvattnet. Genom att låta toalettvattnet först passera en septiktank kunde det renas så pass att man kunde släppa ut det i det kommunala avlopps nätet. I maj 1904 beslöt därför Stockholms stadsfullmäktige att tillåta vattentoaletter förutsatt att man använde septiktank. Men även utan den nya teknik som septiktanken innebar skulle fullmäktige säkert haft svårt att motstå det växande trycket från de som förespråkade vattentoaletter.

Fem år senare, 1909, behövde man inte längre septiktankarna. Vattenverket i Norsborg hade då byggts ut ytterligare bland annat med för tiden moderna reningsmetoder för avfallsvattnet. Toalettvattnet kunde nu släppas direkt ut i stadens avloppssystem. Men det dröjde in på 1920-talet innan vattentoaletter blev mer allmänt förekommande i Stockholm.

De kommunala myndigheterna i Göteborg accepterade vattenspolande toaletter vid ungefär samma tidpunkt som Stockholms fullmäktige. Göteborg fick, som vi noterat ovan, sina första vattentoiletter när Sahlgrenska sjukhuset, vid nuvarande Grönsakstorget, uppfördes på 1850-talet. Avloppet mynnade dock direkt i den intilliggande vallgraven. Vattnet stod där i det närmaste helt stilla och därmed skapades avsevärda sanitära olägenheter. I stället för storskalig utbyggnad av vattentoaletter satsade de kommunala myndigheterna på ett effektivt hämssystem för latrintunnor.

Stadens renhållningsstadga från 1884 tillät vattentoaletter efter särskild prövning och under förutsättning att avloppet inte myn-

nade i hamnen, kanaler eller vallgraven. Avloppet skulle samlas i en brunn varifrån det kunde pumpas upp och köras bort. Förbudet mot vattentoaletter hävdades 1906. Förutsatt att hälsovårdsnämnden fann det acceptabelt, blev det nu tillåtet att spola toalettvattnet direkt ut i vattendragen. Efter omfattande investeringar i avloppsnätet 1911–1917 blev vattentoaletter tillåtna överallt där systemet var utbyggt. Antalet vattentoaletter steg därefter snabbt och var över 8000 år 1918. Det var dock framför allt i de förnämre stadsdelarna som vattenspolande toaletter installerades, medan Göteborgs stora arbetarbefolkning länge fick fortsätta med att använda torrdassen.

Norrköping ansågs tidigt särskilt lämplig för vattentoaletter på grund av den rika vattenföringen i Motala ström som flyter rakt genom staden. I det nyuppförda Holmens bomullsspinneri installerades vattentoaletter så tidigt som 1856. Fabriken försågs även med nymodigheter som gasljus, hiss och ett slags vattenburet sprinklersystem. Kommunalt vatten och avlopp tillkom i Norrköping på 1870-talet och tämligen omgående anslöts redan befintliga vattentoaletter efter silning av avfallet till det kommunala systemet. Mot slutet av 1880-talet fanns omkring 250 vattentoaletter i Norrköping vilket kan ställas mot ett hundratal i Stockholm, och bara tio i Linköping. Utbyggnaden fortsatte i rask takt och antalet vattentoaletter uppgick 1894 till över 600. Ungefär tio procent av Norrköpings invånare hade därmed tillgång till vattentoalett.

Frågan om användandet av vattentoaletter var dock inte heller i Norrköping helt självklar. En lång diskussion fördes, bland annat inom stadsfullmäktige och andra kommunala organ, i ärendet samtidigt som nya toaletter kopplades in. De hygieniska fördelarna vägdes mot nedsmutsningen av vattnet i Motala ström. En annan aspekt var avfallets användning inom jordbruket i stället för bortspolning med vatten. År 1910 hade systemet utvidgats så det omfattade omkring hälften av stadens fastigheter, vilket var mer än i någon annan svensk stad. Vid den tiden började också vattentoaletter bli mer allmänt accepterade i hela riket.

Kommunal renhållning

Gaturenhållningen var i äldre tider fastighetsägarnas ansvar. De skulle även se till att avfallet, inklusive hushållssopor och latrin, forslades bort. Ibland slängdes avfallet på någon avsides plats inom staden och kunde senare komma att användas som utfyllnad. I Sigtuna, som var en av Sveriges minsta städer, ansåg magistraten ännu på 1920-talet att strandkanten var en lämplig avstjälningsplats. Det förekom också att bönder hämtade avfall och använde det som gödning på sina åkrar. Städernas myndigheter hade dock det övergripande ansvaret och kunde anlita privata entreprenörer för bortforslingen. Dessa tog även hand om hushållssopor och latrin.

Under 1800-talets senare decennier, efter tillkomsten av kommunalförordningarna samt hälsovårds- och ordningsstadgorna, kommunaliserades verksamheten i allt högre grad. I Stockholm tog staden över ansvaret för avträdesrenhållningen redan 1859, medan kommunal gaturenhållning dröjde till 1902. Göteborgarna fick vänta till 1885 innan det kommunala renhållningsverket, efter en tioårig utredningsperiod, kunde komma igång med verksamheten. Flera svenska städer hade inrättat renhållningsverk vid tiden för första världskrigets utbrott. På vissa håll kunde det dröja betydligt längre och även i medelstor stad som Borås. Uppsala däremot hade sitt reningsverk i drift 1906 efter beslut i fullmäktige 1904.

För gaturenhållningen kunde fattighjon anlitas. Det gjorde man bland annat i Stockholm fram till 1875. Då bildades Gaturenhållningsaktiebolaget i Stockholms stad inom broarne och snart tillkom ytterligare renhållningsbolag. Varje sådant företag svarade för renhållningen inom sin stadsdel. Systemet fortlevde fram till 1902, då således staden övertog ansvaret för gaturenhållningen.

Även i Norrköping sköttes gaturenhållningen länge av fattigvården, medan husägarna svarade för bortforsling av hushållssopor och latrin. Systemet ansågs fungera väl varför kommunal renhållning i större skala dröjde in på det nya seklet efter att ett förslag till renhållningsverk presenterats 1893. I Malmö övertog staden 1896 ansvaret för soporna mot en avgift från husägarna. Vid sekelskiftet 1900 fanns kommunala renhållningsverk i nio städer, vilka utökades till 31 fram till 1920.

Latrin förvarades i väntan på bortforsling i tunnor eller gropar. Gropar var det mer primitiva systemet. Ett avträde (torrdass) placerades över en grop och när gropen var fylld tömdes den eller också grävdes en ny och dasset flyttades. Efter hand brädfordrades groparna invändigt eller murades med tegel eller cement för att hindra att orenligheten flöt ut i marken. Groparna fungerade ändå bristfälligt och representerade ingen effektiv metod. Sopor och köksavfall kunde samlas i särskilda gropar eller slängdes i latringroparna. Även hästspillning och skräp från gatan kunde hamna i latrin. Latringropar användes ända in på 1890-talet och även i stora städer som Stockholm och Göteborg. Och Göteborg fick ett ordentligt tillskott av gropar genom inkorporeringen av Lundby 1906.

Tunnor kunde förvaras i uthus eller som i Stockholm högst upp i boningshusen, på vinden. På begäran av fastighetsägaren tömdes tunnorna och det kunde ske med intervall på upp till sex till sju veckor och ibland mer än så. Tömningen var avgiftsbelagd och det kunde vara en anledning till att husägarna avvaktade. Arbetet med att transportera tunnorna från husen till uppsamlingsplatser utfördes nattetid, och arbetarna kallades därför för ”nattmän”. Det var ett lågstatusarbete som gav ringa ersättning. Brännvin kunde ingå som en del av lönen och det hände att nattmännen inte var helt nyktra när de utförde sitt jobb. Det var därför inte alldeles ovanligt att de tappade tunnor fyllda med latrin i trapporna från vinden, eller ute på gatorna. Eller också spillde man ut avfall från de ofta överfulla tunnorna.

Renhållningsarbetare rekryterades gärna från landsbygden. När den kommunala renhållningen startade i Stockholm 1859 var det inte minst män från Dalsland som värvades till uppgiften som nattmän.

I Stockholm samlades avfallet på prämar i hamnen där det kunde bli liggande i upp till tio dagar innan det transporterades bort. Det förekom säkert också att avfallet dumpades direkt i Strömmen. Till en början, efter att staden tagit över verksamheten, fördes avfallet till Fjäderholmarna i inloppet till Stockholm, där det lagrades och såldes som gödningsmedel.

Tanken på återanvändning av stadens avfall var således tidigt etablerad. En mer avancerad metod än direktförsäljning av latrin till bönder var tillverkning av pudrett. Det var ursprungligen en fransk idé och ett sätt att upparbeta avfallet från invånarna i Paris. Pudrett

framställdes av torkad latrin, som pulvriserades och användes som gödningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Tillverkningsen startade i Bolognerskogen utanför den franska huvudstaden på 1850-talet. Till Sverige och Göteborg kom pudretten i början av 1860-talet. Till en början blandades släckt kalk med latrin och det skedde direkt i tunnorna hos husägarna. Blandningen fick därefter lufttorka innan den omvandlades till pulver och såldes som gödning till lantbrukare. Senare ersattes kalken med torvströ.

I Sverige var det främst i Göteborg, som avfallshantering genom pudrett tidigt blev framgångsrik. Göteborgs Pudrettberednings Aktiebolag bildades 1864 och utvecklade en unik lösning för latrinshantering med hjälp av träkistor på räls. Under avträdena, vilka stod på en lång rad, placerades en träkista på hjul, som kunde dras ut för kalkinblandning och avhämtning. Bolaget tog även hand om hushållssopor, köksavskräde och annat avfall. Men lönsamheten var dålig och företaget gick i konkurs 1868. Verksamheten övertogs och drevs vidare av David Leffler, som tillhört det gamla bolagets styrelse. Metoden med pudrett och tunnor ansågs så effektiv att den behölls ända till början av 1920-talet.

De kommunala myndigheterna i Stockholm öppnade på 1880-talet en ny avfallsanläggning i Lövsta, nära Mälaren i Spånga kommun nordväst om staden. En järnvägslinje anlades för att transportera avfallet till Lövsta, men även pråmar användes till en början. Den gödsel som framställdes i Lövsta med hjälp av soporna från Stockholms stad blev i sin tur en förutsättning för den rika trädgårdssodling som snart blomstrade i angränsande Hässelby villastad. Trädgårdsprodukterna såldes i Stockholm, och kom tillbaka som avfall till Lövsta. På liknande sätt utvecklades handelsträdgårdar i Tungelsta utmed järnvägen till Nynäshamn. Där användes huvudsakligen gödsel från Stockholms alla hästar. Även på andra håll runt Stockholm växte handelsträdgårdar fram utmed järnvägslinjer och i utkanterna av den bebyggda staden.

Dödligheten

De sanitetsförbättrande åtgärder som städernas fullmäktige genomförde hade till syfte att förbättra levnadsvillkoren och sänka den höga dödligheten. Stockholm till exempel ansågs i mitten av 1800-talet vara en av Europas mest hälsovådliga städer. Dödstalen låg högt över födelsetalen, så endast genom nettoinflyttning kunde staden undvika avfolkning. De demografiska förhållandena var likartade för övriga städer i Mälardalen. I södra, västra och norra Sverige däremot var städernas demografiska situation mer gynnsam med betydande födelseöverskott. Ett resultat blev en förskjutning av stadsbefolkningen från östra till västra och södra Sverige.

För samtidens läkare och medicinska experter framstod det som en självklarhet att nedgången i dödligheten berodde på de sanitära åtgärderna och hälsovårdsarbetet. Stadsläkaren i Norrköping menade till exempel att stadens sjunkande dödlighet efter 1874 helt kunde förklaras med tillkomsten av kommunalt vatten och avlopp. Men städernas allmänna dödstal började falla mer kontinuerligt redan på 1850-talet, alltså innan det kommunala reformarbetet inlemts på allvar.

Utvecklingen var likartad i Stockholm. Fallande dödstal från 1850-talet, före införande av kommunalt vatten och kommunal renhållning etcetera, resulterade i att den långa perioden med födelseunderskott definitivt bröts med ingången av 1860-talet. Därefter växte Stockholm både genom inflyttnings- och födelseöverskott. Orsaken till Stockholms tillväxt under det sena 1800-talet står inte minst att finna i den sänkta dödligheten och födelseöverskotten, och inte bara som ofta hävdats i ökad inflyttning. Nettoinflyttningen var i relativa termer snarare lägre i slutet av 1800-talet än i början. Även i övriga städer runt Mälaren bröts på 1860-talet den gamla trenden med besvärande födelseunderskott.

En av dessa mälärstäder var Köping, som först en bit in på 1900-talet började investera i kommunalt vatten och avlopp. I rikets fjärde stad Norrköping började dödstalen, liksom i Stockholm, att falla under 1850-talet, men kommunalt vatten och avlopp dröjde till 1870-talet. Dödligheten sjönk dock inte överallt. Piteå, i Norrbottens län,

med omkring 1 500 invånare 1850, vilket var ungefär lika många som i Köping, hade således oförändrad dödlighet runt 20–25 promille under 1800-talets senare decennier. Vatten och avlopp fick Piteå först senare.

Mycket tyder på att städernas sanitetsförbättrande åtgärder inte initierade den allmänt sjunkande dödligheten men de bör ha befrämjat den fortsatta nedgången. Dessutom kan olika grupper och delar av en stad ha påverkats på olika sätt. För Linköpings del har man till exempel funnit ett samband mellan sjunkande dödlighet bland barn och tillkomsten av vatten- och avloppsverk.

De fallande dödstalerna var troligen också en frukt av förbättringar inom sjuk- och hälsovården, medicinska framsteg, ökad levnadsstandard med mera. Även om det är svårt att etablera ett generellt samband mellan kommunala sanitetsförbättrande åtgärder och fallande dödstal förefaller det ändå rimligt att städernas egna åtgärder var en av flera faktorer som successivt förbättrade hälsoläget. Den hälsopolicy som fördes i Kalmar, Västerås och Skellefteå mellan 1870 och 1920 har till exempel visat sig ha ett samband med sjunkande spädbarnsdödlighet och lägre sjuktal.

Brandväsendet

Tillkomsten av vattenledningar innebar också stärkta resurser för städernas brandbekämpning, även om det inte var den primära anledningen till investeringen. Bränder ställde lätt till med omfattande ödeläggelse så länge städerna huvudsakligen bestod av trähus och öppna eldstäder var vanliga. Trots det saknades ända fram till 1870-talet generella regler för hur brandförsvaret skulle organiseras. Utrustningen var vid den tiden fortfarande primitiv och yrkesutbildad personal saknades. Längre uppfattade man det som en medborgerlig plikt att delta i släckningsarbete i samband med eldsvådor. I några städer fanns det mer organiserade släckningsstyrkor, så kallade elitbrandkårer.

Den första allmänna brandstadgan för rikets städer utfärdades 1874 och trädde ikraft den 1 januari 1875. Lokala brandstadgor hade dessförinnan funnits på vissa håll. Mest omtalade av de äldre lokala

brandreglementena är Stockholms brandordning från 1675, som ansetts vara en förebild för andra städers föreskrifter om brandskydd. Under 1800-talets inledande årtionden utfärdades flera nya lokala brandordningar, och länsstyrelserna fick 1824 i uppdrag att granska alla lokala brandinstruktioner. Granskningen resulterade i att Kungl. Maj:t utfärdade flera nya regler om hur bränder skulle motverkas och bekämpas. Det var dock ännu inte frågan om ett nationellt regelverk. Alla dessa äldre lokala brandföreskrifter upphävdes genom 1874 års brandstadga, såvida de inte stod i överensstämmelse med den nya förordningen.

Brandstadgan från 1874 skulle tillämpas i rikets alla städer, men också i köpingarna. Bestämmelserna kunde dessutom, efter beslut av Kungl. Maj:t, gälla i tätbebyggda delar av landskommunerna, som municipalsamhällen. Landskommunerna i övrigt berördes inte av de nya bestämmelserna. Stadgan reglerade bland annat brandutrustning, brandsyn och sotning. Alla berörda orter hade att upprätta en brandordning, vilken först skulle antas av fullmäktige eller allmän rådstuga respektive kommunalstämma, för att därefter fastställas av länsstyrelsen. Stadgan var i kraft fram till 1923.

Med Berlin som förebild blev det i rikets större städer under 1870-talet allt vanligare med yrkesbrandkårer, som hade heltidsanställd personal. Endast städer med god ekonomi och utbyggd infrastruktur hade råd att kosta på sig något sådant. Vanligen organiserades dessa yrkesbrandkårer efter militärt mönster och man talade till exempel om brandsoldater. Göteborg var 1872 först i Sverige med en yrkesbrandkår.

Inte sällan var det mer omfattande stadsbränder som framkallade förändringar i det lokala brandväsendet. Göteborg drabbades till exempel 1865 av en stor brand i stadsdelen Majorna. Samma år brann Karlstad ned till grunden, och 1863 hade centrala Varberg ödelagts av eld. Efter så stora bränder blev sten och tegel vanligare som byggnadsmaterial samtidigt som gatunätet gjordes rakare och bredare. Göteborg inrättade således yrkesbrandkår 1872 och Karlstad 1891. I Varberg organiserades en fast frivillig brandkår 1903, medan yrkesbrandkåren lät vänta på sig ända till 1972.

Den stora branden 1888

Skärpta nationella regler för brandväsendets ordnande och höjd släckningsberedskap var ändå inte tillräckliga i riktigt extrema situationer. En sådan inträffade vid midsommartid 1888, och den representerar en av Sveriges allra största brandkatastrofer. På en och samma eftermiddag – måndagen den 25 juni 1888 – lades såväl Sundsvall som Umeå i aska tillsammans med flera andra samhällen, fabriker och inte minst stora skogsarealer.

Våren och försommaren hade det året varit ovanligt varm och torr. Efter veckor med sol från klarblå himmel och utan minsta regndroppe var sjöfallet faran för bränder ovanligt stor. Läget förvärrades ytterligare på midsommardagen när det började blåsa upp och vinden slog snart över till stormstyrka. På sina håll i norra Sverige förekom även orkanvindar, enligt senare tidningsnotiser.

De första rapporterna om skogsbränder kom redan på midsommardagens morgon och det var skog utanför Sundsvall som stod i brand. Rökutvecklingen var så stark att trafiken in mot Sundsvall tillfälligt stoppades. Under måndagen och de närmast följande dagarna utbröt flera nya skogsbränder i samma landskap, Medelpad. Svårast drabbades Selånger, Borgsjö, Torp och Stöde. I Östersundsposten kunde man den 28 juni läsa om de talrika skogsbränder som under de senaste dagarna härjat i Jämtland. Alla delar av landskapet var drabbade och till de mest utsatta hörde Fors, Åre, Offerdal och Aspås. Från Lillhärdal i Härjedalen rapporterade man om tre skogsbränder som pågått i dagar.

Även skogarna utanför Härnösand stod i brand från midsommardagen och flera dagar framåt. Omfattande skogsarealer förstördes i Säbrå, Vibyggerå, Ullånger, Styrnäs, Bjarträ och Boteå kommuner. Mariebergs sågverk var omgärdat av eld. Sandö glasbruk härjades likaså av brand och i Sandö hamn fördärvade lågorna flera fartyg.

I norra Hälsingland bröts telefonförbindelserna mellan Hudiksvall och Delsbo efter mäktiga skogsbränder bland annat i Rogsta utanför Hudiksvall. Arnö sågverk i samma trakt brann ned till grunden. I Gnarp förstördes hundratals tunnland med skog. Tidningarna skrev om tropisk hetta och dussintals skogsbränder i Ljusdal, Färila, Delsbo, Järvsö, Undersvik, Arbrå och Bjuråker. Elva av norra Hälsinglands 17 landskommuner blev svårt eldhärjade.

Det var just södra Norrlands kust- och inland som var hårdast drabbat av eldens framfart denna ödesdigra midsommardag. Men också andra delar av Sverige berördes. Utanför Alingsås i Västergötland stod skog i brand. Från Döderhult och Kråksmåla i Småland kom liknande rapporter. Det brann dessutom i markerna kring Heby järnvägsstation i närheten av Sala i Västmanland. Skogsägare i Västerlövsta och Norrby, båda belägna i Västmanland, fick likaså se sin egendom gå upp i rök.

Utanför Göteborg blev samhället Lilla Edet (senare köping) lågornas rov och tusen personer hemlösa. Bebyggelsen i Holmsund (senare municipalsamhälle och köping), utanför Umeå, lades tillsammans med hamnen i aska. Stockholm drabbades också, då det började brinna i en byggnad i Gamla stan. Fastigheten tillhörde, ironiskt nog, ett brandförsäkringsbolag.

De elakartade bränderna i Sundsvall och Umeå startade ungefär samtidigt under tidig eftermiddag, midsommardagen den 25 juni 1888. I båda fallen uppstod branden först i ett bryggeri. Någon verksamhet pågick dock inte i bryggerierna. Det var midsommarstängt. Senare anklagades ångbåtar och deras kaptener för att genom gnistor ha startat brandförloppen i såväl Sundsvall som Umeå. Anklagelserna framstod för Umeås del snart som ogrundade. Varken i Sundsvall eller i Umeå blev någon person i de efterföljande rättegångarna dömd som ansvarig för att ha vållat branden.

I det torra, heta och stormiga vädret spred sig elden snabbt från hus till hus, och båda städerna, som var byggda i trä, var snart övertända. Endast smärre områden i städernas utkanter undkom lågorna. När vinden plötsligt ändrade riktning kunde en mindre del av Umeås bebyggelse räddas. Ingen av städerna hade ett brandförsvar tillräckligt för att klara en så besvärlig situation som denna. Befolkningen i Umeå deltog dessutom till viss del redan i släckningsarbetet i Holmsund, där elden kommit lös redan på förmiddagen. Från Umeå kunde man lätt se röken och flammorna från det närbelägna Holmsund. Umeåbor på väg att bekämpa elden i Holmsund fick vända om för att försöka rädda sin egen stad.

Sundsvall var på 1880-talet den större av dessa två norrländska städer med drygt 10 000 invånare, av vilka merparten blev husvilla efter branden. I Umeå miste cirka 2 500 av de 3 000 invånarna sin bostad.

De drabbade stadsborna hade samtidigt begränsade möjligheter att rädda något av sitt personliga lösöre. De materiella skadorna var inledningsvis oöverskådliga, men inga dödsoffer på grund av branden finns inrapporterade. Solidariteten mellan stadsborna framstår dock inte alltid som den bästa. Särskilt i Sundsvall tycks många rån och stölder ha förekommit i det kaos som uppstod under och efter branden. För att bevara lugn och ordning utkommenderades 60 soldater från Östersund till Sundsvall. I ett tidigt skede av branden i Sundsvall lyckades man rädda ett antal tunnor med sprit och konjak genom att rulla ned dem i ån. Törstiga personer tog då tillfället i akt och drack sig berusade istället för att hjälpa till med släckningsarbetet.

Klockan tre på morgonen den 26 juni avgick ett extrainsatt tåg från Stockholm. Ombord fanns kungen, Oskar II, en del ministrar och hovfolk. Man förde också med sig tält, sänglinne, kontanter och andra förnödenheter för att bistå de hårt utsatta sundsvallsborna. Drottningen hade skänkt 200 flaskor vin som också fanns med ombord. Klockan åtta på kvällen ankom tåget Sundsvall. Nästa dag fortsatte kungen med sällskap per ångbåt till Umeå. Under tågresan hade man nämligen nåtts av beskedet om branden i Umeå. Regeringen sände också båtlastar med mat och kläder till de nödlidande stadsborna i Sundsvall och Umeå. Och en nationell insamling organiserades i vilken kungafamiljen hade en aktiv roll.

Gåvor strömmade in från hela världen. Viljan att hjälpa de nödställda tycktes inte känna några gränser. En turkisk sultan donerade 2 500 francs. Från Brasilien skeppades 4 000 kilo kaffe. Andra leveranser kom från Sydney i Australien och Kapstaden i Sydafrika, men också från USA, Kanada, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Storbritannien och Finland. Enligt en beräkning uppgick det inflytna stödet till omkring en miljon kronor i dåtidens penningvärde. Försäkringsbolagen ersatte umeåborna med över fyra miljoner kronor, och i Sundsvall uppgick motsvarande summa till cirka 21 miljoner kronor. Värdet på den förlorade egendomen och lösöret uppskattades av samtiden till närmare tre miljoner kronor för Umeå och 30 miljoner kronor för Sundsvall.

Det lokala räddnings- och återuppbyggnadsarbetet startade omedelbart efter att de ödeläggande bränderna släckts. Redan efter ett par dagar tycks läget ha stabiliserats om än i provisoriska former.

Återuppbyggnaden genomfördes likaså med stor kraft och med stöd av 1870-talets nationella stadsstadgor och nya stadsplaner.

Sundsvall, beläget i det rika medelpadiska sågverksdistriktet, kunde mobilisera åtskilligt med kapital för sin rekonstruktion. I stadens centrala delar byggde man tätt med relativt höga hus i sten för att skapa en känsla av storstad och urbanitet. Byggnaderna var ofta i tre–fyra våningar med generösa bostadsutrymmen och affärslokaler i gatuplanet. Det mesta av den centrala bebyggelsen uppfördes i början av 1890-talet, alltså bara några få år efter den stora branden.

I den betydligt mindre staden Umeå byggde man istället relativt glest med låga byggnader i trä på stora tomter. Brandväggar skulle skilja trähusen från varandra om avståndet var kortare än nio meter. Endast ett fåtal byggnader uppfördes i sten med upp till tre våningsplan, och de återfanns i stadens centrala delar. Huvudgatorna gjordes breda för att hindra omfattningen av framtida bränder. Björkar planterades längs de stora esplanaderna, vilket gjorde Umeå känd som ”Björkarnas stad”.

Efter de förödande bränderna midsommardagen 1888 har ingen svensk stad brunnit ned till grunden. Stadsbränder förekommer givetvis fortfarande regelbundet men resurserna för att bekämpa bränder har mångfaldigats liksom kunskapen om hur ett effektivt brandförsvar bör organiseras. Samtidigt har städerna byggts på ett mer brandsäkert sätt.

Byggnation och stadsplanering

Nya och rikstäckande bestämmelser om hur städer skulle planeras och bebyggas var således ett sätt att söka förhindra uppkomsten och spridningen av svårartade stadsbränder. Den första nationella byggnadsstadgan för stad utfärdades 1874 och trädde, liksom brandstadgan för stad, ikraft från den 1 januari 1875. Där föreskrevs bland annat om gators bredd och lämpliga byggnadsmaterial. De lokala byggnadsordningar som tidigare funnits i vissa städer upphävdes genom den nya författningen. I egenskap av huvudstad hade Stockholm gått i spetsen med en första byggnadsordning 1725, följd av en andra 1736 och en reviderad upplaga 1763. I samband med översynen av de lokala

brandordningarna i början av 1820-talet utarbetades också allmänna riktlinjer för byggnationen. Det ledde i flera städer till att nya lokala byggnadsordningar upprättades, medan man på andra platser reviderade gamla bestämmelser.

Den rikstäckande byggnadsstadgans (1874) regler var obligatoriska för såväl städer som köpingar, och de kunde frivilligt även tillämpas i municipalsamhällen. I varje stad eller annan ort där byggnadsstadgan gällde skulle man tillsätta en byggnadsnämnd och upprätta en byggnadsordning. Den senare, som innehöll mer detaljerade bestämmelser än stadgan, skulle antas av fullmäktige eller motsvarande och godkännas av länsstyrelsen. Magistraten skulle utse åtminstone en av byggnadsnämndens ledamöter, och denne skulle dessutom ha juridisk utbildning. I många städer företrädde magistraten av borgmästaren själv.

Bakom byggnadsstadgans slutliga bestämmelser stod inte minst Albert Lindhagen. Han hade 1866 fått i uppdrag att omarbete ett tidigare framlagt och hårt kritiserat förslag till nationell byggnadsstadga. Albert Lindhagen var väl förtrogen med uppgiften då han nyligen utarbetat en ny stadsplan för Stockholm, den så kallade Lindhagenplanen. Lindhagens förslag till nationell byggnadsstadga antogs direkt av Kungl. Maj:t utan gängse remissförfarande. Stadgan har senare bedömts som en av de mest progressiva i Europa och speglade väl tidens idéer om den goda staden.

Tillkomsten av den nationella byggnadsstadgan för stad 1874 resulterade omedelbart i ett mer planerat stadsbyggande. Under 1870-talets senare del antogs ett 80-tal stadsplaner och takten förblev hög under resten av seklet. Det kan jämföras med enbart en handfull planer åren närmast före den nya stadgans tillkomst.

Samtidigt ökade också den oreglerade bebyggelsen utanför stadsgränsen där byggnadsstadgans strängare regler inte behövde tillämpas, och inte heller bestämmelserna i de övriga stadsstadgorna. Denna utomgränsbebyggelse kunde senare komma att inkorporeras med staden eller ombildas till ett municipalsamhälle med stadsstadgor.

Byggnadsstadgan blev aldrig det kraftfulla verktyg man hade räknat med. En anledning var att det just var en stadga, en administrativ författning, och ingen tvingande lag. Vid markkonflikter räckte inte

stadgan till gentemot markägarnas civilrättsliga krav på att fritt förfoga över sin egendom. Frågan om lagstiftning väcktes redan i slutet av 1880-talet. Det kom dock, efter flera misslyckade försök, att dröja till 1907 innan riksdagen kunde anta den första stadsplanelagen. Därigenom fick städerna monopol på stadsplaneringen, då Kungl. Maj:t inte längre hade rätt att ändra i stadsplaner antagna av stadsfullmäktige. Städerna fick också rätt att mot rimlig ersättning exproprierade gatumark.

Lagen öppnade vidare möjligheter att reglera byggnadsverksamheten utanför stadsplanelagt område i städer och köpingar. Och för landskommunerna blev det möjligt att upprätta så kallade "bondplaner". Därmed avsågs stadsplan för ett område på landet med tätare bebyggelse eller där större byggnadsverksamhet kunde förväntas. Sådana planer hade dock en svagare rättsverkan. Och det var i praktiken markägaren, inte landskommunen, som bar ansvaret. Genom att bilda ett municipalsamhälle av det berörda området kunde kommunerna skaffa sig större inflytande.

Möjligheterna att reglera byggnadsverksamheten i landskommuner kom troligen främst till för att försöka stävja framväxten av oplanerade "kåkstäder" i förortskommuner. Planering av detta slag praktiserades relativt tidigt i den expansiva Huddinge landskommun utanför Stockholm. Kommunalnämnden föreslog länsstyrelsen 1909 att stadsplan skulle upprättas för ett område nära Huddinge station. Redan året därefter kom förslag på stadsplan även för kommundelen Segeltorp. År 1911 följde ett förordnande från Kungl. Maj:t om upprättande av stadsplan. En stor del av kommunen fick därmed byggnadsförbud i avvaktan på att stadsplaner skulle godkännas. Stadsplan för Huddinge villastad fastställdes 1918 och för Fullersta villastad 1919. Byggnadsförbudet hämmade förstas kommunens fortsatta tillväxt och snart började ett omfattande bildande av municipalsamhällen. Först ut var Hörningsnäs 1914, därefter följde 1924 Huddinge, Fullersta, Segeltorp och Stuvsta samt slutligen Snättringe 1928. Huddinge kommun kom på så sätt att splittras upp i många till viss del självstyrande enheter.

Föreskrifterna i 1907 års stadsplanelag överfördes 1917 till lagen om fastighetsbildning i stad, och den äldre lagtexten upphörde därmed i praktiken att gälla. Då blev det också möjligt att knyta särskilda

byggnadsbestämmelser till stadsplanen. Den revideringen anses väsentligt ha underlättat möjligheterna för landskommuner att upprätta stadsplaner. Under 1920-talet blev också stadsplanering allt vanligare i landskommuner runt Stockholm, förutom i Huddinge även till exempel i Sollentuna och Täby.

Bostadspolitik

Någon kommunal bostadspolitik att tala om fanns knappast under 1800-talet. Det förutsattes vid den tiden att bostadsbyggandet skulle skötas av den privata företagsamheten. Det var också vanligt att arbetsgivaren höll sina anställda med bostäder. Det är en tradition som går bakåt till landsbygdens bruksorter och bondesamhället, men också till städernas skråväsende.

När fabriker under 1800-talet alltmer etablerade sig i städerna levde uppfattningen om arbetsgivarnas ansvar för de anställdas boende kvar. I Stockholm bildades till exempel AB Hem på Landet med stadens ledande fabriker i styrelsen. Bolaget uppförde bostäder i bland annat Solhem och Duvbo i Spånga landskommun avsedda i första hand för de anställda vid Separator och L.M. Ericsson. Vidare byggde bröderna Bolinder arbetarbostäder på Kungsklippan i Stockholm åt sina anställda vid den intilliggande Bolinders mekaniska verkstad. Ytterligare exempel i Stockholm utgör Electrolux på Lilla Essingen och AGA på Lidingö. I Västerås uppförde ASEA och Svenska Metallverken på motsvarande sätt bostäder åt sina arbetare. Efter hand blev kopplingen mellan arbetsplats och bostad mindre självklar, och företagarnas engagemang klingade av.

En annan väg att söka lösa arbetarnas bostadsfråga var genom kommunalt administrerat självbyggeri. Sådan verksamhet utvecklades mot slutet av 1800-talet bland annat i Hagalund, Mariehäll, Gröndal och Sundbyberg, alla belägna utanför Stockholm. Markägaren, som också kunde vara arbetsgivaren, arrenderade ut marken och bidrog ofta med byggnadsmaterial. Självbyggandet fick vid slutet av 1920-talet en fortsättning i Stockholms stads småhusbyrå.

Under 1800-talets senare decennier tillkom även de första egnahemsföreningarna och egnahemsbolagen. En av de tidigaste var För-

eningen Egna Hem u.p.a. i Motala från början av 1880-talet. Bakom föreningarna stod arbetarnas egna organisationer stödda av kyrkan, filantropiska rörelser och ideella krafter.

För kommunerna var det mindre självklart att bygga bostäder åt sina anställda. Inte heller de bostadssociala frågorna uppfattades som kommunala angelägenheter. Det var uppgifter som likt andra sociala missförhållanden främst skulle lösas på filantropisk väg, det vill säga genom välgörenhet. Den filantropiska rörelsen var mest framträdande i rikets två största städer, Stockholm och Göteborg, där de äldsta verksamheterna startade redan på 1850-talet. Men även i medelstora städer som Uppsala, Karlskrona och Gävle förekom tidigt filantropiskt byggande.

Det var rätt vanligt att de filantropiska företagen fick någon form av kommunalt stöd, till exempel tomtmark eller kontanta bidrag. Städerna kunde dessutom vara representerade i styrelserna eller sköta bolagens administration. I Stockholm och Göteborg startades dessutom en speciell typ av bostadsaktiebolag (med begränsad utdelning) för att lösa kriser på bostadsmarknaden. Bostadskriserna resulterade även i uppkomsten av kooperativa bostadsföreningar eller bostads-sällskap. Efter ett kortvarigt uppsving kring 1880 gick de dock tillfälligt en mer tynande tillvaro tillmötes.

Fram mot sekelskiftet 1900 började Stockholms stad engagera sig i bostadsfrågan för sina anställda. Orsaken var allmän bostadsbrist och stor bostadsnöd. Stockholms stadsfullmäktige beslöt 1897 att låta uppföra bostäder i Hjorthagen för stadens anställda i Värtahamnen. Två år senare (1899) fortsatte man på den inslagna linjen genom beslut om att bygga åtta flervåningshus med kommunalarbetarbostäder i Vasastan, på Kungsholmen och på Södermalm. Därmed skulle ungefär hälften av stadens fast anställda arbetare och deras familjer få bostäder. Totalt byggde staden fram till 1916 cirka tusen lägenheter vilket utgjorde mindre än två procent av Stockholms hela bostadsproduktion

Göteborgs allmänna rådstuga hade redan 1849 och 1850 beslutat om att i stadens regi låta bygga ett antal bostadshus för arbetare. Initiativet fick ingen omedelbar fortsättning. Det kom att dröja ända till mitten av 1910-talet innan stadens myndigheter åter byggde arbetarbostäder av bostadssociala skäl.

Embryot till en kommunal bostadspolitik började växa fram kring sekelskiftet 1900. Det yttrade sig i Stockholm förutom i kommunalt byggande av arbetarbostäder, även i inköp av egendomarna Enskede och Bromma för egnahemsbebyggelse med tomträtt samt förmedling av egnahemslån. Bebyggandet av Enskede har betecknats som det största kommunala bostadspolitiska projektet i Sverige före första världskriget. Fullmäktige i flera medelstora städer tillsatte under 1900-talets första årtionde bostadskommittéer i första hand för att utreda egnahemsfrågan och tomträtten. Uppsala stadsfullmäktige utsåg 1908 en sådan kommitté som 1911 presenterade riktlinjer för Svartbäckens utbyggnad. I mer begränsad skala frigjorde ett fåtal städer donationsfonder eller liknande medel för bostadsbyggande åt arbetarfamiljer.

Samtidigt initierade flera städer egna bostadsundersökningar, till exempel Stockholm, Göteborg, Norrköping, Uppsala, Linköping, Karlskrona och Borås. De följdes åren 1912–1915 av Sveriges första allmänna bostadsräkning utförd av den då nyinrättade Socialstyrelsen.

Den kooperativa tanken hade dessutom återkommit mer uttalat efter sekelskiftet och 1916 kunde Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) bildas med stöd av både staden och staten. Stockholms stad upplät mark på förmånliga villkor och garanterade lån på upp till 90 procent av byggkostnaderna. Det offentliga engagemanget i SKB:s tillkomst vittnar på sitt sätt om att bostadsmarknaden inte längre enbart var en angelägenhet för privata aktörer.

De olika kommunala initiativen betydde ännu inte särskilt mycket för bostadsförsörjningen. Däremot bidrog de till att påverka opinionen och uppfattningen om kommunernas roll i bostadsfrågan. Det som tidigare ansetts som en filantropisk angelägenhet blev i allt högre grad en kommunal fråga.

Problemen med bostadsbrist accentuerades under första världskriget och fler större och medelstora städer började föra en mer aktiv bostadspolitik. Det riktigt stora genombrottet för den kommunala bostadspolitiken dröjde dock till tiden efter andra världskriget.

Lokaltrafiken

Så länge avstånden mellan bostad och arbete var korta kunde man utan större ansträngning gå till fots. Andra transporter skedde med häst och vagn. Dragkärror var länge vanliga för varutransporter. Dessutom kunde vattendragen användas både för varu- och persontransporter. När städerna växte såväl till folkmängd som till yta blev saken en annan, och särskilt i de större och expansiva städerna restes krav på effektivare landtransporter.

Gatorna i Stockholm trafikerades redan 1827 av hästomnibussar som följde en tidtabell och en särskild linjesträckning. Med Paris som förebild etablerades trafiken i Stockholm på allvar 1835. Göteborg följde snart efter med hästomnibussar från 1837. I Malmö dröjde det däremot till 1898, då en ringlinje öppnades med start och mål vid Stortorget. Bland andra svenska städer som åtminstone under kortare tid haft hästdragna bussar märks Helsingborg, Landskrona, Kristianstad, Uddevalla, Jönköping, Gävle, Sundsvall och Norrköping.

Vid seklets mitt fanns flera hästomnibussbolag verksamma i Stockholm. Konkurrensen från de billigare ångsluparna var dock hård och hästomnibussarna framstod inte som den bästa lösningen på tidens transportbehov. Konkurrensen tilltog ytterligare när Stockholms Nya Spårvägsaktiebolag bildades 1876 och öppnade hästdragen spår-vagnstrafik 1877. På den för spårvagnarna alltför smala Drottninggatan fortsatte dock hästomnibussarna sin trafik ända fram till 1898. Spårvagnstrafik utmed Drottninggatan uppfattades dessutom som störande.

Spårvägsbolaget trafikerade till en början två linjer norr om Slussen, och den ena utsträcktes 1886 till Hagaparken och Norra Kyrkogården i Solna landskommun. Det backiga Södermalm fick vänta till 1887 på sin första hästspårvagn. För den södra trafiken svarade det då nybildade Stockholms Södra Spårvägs AB. Det svåraste motlutet nära Slussen klarade dock inte hästarna utan där satte man in ångspårvagnar. Elektriska spårvagnar introducerades i Stockholm 1901, först på de starkt kuperade södra linjerna och därefter norr om Slussen. Hästspårvagnarna fortsatte dock att rulla fram till 1905.

Göteborg introducerade hästspårvagnar några år senare än Stockholm. Den första linjen invigdes 1879 och sträckte sig från Brunns-

parken till Stigbergsliden. Elektrifieringen inleddes 1902 och därmed försvann hästspårvagnarna ur den göteborgska stadsbilden. Hästspårvägen drevs inledningsvis av ett brittiskt företag. När frågan om elektrifiering dök upp i slutet av 1800-talet beslöt fullmäktige att staden skulle ta över verksamheten, vilket också blev fallet i januari 1900.

Malmö fick sina första hästdragna spårvagnar något senare än Stockholm och Göteborg. Den första linjen öppnades 1887, och gick från Hamnen till Södervärn via Stortorget och Gustav Adolfs torg. Spårvagnarna kompletterades 1898 vid Stortorget med hästomnibussarna som svarade för entimmestrafik på ringlinjen. Trafiken drevs av två aktiebolag, Malmö Spårvägs AB respektive Malmö Omnibuss AB. Driften kommunaliserades 1905 och två år senare elektrifierades trafiken. Samma år avvecklades hästomnibussarna och ersatts av en spårvägslinje.

Norrköpings stadsfullmäktige avslog 1898 en ansökan om att få anlägga en hästspårväg med tre linjer, samtliga utgående från Norra stationen (numera Centralstationen). Anledningen till avslaget var att den föreslagna koncessionstiden på 50 år ansågs alltför lång. Man ville inte binda sig för hästspårvägar under så många år. Istället tillsattes en kommitté för att utreda frågan om eldriven spårvägstrafik. Kontrakt skrevs 1902 med tyska AEG om spårväg i kombination med elverk. Anläggningsarbetet startade sommaren 1903, och i mars 1904 öppnades trafiken. De första fem åren drevs spårvägen i privat regi av Norrköpings Elektricitetsverk och Spårvägar som var ett svenskt dotterbolag till tyska AEG. När koncessionen löpte ut 1909 kommunaliserades både spårvägen och elverket. I väntan på spårvägens ankomst drevs under några år kring sekelskiftet en privat hästomnibusslinje mellan Norra och Östra stationerna.

Det dröjde dock ett tag innan spårvagnarna i Norrköping i större utsträckning kom att användas av gemene man. Vintern 1914/1915 genomfördes en undersökning som visade att endast några få procent av arbetarna och de lägre tjänstemännen tog sig till arbetet med hjälp av spårvagn. En anledning var att biljettpriset uppfattades som högt. Dessutom bodde många fortfarande inom gångavstånd från sin arbetsplats.

Spårvägstrafiken startades således av privata bolag med tidsbegränsade koncessioner. Senare tog städerna själva över ansvaret för driften. Först ut var Göteborg 1900, följd av Malmö 1905, och Norrköping 1909. När koncessionen för Stockholms Nya Spårvägs AB löpte ut 1916 bildades ett nytt bolag, AB Stockholms Spårvägar, med staden som hälftenägare. Det nya bolaget tog snart över aktierna i det södra bolaget, varefter stadsfullmäktige beslöt att kommunalisera all spårvägstrafik i Stockholm. Det innebar också att de södra och norra linjenäten bands samman och spårvägstrafik kunde öppnas över Slussen 1922. Linjenätet hade då successivt byggts ut i alla riktningar och sträckte sig även in i Solna. Samtidigt tillkom lokal järnvägstrafik mot Djursholm, Lidingö, Saltsjöbaden och Nynäshamn. Även stambanorna användes för lokaltrafikens behov.

Totalt har det funnits tolv svenska städer med spårvagnstrafik. Då är inte förlängningar av linjenäten in i angränsande städer som Solna och Mölndal medräknade. Förutom i de ovan nämnda städerna har spårvägar funnits i: Gävle (1909–1956), Helsingborg (1903–1967), Jönköping (1907–1958), Karlskrona (1910–1949), Kiruna (1907–1958), Lidingö (1907–), Sundsvall (1910–1952) och Uppsala (1906–1953). Planer fanns dessutom för spårväg i Ulricehamn, mellan stationen och sanatoriet. Banan byggdes 1909–1910 men trafiken inskränktes till en provtur 1911. Projektet avbröts då banan var undermåligt byggd och en olycka inträffade redan på premiärturen.

Järnvägar

Flera städer och landskommuner engagerade sig starkt i byggandet av järnvägar bland annat genom att teckna aktier i de olika nybildade järnvägsbolagen, ansökningar om statslån, borgensförbindelser, beviljande av lånegarantier och markkupplåtelser för stationer. Stadsfullmäktige i Nyköping och Eskilstuna var till exempel aktiva vid tillkomsten av järnvägsförbindelser mellan Bergslagen och Oxelösund på 1870-talet. Andra exempel utgör Landskrona och Helsingborg vars fullmäktige kraftfullt drev frågan om anknytning till södra stambanan genom järnvägsförbindelser till Eslöv.

De kommunala myndigheterna i Varbergs stad var inblandade i flera olika järnvägsprojekt med syfte att knyta ihop staden med inlandet. Intresset för en västkustbana mellan Göteborg och Helsingborg var däremot svalare eftersom en sådan kunde förväntas konkurrera med hamnen. Bygget av en järnväg mellan Varberg och Borås kunde efter flera turer inledas våren 1877 och banan stod klar för trafik i oktober 1880. Redan 1864 väcktes förslag om en förbindelse mellan Varberg och Kalmar, men det stannade vid en utredning. Frågan om att anknyta Varberg till södra stambanan via Lammhult aktualiserades 1869, och fullmäktige tecknade aktier i bolaget. Inte heller dessa planer kunde realiseras. Ett flertal liknande projekt återkom utan framgång under 1870-talet. Det dröjde ända till 1911 innan en sydöstlig järnvägsförbindelse till Varberg stod klar. Varberg-Ätråns Järnvägsaktiebolag öppnade då trafik på sträckan Varberg-Ullared-Ätrån. Stadsfullmäktige i Varberg stödde frikostigt både förbindelsen med Ätrån och linjen till Borås.

Den i Hallands län först tillkomna järnvägen gick från residensstaden Halmstad till Värnamo. Året var 1877 och fem år senare (1882) hade spåren nått fram till Nässjö. Halmstad hade därmed fått anslutning till södra stambanan. Senare fick man också bland annat förbindelse med Jönköping via linjen Vaggeryd-Jönköping. Efter beslut i stadsfullmäktige var staden med och finansierade tvärbanornas tillkomst.

Fullmäktige i Borås stad tog också på sig betydande kostnader för att bli en järnvägsstad. Visserligen lyckades man inte få västra stambanan dragen via Jönköping och Borås till Göteborg. Alternativet blev anknytningen till Herrljunga, som invigdes 1863 av kung Karl XV. Borås var ju en av rikets främsta textilstäder och då bomull och bomullsgarner är lätttransporterade såg man inte allför allvarligt på att hamna utanför stambanenätet. Förutom med Herrljunga fick Borås även järnväg till Varberg (1880), Göteborg, Alvesta (utmed södra stambanan), Ulricehamn och Svenljunga.

Kalmar som också hamnade utanför stambanenätet och inte heller fick förbindelsen västerut mot Varberg investerade i flera regionala och lokala banor. En sådan järnväg var sträckningen Kalmar-Karlskrona-Växjö. Andra förbindelser var: Kalmar-Nässjö via Sävsjöström, Kalmar-Berga och Kalmar-Torsås. Förutom förbindelsen

med Karlskrona finansierades anläggningarna huvudsakligen med kommunala medel.

Även landskommuner deltog med växlande framgång i järnvägsbyggandet. Sala var en av flera landskommuner som fick betala dyrt för sin medverkan i Sala–Gysinge–Gävle järnväg som stod klar 1901. De ekonomiska problemen började när Gysinge bruk, för vars skull banan anlagts, några år senare upphörde. Öländska Vickleby var med och finansierade järnvägen Kalmar–Karlskrona–Vickleby. Vänersnäs landskommun i Skaraborgs län tecknade aktier i Uddevalla–Vänersborg–Herrljunga Järnvägsaktiebolag. I de sörmländska och skånska projekten var likaså landskommuner aktiva tillsammans med städerna.

Runt Norrköping utvecklades på kommunala och enskilda initiativ med början på 1890-talet en rad smalspåriga järnvägslinjer. Samtliga utgick från Östra stationen, medan stambanans resenärer använde sig av Centralstationen. Österut öppnades Vikbolandsbanan (i folkmun kallad Gurklisten) som via Östra Husby hade slutstation i Arkösund. Hammarkindsbanan gick från Norrköping via Söderköping till Valdemarsvik. När banan till Kimstad öppnades 1906 fick Norrköping anslutningar till praktiskt taget hela smalspårnätet i Östergötland och Småland och även med Örebro stad.

Elverk

Till städernas större infrastrukturella investeringar under 1800-talets senare årtionden hör också elektricitetsverken. Inledningsvis var det rätt vanligt med ångdrivna elverk. Flera sådana anlades på privat initiativ. Städerna skaffade sig dock snart ensamrätt på distributionen av el inom staden, och övertog därmed de privata företagen. Monopolen befästes genom 1902 års ellag.

De första kommunala elverken anlades på 1880-talet. Göteborg och Växjö skaffade sig tidigt sådana anläggningar. Samtidigt uppfördes ett privat elverk i Härnösand som användes för belysning av stadens gator.

Efter övergången till högspänningsledningarna ökade verkningsgraden och elen kunde föras över längre sträckor än tidigare. Priserna

sjönk och marknaden breddades. Under 1890-talet blev det allt vanligare med elverk i städerna. Då tillkom 26 nya anläggningar varav 15 i kommunal regi. Utvecklingen fortsatte i rask takt under det nya seklets första årtionde. Ytterligare 40 elverk, de flesta kommunala, byggdes fram till 1910. I slutet av 1910-talet var samtliga svenska städer elektrifierade. Kommunala anläggningar var vid den tiden vanligast i de större städerna.

Totalt hade i början av 1920-talet 80 städer egna kommunal elverk medan de övriga 31 förlitade sig på privata anläggningar. Det kommunala inflytandet var dock större än vad antalet elverk antyder, då många kommuner även hade intressen i de privata företagen. I några fall hade städerna aktiemajoriteten i privata elbolag. Det fanns också kommunalt ägda bolag, som levererade el till flera städer. Städer med enbart distributionsverk och utan egna kraftverk köpte vanligen elen antingen från kommunala kraftbolag eller statliga verk. Privata företag svarade därför för en tämligen blygsam del av städernas eltillförsel.

I Stockholm togs Brunkebergverket i drift 1892. Stockholms stad köpte även in sig i Älvkarleby kraftstation för att försäkra sig om tillgång på elektrisk kraft. Inom ett par decennier var Stockholm i huvudsak helt elektrifierat.

Borås kommunala elverk startade sin verksamhet 1894. Vid samma tid beslöt fullmäktige att köpa in ett mindre privatägt och ångdrivet elverk. Kapaciteten i de äldsta ångdrivna anläggningarna räckte snart inte till utan staden gick över till att investera i vattenkraft. Först byggdes en station i Häggån som stod klar 1908. Därefter beslöt fullmäktige 1912 att bygga ut Habyfallet i Slottsån, vilket var klart 1915. I samma vattendrag tillkom senare stationen i Hulda 1917. Anläggningarna i Slottsån krävde dessutom regleringar av angränsade sjösystem. Efter utbyggnaden av Hulda hade Borås använt all tillgänglig kapacitet i de omkringliggande vattenfallen.

Södertäljes elektrifiering påbörjades 1908 och även här använde man till en början en ångmaskin som var placerad invid Södertälje Centralstation. Kapaciteten var begränsad och elen räckte endast till belysning. På hösten 1918 anslöt sig Södertälje efter beslut i stadsfullmäktige till Älvkarleby kraftstation. Därmed ökade kapaciteten så att det kommunala elverket även kunde leverera ström till den för staden så väsentliga industrin.

Invánarna i de mindre städerna fick ofta vänta lite längre på elektrisk kraft. Sigtuna stadsfullmäktige beslöt till exempel först 1915 att anlägga ett elverk.

Fattigvården

I städerna utgjorde fattigvården en mindre del av den totala kommunala verksamheten än på landet. Medan 25–30 procent av landskommunernas kostnader avsåg fattigvård stannade motsvarande siffra i städerna på som högst cirka tio procent. I båda fallen var tendensen att andelen fattigvård sjönk något med tiden. Kostnaderna per person för fattigvården ökade dock, och stadsborna fick i allmänhet betala ett högre belopp än landsbygdens befolkning. Variationerna mellan olika kommuner var samtidigt betydande.

Uppfattningarna om vem som är fattig och hur fattigvården bäst bör organiseras har varierat en hel del över tid. Varje stad och varje socken skulle enligt hospitalsordningarna från 1763 respektive 1766 svara för sina fattiga. Till gruppen fattiga räknades traditionellt de som på grund av hög ålder inte kunde arbeta, men också sjuka och vanföra samt föräldralösa barn. De första mer detaljerade föreskrifterna kom med 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar. Vissa städer hade redan vid den tiden börjat inrätta fattigvårdsdirektioner. Karlskrona har setts som föregångare. En fattigvårdsdirektion med 16 ledamöter jämte landshövdingen tillkom i Karlskrona 1815. Samtidigt fick staden ett fattigvårdsreglemente som kom att gälla fram till 1874. Jönköping var också en stad som rätt tidigt lät inrätta en fattigvårdsdirektion. Den bestod enbart av tre ledamöter och tillkom 1827. Norrköping är ytterligare ett exempel på en stad som tidigt förde en aktiv politik och inrättade en fattigvårdsdirektion 1841.

Förordningen från 1853 ansågs av många lokala myndigheter och andra som alltför liberal. Kommunernas skyldigheter ökade och därmed deras kostnader för fattigvården. Särskilt ansträngd blev situationen i samband med nödåren i slutet av 1860-talet. I vissa städer ordnade man då nödhjulsarbeten åt de arbetslösa vid sidan av direkta understöd och utspisning via soppök. Stenkross-

ning och tuktande av gatsten organiserades till exempel i Sundsvall. Och i Östersund kunde man som arbetslös få utbildning i korgmakeri och halmflätning.

En ny och mer restriktiv förordning följde 1871. Kommunerna var fortsatt skyldiga att bistå de som inte kunde arbeta, men var fria att själva bestämma om den enskildes behov av fattigvård. I varje stad blev det genom 1871 års förordning dessutom obligatoriskt att inrätta fattigvårdsstyrelser.

En länge omstridd fråga var den om hemortsrätten. Fattigvård skulle enligt tidens förordningar bara utgå till personer mantalskrivna i den egna kommunen. Det fick bland annat till följd att kommunerna inte gärna tog emot inflyttare som kunde bli en belastning för fattigvården. Och fattiga som tillhörde en annan kommun än den där de vistades hänvisades till hemkommunen. Det förekom också att obehöriga fattiga transporterades till den ort där de var skrivna.

I Stockholm krävdes en större organisation än i mindre städer. Varje församling hade sin egen fattigvårdsstyrelse även om fattigvården var gemensam för hela staden och leddes av en fattigvårdsnämnd. Den som var fattig skulle därför få hjälp i den församling han eller hon vistades oberoende av i vilken församling man var skriven. Under nämnden sorterades även Stockholms olika försörjningsinrättningar.

Filantropi och fattigvård

De kommunala anslagen till fattigvård var begränsade i förhållande till behoven. Vid sidan av den skattefinansierade fattigvården kunde de nödlidande få hjälp av de olika filantropiska rörelser som växte fram under 1800-talet. Motiven till att hjälpa nödlidande kunde variera från barmhärtighet till fostran och social kontroll. Men alldeles oavsett motiv var hjälpen en lindring för de personer som fick del av den.

Välgörenheten kanaliserades ofta genom donationer och stiftelser. De bildades vanligen genom att förmögna stadsbor skänkte eller testamenterade pengar till välgörande ändamål. I de större städerna kunde det finnas en rik uppsättning av sådana fonder. Medlen förvaltades ofta av städernas drätselkammare eller fattigvårdsstyrelser, och i fondernas styrelser ingick representanter för staden. Kyrkan spelade dessutom en viktig roll som välgörare, liksom frikyrkorörelserna.

Nödlidande kunde också få stöd från fabriksföreningar och efterhand arbetarnas egna organisationer, till exempel fackföreningarna.

Under tidigt 1800-tal organiserade den bildade och välsituerade borgerligheten så kallade associationer för att förmedla hjälp till utsatta människor. Med tiden skedde en förskjutning mot en mer välorganiserad och metodisk filantropi baserad på principen hjälp till självhjälp. Ett exempel utgör Föreningen för välgörenhetens ordnade (FVO) som bildades i Stockholm 1889. Kring sekelskiftet 1900 växte det dessutom fram en social-liberal rörelse som agerade för politiska reformer inom bland annat fattigvården. Några år in på 1900-talet tillkom i samma anda Centralförbundet för socialt arbete (CSA) och Svenska fattigvårdsförbundet (SFF).

En ny uppfattning om fattigdom och fattigvård var på väg att växa fram. Kanske bidrog opinionen till de sociala reformer som genomfördes under 1900-talets inledande decennier. Nya lagar om vård av fosterbarn samt uppfostran av vanartiga och sedligt försummade barn utfärdades 1902. Samma år ändrades strafflagen så att brottslingar i åldern 15–17 år kunde sättas på uppfostringsanstalt i stället för att hamna i fängelse eller få annat straff.

Den nya fosterbarnslagen betonade främst hälsoaspekter. Dessutom var den begränsad till att avse fosterbarn upp till sju års ålder. För tillsynen av fosterbarnen skulle liksom tidigare kommunerna ansvara genom hälsovårdsnämnden. Kommunerna kunde dock inrätta särskilda fosterbarnsnämnder, vilket främst blev fallet i städerna. Uppsikten av fosterbarnen över sju år var skolans och skolrådets ansvar.

Lagen om vanartiga barn hade sin bakgrund i de ungdomsproblem med bland annat ligor som dykt upp i främst större städer i samband med industrialiseringen. Lagen avsåg barn under 15 år som förde ett kringströvande liv istället för att följa den obligatoriska skolundervisningen. I varje skoldistrikt skulle en särskild barnavårdsnämnd inrättas, eller också kunde skolrådet vara barnavårdsnämnd. Landskommunerna föredrog till en början vanligen den senare valmöjligheten. En mer allmän ökning av antalet nämnder dröjde till slutet av 1910-talet i samband med tillkomsten av särskilda barnavårdsmän, vilka löd under barnavårdsnämnden.

År 1913 utfärdades ny lag om behandling av alkoholister och kom-

munala nykterhetsnämnder blev obligatoriska. Dessa nämnder övertog de nykterhetsfrågor som tidigare skötts av fattigvårdsstyrelserna.

Den lag om allmän pensionsförsäkring som trädde i kraft 1913 ålade kommunerna att inrätta och bekosta särskilda pensionsnämnder. Den statliga kontrollen var dock omfattande. Ordföranden skulle utses av landshövdingen. Och den statliga Pensionsstyrelsen hade rätt att delta i de kommunala pensionsnämndernas arbete. Kommunerna skulle även vara med och finansiera pensionsförmånerna genom att betala ett särskilt kommunbidrag till staten. I gengäld antogs kommunerna vinna på pensionsreformen genom minskade kostnader för fattigvården. De förbättrade ekonomiska villkoren för äldre personer förmodades minska deras anspråk på fattigvården.

Efter dessa reformer som på olika sätt berörde organisationen och kostnaderna för kommunernas fattigvård följde en helt ny och liberalare fattigvårdslagstiftning 1918.

Skolan

Obligatorisk folkskola infördes i Sverige 1842 och det var ursprungligen den kyrkliga församlingen som bar ansvaret för verksamheten. Den ordningen bestod även efter att kommunalförordningarna trätt i kraft 1863. Kyrkostämman eller motsvarande organ var därmed skolans högsta instans. Det skulle dröja till 1955 innan folkskolan formellt skildes från kyrkan. Men i praktiken hade separationen i de flesta fall ägt rum långt tidigare, dock med stora lokala variationer.

De kyrkliga församlingarna i Göteborgs stad hade redan 1857 beslutat överlämna skolan till den allmänna rådstugan, och från 1863 var det stadens fullmäktige som med Kungl. Maj:ts gillande övertog ansvaret. I Stockholm skedde motsvarande överflyttning 1903. Dessförinnan hade frågan om huvudmannaskapet för folkskolan diskuterats i statliga kommittéer och andra sammanhang, men riksdagens båda kamrar kunde inte enas, och det krävdes därför särskild lagstiftning för Stockholms del. Genom ytterligare en ny lag från 1909 blev det möjligt för alla städer med fullmäktige att bli huvudmän för folkskolan. En särskild folkskolestyrelse skulle då utses med repre-

sentanter från såväl stadsfullmäktige som kyrkostämman. I 82 av de dåvarande 110 städerna med fullmäktige hade folkskolan 1921 överförs till den borgerliga kommunen. Men i övriga städer och på landet förblev folkskolan ännu en tid kyrkans angelägenhet.

I en så pass stor stad som Uppsala dröjde det till 1926 innan staden tog över ansvaret för skolan från kyrkan. Stadsfullmäktige hade redan dessförinnan bidragit till finansieringen. Även efter 1926 utsåg kyrkan hälften av ledamöterna i skolstyrelsen. Först med 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner fick Uppsala stadsfullmäktige rätten att tillsätta hela skolstyrelsen.

Så länge kyrkan var huvudman leddes skolans verksamhet av ett skolråd, vilket motsvarade den borgerliga kommunens skolstyrelse. Kyrkoherden var, genom sitt ämbete, självskriven ordförande i skolrådet. Detta var tidigt en kontroversiell fråga. Redan på riksdagen 1862 föreslogs att skolrådets ordförande skulle väljas på kyrkostämman. Förslaget föll men återkom vid flera följande riksdagar. Parallellt diskuterade riksdagsmännen livligt frågan om skolans huvudmannaskap, kyrkligt eller borgerligt. Trots att ordförandefrågan var starkt omstridd, så förblev kyrkoherden självskriven ordförande för skolrådet ända fram till 1930.

Frivilliga skolor

Skolplikten varade enligt den första folkskolestadgan upp till tolv års ålder. Stadgan från 1882 föreskrev att skolgången skulle vara i sju år, från sju till fjorton års ålder. Elever med tillräckliga kunskaper kunde dock få sluta tidigare. Det här undantaget innebar att eleverna normalt gick sex år i folkskolan. Obligatorisk fortsättningsskola infördes 1918. Det var en tvåårig utbildning som följde direkt efter folkskolan och eleverna kunde välja mellan allmän och praktisk inriktning.

Den frivilliga högre undervisningen gavs i städerna av de statliga allmänna läroverken och på landet av den kommunala högre folkskolan. Den senare skolformen hade tillkommit genom beslut på 1856–58 års riksdag och skulle bara finnas på landsbygden. Men från 1893 blev det även möjligt för städer, som saknade läroverk, att inrätta högre folkskolor, och från 1909 fanns inte längre några restriktioner. Enligt beslut från 1918 skulle den högre folkskolan antingen vara allmän eller yrkesinriktad. Den senare grenen kom med tiden att

utvecklas till de kommunala praktiska realskolorna. Antalet högre folkskolor förblev dock begränsat.

Efter riksdagsbeslut 1909 tillkom ytterligare en frivillig skolform för högre utbildning, nämligen den kommunala mellanskolan. Den omfattade fyra års studier och förutsatte genomgången sexårig folkskola. Senare kom mellanskolan att ombildas till den kommunala realskolan.

Den frivilliga högre utbildningen på real- och gymnasienivå var i första hand en statlig angelägenhet och inte kommunal. För de som hade råd fanns dessutom privata skolor att tillgå. Den första läroverksstadgan utkom 1856, och 1878 indelades läroverken i högre respektive lägre. De förra hade en nioårig studiegång som avslutades med examen. De lägre allmänna läroverken erbjöd tre- och femåriga kurser utan slutexamen. De statliga läroverken fanns bara i städerna, och från 1905 gav man undervisning på två stadier, realskola och gymnasium. Båda avslutades med examen, real- respektive studentexamen. Läroverken hade en egen lokal styrelse där hälften av ledamöterna tillsattes av kommunen. Från 1918 tillkom statlig teknisk gymnasial utbildning genom de tekniska läroverken.

Redan tidigt under 1900-talet startades i några städer kommunal gymnasieutbildning. Stockholm var här något av en föregångare genom Schartaus handelsgymnasium, som etablerades så tidigt som 1865 under namnet Grosshandels societetens i Stockholm handelskola. Senare fick fler städer handelsgymnasier inte sällan samfinansierade av kommunen och privata intressen. Även allmänna kommunala gymnasier inrättades i vissa städer. Längre fram i tiden förstatligades i regel de från början kommunala gymnasierna.

Vid sidan av det övriga skolväsendet växte den kommunala yrkesutbildningen fram. Långt in på 1900-talet var tanken att yrkesutbildningen i allt väsentligt skulle ske på arbetsplatsen. Den elementära undervisning som till en början erbjöds var i form av tekniska afton- och söndagsskolor. I början av 1870-talet fanns det 14 sådana skolor i hela landet med tillsammans omkring 2 000 elever. År 1918 utfärdades den första yrkesskolestadgan med lärlingsskola, handelsskola och hushållsskola. De två senare förutsatte praktisk yrkeserfarenhet om minst två år, medan lärlingsskolan tog emot nybörjare. Vid samma tid fick den högre folkskolan, som vi sett ovan, en yrkesinriktad linje.

Stadgan från 1918 kompletterades 1921 med kommunala verkstads-skolor, även de öppna för elever utan tidigare yrkeserfarenhet. Det blev samtidigt möjligt för kommunerna att inrätta yrkeskurser av annat slag än de som var angivna i stadgan.

Hälsovården

En av de fyra stadsstadgor som utfärdades åren 1868 och 1874 var hälsovårdsstadgan som trädde i kraft 1 januari 1875. Den gjorde hälsovården till en obligatorisk kommunal uppgift, och i städerna skulle särskilda hälsovårdsnämnder inrättas. Men redan tidigare hade hälsoskyddet varit en central angelägenhet som städerna och socknarna hade ansvaret för. De lokala sundhetsnämnder som regeringen beslutade om, när koleran härjade som värst i början av 1830-talet, kan ses som en upptakt till hela den kommunala reformrörelse som kulminerade med kommunalförfattningarna 1862 och de senare följande stadsstadgorna.

Hälsovårdsnämnderna skulle ha uppsikt över bland annat vatten, avlopp, renhållning, sophantering, begravningsplatser, bostäder, avträden, livsmedelshantering, djurhållning och industrier. Vid överträdelser av stadgan kunde nämnden utdöma vite (böter). I andra fall kunde den förbjuda hälsovådlig verksamhet eller skärpa föreskrifterna. Stadens polischef och stadsläkaren (eller annan läkare) skulle ingå i nämnden som totalt omfattade sex personer. Hälsovårdsstadgan för stad kunde efter särskilt beslut även tillämpas i köpingar och municipalsamhällen.

En av den kommunala hälsovårdens viktigare uppgifter var således att se till att livsmedel hanterades på ett säkert sätt. Samma år som stadgan trädde ikraft, alltså 1875, öppnades i Stockholm rikets första kommunala saluhall. Fram till sekelskiftet 1900 tillkom kommunala saluhallar i ytterligare fyra städer, och totalt fanns det 1913 tjugotvå städer med saluhallar drivna i kommunal regi.

Saluhallar var ett sätt att förbättra livsmedelshygienen. Samtidigt innebar handel inomhus, skydd mot otjänligt väder, vilket var en fördel för såväl köpmännen som deras kunder. Alla städer ansåg sig dock

inte ha råd med sådana investeringar. Borås till exempel tillsatte 1906 en kommitté på fem personer för att utreda saluhallsfrågan. Utredningen förordade ett bygge, men fullmäktige tvekade på grund av finansiella skäl. När frågan återkom några år senare var fullmäktige fortsatt tveksam och ärendet fick bero.

Reglerna kring städernas livsmedelshantering skärptes ytterligare 1897 genom införandet av köttbesiktnings- och slakthustvång. Kommunala slakthus byggdes därefter i Malmö (1904), Göteborg (1905), Eskilstuna (1908), Stockholm och Linköping (1912), Karlskrona (1914) samt Norrköping och Helsingborg (1915). De kommunala slakthus som funnits i äldre tid, och som är omnämnda i förordningar från 1600-talet, hade avvecklats till följd av näringslagstiftningen vid 1800-talets mitt.

Ett ytterligare sätt att stärka folkhälsan var uppförandet av kommunala badhus. Under 1900-talets två inledande decennier skaffade sig 43 städer varmbadhus och i 26 städer fanns kallbadhus att tillgå.

För landskommunerna fanns också hälsovårdsbestämmelser, men inte fullt så stränga som för städerna. På landet krävdes inte någon särskild hälsovårdsnämnd, utan det räckte med att kommunalnämnden såg till att stadgans föreskrifter efterlevdes. De lägre kraven innebar i flera fall att hälsovården blev eftersatt på landsbygden. Den statliga tillsyn som skulle ske enligt stadgan från 1874 fungerade inte heller särskilt effektivt. Ett sätt att söka skärpa tillsynen över kommunerna representerar den tjänst som förste provinsialläkare, som i början av 1900-talet skulle inrättas i varje län. Mot slutet av 1910-talet var det dock dags för en större revision av de äldre bestämmelserna för hälsovården och en ny stadga trädde ikraft från 1 januari 1920.

Polisväsendet

Fram till förstatligandet 1965 var det svenska polisväsendet till stor del en kommunal angelägenhet och bekostades följaktligen med kommunala medel. På landet var det fjärdingsmännen som vakade över ordningen. Varje kommun skulle hålla sig med minst en fjärdingsman, och denne utsågs av kommunalstämman. Inga särskilda

kvalifikationer krävdes utöver att personen ifråga skulle ha uppnått myndighetsålder och vara skötsam. Fjärdingsmännen var ofta deltidanställda med andra arbeten vid sidan av det polisära. Eller också var polisarbetet sidosysslan. Det var under 1800-talet tämligen vanligt att någon av landskommunens bönder åtog sig uppdraget.

Över fjärdingsmännen stod länsmännen (från 1917 landsfiskaler) som var statliga tjänstemän med ansvar för ett större område än en kommun. Fjärdingsmännens arbete bestod många gånger mer av indrivning av skatter och avgifter, kontroll av broar och vägar med mera än av rent polisarbete. Med framväxten av järnvägssamhällen och andra mindre tätorter i anslutning till bland annat industrier under slutet av 1800-talet tilltog de lokala ordningsproblemen. För att stävja bråk och brottslighet började därför landskommunerna på berörda orter anställa extra poliser, som enbart skulle ägna sig åt polisarbete. Även landsting, bolag eller enskilda personer kunde finansiera extrapoliserna.

Städerna hade liksom landskommunerna till uppgift att själva organisera sitt skydd för personer och egendom och betala sin polis-kår med egna medel. Liknande bestämmelser gällde för köpingarna. En mer modern polisorganisation började ta form i de större städerna i mitten av 1800-talet. Gradvis professionaliserades polisens arbete och den statliga kontrollen ökade. Ett steg i vägen mot förstatligandet var 1925 års polislag.

Polisens andel av städernas totala kostnader stannade fram till sekelskiftet vid omkring fyra till fem procent. De var därmed av ungefär samma omfattning som kostnaderna för hälsovården. Det nya seklet inleddes med att polisväsendet ställde allt mindre anspråk på städernas budgetar. År 1917 var andelen bara tre procent. Den fallande andelen innebär att andra kostnader ökade snabbare än utgifterna för polisen.

Kulturen

Kommunernas engagemang inom kulturen har hela tiden varit frivilligt och inte som folkskola och fattigvård reglerats genom nationell

lagstiftning eller styrts av nationella stadsstadgor. Frivilligheten har i sin tur medverkat till att kulturen ofta fått stå tillbaka och blivit en mycket liten del av den kommunala budgeten. Kulturanslagen rymdes tidigare inom skolbudgeten och det dröjde fram mot 1970 innan kultur nämnder bildades mer allmänt, och kulturen blev en särskild post i den officiella statistiken.

Fram till 1952 års storkommunreform var det huvudsakligen städerna som avsatte resurser till kulturella projekt, antingen i egen regi eller som bidrag till verksamheter drivna av andra. Landsbygdens folk var hänvisade till städernas kulturutbud. De kommunala insatserna handlade ofta om stöd till bibliotek, museer, teatrar, föreläsningssällskap, musikliv med mera.

Bibliotek

Biblioteken tillhörde kommunernas tidigaste kulturella satsningar. Stadsbibliotek inrättades till exempel på 1850- och 1860-talen i bland annat Lund, Kristianstad, Karlshamn och Örebro. På landsbygden, och särskilt i Karlstads stift, blev det ett uppsving för sockenbiblioteken i kyrkans regi under 1830-talet. Genom folkskolestadgan från 1842 uppmanades prästerna att initiera tillkomsten av sockenbibliotek. Utvecklingen tog dock inte fart förrän på 1860-talet efter tillkomsten av folkskoleinspektörer, som även skulle övervaka sockenbiblioteken. Det var emellertid bara en tillfällig uppgång, som inte heller förstärktes genom att den borgerliga kommunen tog över ansvaret för sockenbiblioteken genom beslut från 1867.

Mer betydelsefullt var riksdagens beslut 1905 om statsbidrag till biblioteken. Statligt stöd utgick därefter till såväl kommunala bibliotek som till skolbibliotek och andra så kallade folkbibliotek. Bidraget innebar en stimulans till att starta nya bibliotek, vilket inte försämrades av att de statliga anslagen höjdes 1912. För stadsbiblioteken innebar 1900-talets första årtionden ett markant uppsving. Därefter hade de flesta städer investerat i egna stadsbibliotek. Några städer föredrog istället att lämna kommunala bidrag till bibliotek som drevs av andra huvudmän än staden.

De kommunala biblioteken har ofta en brokig tillkomsthistoria.

Många av dem har startat i annan regi, till exempel av ideella organisationer eller genom privata donationer, varefter de senare kommunaliserats. Det är heller inte helt ovanligt att flera bibliotek med från början olika huvudmän senare slagits samman till ett gemensamt och av kommunen ägt bibliotek. Arbetarbibliotek kom i flera fall att uppgå i stadsbiblioteken. Halmstad och Borås utgör exempel på stadsbibliotekens varierande tillkomsthistoria.

I Halmstad slogs 1923 det Tollska biblioteket, tillkommet genom en privat donation 1861, samman med det stadsbibliotek som bildats året innan efter beslut i stadsfullmäktige. Det Tollska biblioteket hade tidigare fått driftsbidrag beviljade av stadens myndigheter. Kommunalt stöd utgick även till Halmstads arbetarbibliotek, som med tiden skulle bli en filial till stadsbiblioteket.

Av Halmstads budget fick stadsbiblioteket och arbetarbiblioteket tillsammans 0,2 procent 1914 vilket ökade till 0,9 procent 1924. Utöver biblioteken gav fullmäktige i Halmstad mindre bidrag till föreläsningföreningen och musikverksamhet. Totalt gick därmed 0,4 procent av stadens budget till kulturen. Tio år senare (1924) var andelen 1,2 procent.

Den kommitté stadsfullmäktige i Halmstad tillsatte 1918 för att skaffa medel till en teaterlokal misslyckades dock med sin uppgift. Och fullmäktige ansåg sig inte kunna bevilja museiföreningens begäran om anslag, eftersom dess verksamhet främst ansågs vara en länsangelägenhet. Föreningen överklagade till landshövdingen och fick också rätten på sin sida. Bland fullmäktiges ledamöter var det främst de radikala som stödde kulturella projekt. De konservativa var mer avvisande.

De styrande i Borås anvisade 1860 ett mindre belopp till vad som kallades stadsbiblioteket, och som var ett lånebibliotek för stadens arbetarbefolkning. Boksamlingen på drygt 300 volymer överfördes vid sekelskiftet till Borås folkbibliotek som drevs av Borås arbetarinstitut med kommunalt stöd. Borås arbetarkommun startade eget bibliotek 1904 och beståndet på omkring 450–500 böcker sammanfördes 1925 med ABF:s bibliotek som innehöll ett hundratal volymer.

Frågan om ett stadsbibliotek hade väckts i Borås fullmäktige 1914 men av olika anledningar dragit ut på tiden, varför det dröjde till 1931 innan byggnaden stod klar. Arbetarinstitutets boksamling, som

nu bestod av 8 000 band, överlämnades till det nya stadsbiblioteket. Och ABF-biblioteket ombildades några år senare (1940) till en filial till stadsbiblioteket. Under sitt första verksamhetsår fick Borås stadsbibliotek ett anslag som motsvarade 0,7 procent av stadens budget.

Förutom biblioteksanslaget beviljade Borås stadsfullmäktige bland annat bidrag till den orkesterförening, som bildades 1912. Och 1923 övertog staden teaterbyggnaden som dittills drivits i privat regi, men som nu hotades av nedläggning.

Kulturen i Göteborg levde vid denna tid i hög grad på sina rika mecenater. Det gäller också för stadens biblioteks rörelse. Det Dicksonska folkbiblioteket tillkom på 1820-talet genom en donation från köpmannen James Dickson och verksamheten finansierades ända fram till 1920 helt med privata medel, huvudsakligen från familjen Dickson. Först då mottog huvudbiblioteket, som låg i stadsdelen Haga, kommunala medel, vilka gradvis ökade i betydelse, och 1950 övertog staden hela ansvaret. Filialerna i stadsdelarna Redbergslid och Majorna bekostades däremot redan från starten 1902 respektive 1903 av Göteborgs stad.

Dessutom tillkom i Göteborg från 1882 så kallade läsrum för arbetare. Det var ett slags bokcafé, där man förutom att läsa böcker och tidningar kunde avnjuta en kopp kaffe med tilltugg. Mot slutet av 1880-talet fick även arbetarna i Malmö tillgång till liknande lokaler. Flera andra städer följde efter och inrättade läsrum för arbetare kring sekelskiftet 1900.

Göteborg fick ett arbetarbibliotek 1898, vilket avlöstes av ett ABF-bibliotek 1913, som i sin tur blev en filial till stadsbiblioteket 1954. Det är en utveckling vi känner igen från andra städer. Sammantaget har dock arbetarrörelsens haft mindre betydelse för bibliotekens utveckling i Göteborg än på flera andra håll.

Teater

Ännu i början av 1900-talet var det vanligt med kringresande teatersällskap. De använde sig av de teaterbyggnader som uppfördes årtiondena kring sekelskiftet. Till de äldsta ännu i bruk hör Stora teatern i Göteborg (1859) och Helsingborgs stadsteater (1877). Byggnaderna

uppfördes vanligen genom privata initiativ, men har senare övertagits av städerna.

Helsingborg är den svenska stad där de kommunala myndigheterna först började engagera sig i teaterverksamhet på allvar. Strax efter följde Göteborg. Tanken på en fast ensemble väcktes i Helsingborg 1916, och hösten 1921 gav den sin första föreställning. Verksamheten drevs av det nybildade AB Hälsingborgs stadsteater, med stöd av både staden och staten. Bolaget gick dock snart över styr och följdes 1923 av Föreningen Hälsingborgs stadsteater. Staden gav fortsatt bidrag till verksamheten och hade representanter i föreningens styrelse.

Göteborgs stadsteater startade sin verksamhet på Lorensbergsteatern hösten 1918 efter att pengar donerats av förmögna stadsbor. År 1934 kunde teatern flytta in i nya byggnaden vid Götaplatsen. Förutom stadsteatern har fullmäktige i Göteborg beslutat om ekonomiskt stöd till Stora Teatern och senare till Folkteatern.

I andra städer med kommunalt understödda teatrar som Malmö, Norrköping-Linköping, Uppsala och Stockholm startade verksamheten först på 1940-talet eller senare. Uppsala stadsfullmäktige till exempel tillsatte en teaterkommitté 1936. Den hade föregåtts av en bibliotekskommitté 1935, vars arbete ledde fram till att en biblioteksstyrelse tillkom 1940.

Städernas finanser

Totala utgifter

Medelvärdet för städernas totala utgifter per person mer än fördubblades mellan åren 1880 och 1910, från cirka 1 800–1 900 kronor till över 4 600 kronor i dagens priser. Det ger en årlig tillväxttakt på tre procent. Varje år var det någon stad eller några städer om gjorde särskilt stora investeringar. Spridningen var därför stor.

Infrastrukturen var städernas enskilt största utgiftspost och den växte dessutom starkare än flertalet övriga utgiftsslag. Det rörde sig om en uppgång från 610–620 kronor per person 1880 till nästan 2 000 kronor 1910, vilket innebär en årlig tillväxt på nästan fyra pro-

cent. Ännu något starkare var utgiftsökningen för hälsovården, som dock startade från en låg nivå. Kostnaderna för folkskolan sköt också ordentligt i höjden, från cirka 160 till 470 kronor per stadsbo. Utgifterna för läroverken och annan utbildning än folkskola låg däremot på samma nivå 1910 som 1880, och däremellan hade utläggen varit ännu lägre. De poster som ökade allra minst var magistrat och räntor.

Takten i utgiftsökningen var ungefär densamma för städer och landskommuner, dvs. en dryg fördubbling i båda fallen eller i genomsnitt tre procent årlig tillväxt. Landskommunerna låg dock på en lägre absolut nivå än städerna. För den högsta ökningstakten stod köpingarna. Där mer än trefaldigades de totala utgifterna under perioden 1880–1910.

Köpingarnas totala utgifter per person ökade från cirka 760 kronor 1880 till 2 400 kronor 1910 i dagens penningvärde. Den årliga tillväxten uppgick till nästan fyra procent. Infrastrukturen var även i köpingarna den största delposten, och den steg från cirka 240 kronor 1880 till mer än 1 000 kronor 1910. Samtidigt bör vi komma ihåg att gruppen köpingar stadigt förändrades, vilket gör utvecklingen mer svårbedömlig.

De stora städerna, och främst Stockholm, hade ofta höga utgifter per invånare. Men det var ändå en mindre eller medelstor stad som hade de allra högsta utgifterna under ett enskilt år. De kommunala kostnaderna var således 1880 högst i Falkenberg, och senare i Sundsvall (1890), Haparanda (1900) och Skellefteå (1910). Småstäder som Öregrund, Skanör-Falsterbo, Mariefred och Torshälla återfinns ofta bland städerna med de lägsta utgifterna per invånare.

En bidragande orsak till den relativt höga utgiftsnivån i de större städerna kan ha varit att de stod utanför landstingen. De skulle därmed sköta uppgifter som landstingen svarade för i alla övriga städer. Städer med över 25 000 invånare ingick inte i landstingen, när de bildades genom 1862 års förordning. Från början var det bara Stockholm och Göteborg som nådde sådan storlek. Malmö och Norrköping tillkom i början av 1870-talet och Gävle i början av 1890-talet. Efter att gränsen höjts fick Helsingborg vänta till 1918 på att bli landstingsfri stad.

Det sågs normalt som ekonomiskt fördelaktigt för invånarna i en stad att stå utanför landstingen. Visserligen tillkom en del kommu-

nala utgifter som landstingen annars skulle ha ansvarat för. Men stadens invånare behövde inte vara med och via landstingen bekosta utgifter för landsbygden och andra städer inom landstingsområdet. Tillkommande kommunala kostnader ansågs lägre än de utgifter som invånarna i en landstingsfri stad undgick.

I regionalt avseende hade städerna i södra Sverige, precis som landskommunerna, en relativt låg genomsnittskostnad per person för den kommunala verksamheten.

Enskilda köpingar kunde ha väl så dryga utgifter per person som en stad. Ofta var utgifterna per person högst i de mindre köpingarna. Mörbylånga på Öland, som var en Sveriges minsta köpingar med bara några hundra invånare, hade 1910 utgifter på över 14 000 kronor per person efter omfattande hamninvesteringar. Bara Skellefteå stad redovisade ännu högre belopp.

Totala inkomster

Kommunalförordningarna från 1862 gav kommunerna rätt att beskatta sina invånare.

År 1900 fick även municipalsamhällena denna rättighet. För flertalet kommuner var kommunalskatten den viktigaste inkomstkällan. Under 1870-talet fick städer och köpingar tillsammans i genomsnitt drygt en tredjedel av sina totala inkomster via skattemedel. Den andelen steg till över 40 procent i början av 1910-talet. För landskommunerna betydde, som vi sett, kommunalskatten än mer, och uppgick i medeltal till mellan 60 och 75 procent av inkomsterna. Men skatteandelen sjönk på landsbygden, samtidigt som den steg i städer och köpingar.

Städernas och köpingarnas näst viktigaste inkomstslag efter skatten var de kommunala avgifter man hade rätt att ta ut. Det handlade om till exempel hamnavgifter, tolagsavgifter, gas- och vattenavgifter. Även denna andel steg något under perioden, från omkring 20 upp till 25 procent. En anledning till uppgången var att allt fler städer skaffade sig gasverk och vattenledningar och kunde ta ut sådana avgifter. År 1880 var det 14 städer som debiterade gasavgifter mot 56 år 1910. Kommunala vattenavgifter betalades 1880 av invånarna i 12 städer,

vilket kan jämföras med 66 städer 1910. Tillstånd till tolagsavgifter hade genomgående under perioden 38–39 städer. Och hamnavgifter kunde ungefär två av tre städer ta ut.

Efter sekelskiftet började även köpingar investera i vatten- och gasverk. Av de 34 köpingar som fanns 1910 fick tio inkomster från gas- eller vattenavgifter. Dessutom flöt hamnavgifter in till en handfull köpingar.

En tredje för städer och köpingar viktig inkomstkälla under 1800-talets senare decennier var brännvinsmedlen. Det handlade dels om avgifter för utskänkning och utminuterung av brännvin dels om vinster från kommunala brännvinsbolag. På 1870-talet kom i medeltal hela 15 procent av inkomsterna via spriten. För enskilda städer och köpingar kunde det vara långt högre andelar. Vara köping till exempel finansierade sin kommunala verksamhet 1900 till 85 procent med brännvinspengar. Över tid sjönk dock beroendet av spritinkomster. Från 1914 gick dessutom brännvinsmedlen till statskassan, och kommunerna ersattes av staten i gradvis fallande takt fram till 1935 för de förlorade inkomsterna.

Andelen inkomster från hyror, arrenden med mera uppgick i genomsnitt som mest till tio procent av städernas och köpingarnas sammanlagda inkomster. Även här föll andelen efterhand tillbaka. Statsbidragen, som främst avsåg folkskolan, spelade vid denna tid en relativ beskedlig roll i städernas och köpingarnas kommunala finanser. De statliga bidragen gav generellt bara några få procent av inkomsterna, men kunde lokalt ha avsevärt större vikt.

Sammansättningen av de kommunala inkomsterna skiftade en hel del både mellan och inom orter och över tid. Mindre städer var i allmänhet mer beroende än de större städerna av ett enda inkomstslag, antingen det var skatten, statsbidrag, avgifter, brännvinsmedel eller något annat. Storstäderna hade en jämnare fördelning av sina inkomster mellan de olika inkomstslagen. Avgifter betydde dessutom mer i de större städerna.

Precis som mindre städer kunde enskilda köpingar vara starkt beroende av en enda inkomstkälla, och då vanligen kommunalskatten. Åhus och Morastrands köpingar till exempel fick 1910 hela 90 procent av inkomsterna genom kommunalskatten.

Kommunalskatten

Det kommunala skatteuttaget bestod av flera olika komponenter. Förutom debitering efter inkomst och fastighet uttogs personliga avgifter och naturaskatter. Skatt efter inkomst var den klart viktigaste kategorin, och dess vikt steg med åren.

Personliga avgifter uttaxerades fram till 1938. De var något högre för män än för kvinnor och var främst avsedda för folkskolans behov. Totalt gav dessa avgifter ett tämligen beskedligt tillskott till kommunkassan. Naturaskatter förekom fram till sekelskiftet 1900 i cirka 20 av städerna. I regel var det marginella belopp, men i några fall var de inte helt obetydliga. Kungsbacka fick till exempel 1890 hela 32 procent av sina skatteinkomster in natura, och Trosa 25 procent 1880.

Förutom den allmänna kommunalskatten har det under åren funnits olika specialschatteer. Kommunal skogsaccis uttogs således från 1909 fram till 1948. Den kom till för att man menade att fastighets-skatten inte i tillräcklig grad inkluderade växande skog. Efterhand ansågs obalansen korrigerad och skatten avvecklades. En särskild hundskatt infördes redan på 1800-talet men var då frivillig. Den blev dock obligatorisk 1923. En frivillig kommunal nöjesskatt tillkom efter riksdagsbeslut 1919. Senare blev även den skatten obligatorisk och kom att delas mellan staten och kommunerna. Nöjesskatten berörde främst städerna och utgjorde en obetydlig del av de totala skatteinkomsterna.

Den kommunala utdebiteringen

Den kommunala beskattningen baserades länge på den statliga allmänna bevillningen. I städerna uppgick bevillningen vid tiden för kommunalförfattningarnas tillkomst till en procent av inkomsten. För fastigheter beräknades samtidigt inkomsterna till tre procent (jordbruksfastighet) eller fem procent (annan fastighet) av taxeringsvärdet. På landsbygden användes fram till 1909 ett fyrkaltssystem för den kommunala beskattningen, och därefter följde man samma principer som i städerna. Den allmänna bevillningen låg från 1864 även till grund för beräkningen av antalet fyrkar per person. Efter en serie av reformer och långvarigt utredningsarbete upphörde 1928 kommunalskattens koppling till den statliga bevillningen. Kom-

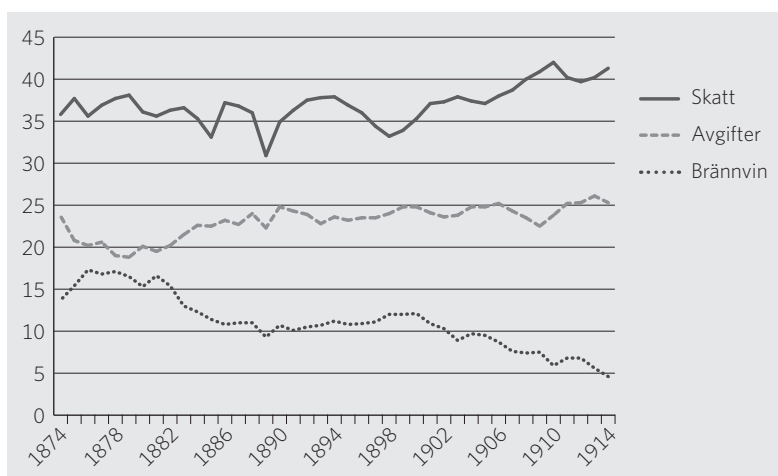
munalskatten blev därefter en allmän inkomstskatt. Den särskilda fastighetsskatten kvarstod dock fram till 1953.

Skatten på inkomst, som var den viktigaste posten, beräknades i kronor per bevilningskrona, och en bevilningskrona motsvarade 100 "vanliga" kronor. Det kommunala skatteuttaget beräknades således redan då som en procentsats. Bevilningskrona motsvarar det senare använda begreppet skattekrona.

I takt med de växande kommunala åtagandena och därmed utgifterna för verksamheten höjdes utdebiteringen successivt. Medianen, mittvärdet, steg för städernas del från 3,95 procent 1880 till 5,95 procent 1910. Skatteuttaget kunde dock variera avsevärt både mellan och inom städer. Befolkningen i Karlstad betalade 1880 nästan tio procent av inkomsterna från arbete och kapital i kommunalskatt. Det var högst av alla städer det året. Men 1900 hade Karlstads kommunalskatt sjunkit till under fyra procent.

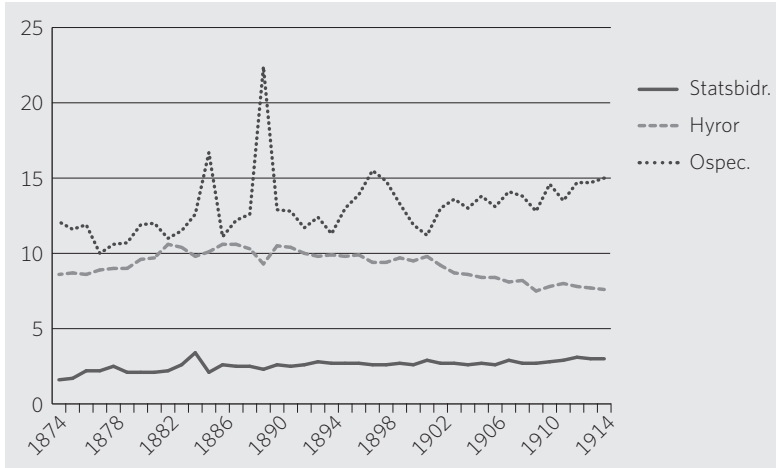
Bland städerna med högt skattetryck under 1800-talets senare decennier märks särskilt Vadstena. Men också invånarna i Åmål, Ulricehamn och Gävle fick ofta betala mer i kommunalskatt än andra stadsbor. Skattesatsen var däremot vanligen låg i små städer som Kungsbacka, Kungälv, Skellefteå och Haparanda. I allmänhet var kommunalskatten något högre i de större städerna än i de mindre.

DIAGRAM 3. Städernas och köpingarnas inkomster efter inkomstslag i procent 1874-1914



Referens: bisos, Bidrag till Sveriges officiella statistik, Kommunernas fattigvård och finanser 1874-1917, se även www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

DIAGRAM 4. Andel inkomster i procent från hyror, statsbidrag med mera för städer och köpingar 1874–1914



Referens: bisos, Bidrag till Sveriges officiella statistik, Kommunernas fattigvård och finanser 1874–1917, se även www.scb.se/Historisk-statistik; urbanhistory.historia.su.se

Stadsfullmäktige sammanträder 1863

För att närmare följa verksamheten i stadsfullmäktige under dess första tid har jag valt ut fem sydsvenska städer vars protokoll finns renskrivna och tillgängliga på www.lokalhistoria.nu.

De fem är: Vänersborg, Jönköping, Halmstad, Varberg och Oskarshamn. Först, en mer ingående redogörelse av stadsfullmäktiges verksamhet baserad på protokollserien från Vänersborg.

Vänersborg

Nyvalda stadsfullmäktige i Vänersborg höll sitt konstituerande sammanträde i rådhuset lördagen den 3 januari 1863. Val av fullmäktige hade dessförinnan skett inför magistraten den 18 december 1862. Röstlängden hade varit utlagd för granskning i Zettergrens bokhandel, och inga anmärkningar hade framförts. Valet av de 25 ledamö-

terna till stadsfullmäktige skedde med slutna sedlar. Flest röster fick läroverksadjunkten C. A. von Sydow (3 392 röster) tätt följd av bataljonsläkaren K. F. Danelius (3 328 röster) och handlande O.H. Dymling (3 318 röster). Alla valda ledamöter representerade stadens överskikt. Åtta av de 25 hade titeln handlare. Vidare invaldes sex män med hantverkartitlar, två fabrikerer och två lärare, samt sju personer med varierande titlar.

Till fullmäktiges ordförande valdes vid det konstituerande sammanträdet bokhandlare Zettergren med sju röster mot förre rådmannen Landströms sex röster, och adjunkt von Sydows fem röster. Därpå följde val av vice ordförande. Båda valen skedde med slutna sedlar. Valet av ledamöter till drätselkammaren sköts däremot upp till nästa sammanträde. Redan två dagar senare, på trettondagsafton, sammanträdde fullmäktige därför på nytt. Den förre ordföranden i gamla drätselkammaren, musikdirektör Bergquist, hade begärt entledigande från uppdraget. Bergquist, som varit ledamot av drätselkammaren i tio år, var numera vice ordförande i fullmäktige och hans ansökan beviljades. Som ordförande inträdde nu landskamrer Ryding.

Motvilliga ordföranden

Den första tiden i Vänersborgs stadsfullmäktige och drätselkammare kännetecknades av viss turbulens. Ryding avsåg sig nämligen ordförandeuppdraget redan vid nästa sammanträde med fullmäktige. Han ansåg sig inte ha tid för ytterligare en tung arbetsuppgift, och hänvisade också till att han redan tjänstgjort som ordförande mellan åren 1855 och 1860. Nytt val hölls och med stor majoritet, 17 av 21 röster, valdes Bergquist. Han förklarade sig nu villig att åtminstone för en kortare tid åta sig uppdraget som ordförande i drätselkammaren.

Men turbulensen fortsatte. I mars behandlade fullmäktige en ansökan från fabriker Carlberg att bli befriade från ansvaret att vara ledamot av drätselkammaren. Han hänvisade bland annat till sin långa tidigare tjänstgöring i kammaren. Men fullmäktige vädjade till Carlberg att kvarstå och han lät sig bevekas.

Inte heller räntmästare Zachrissons begäran om befrielse från uppdraget som ledamot av stadsfullmäktige ansåg sig fullmäktige kunna tillmötesgå vid ett sammanträde i augusti 1863. Zachrisson,

som dessutom blivit dömd till böter för ogiltig frånvaro var inte nöjd utan överklagade beslutet hos landshövdingen. Han lämnade också ett läkarintyg som verifierade att han behövde vårda sin hälsa. Men även stadsfullmäktige stod på sig och var inte berett att ändra sitt beslut. Dock reserverade sig en ledamot. Stadsfullmäktige såg strängt på frågan om entledigande och var inte beredd att utfärda någon generell klausul, när den frågan senare kom upp på dagordningen. Zachrissons öde avgjordes så småningom av landshövdingen, som fann det skäligt att befria honom från uppdraget som ledamot av Vänersborgs stadsfullmäktige. Fullmäktige gick inte vidare med frågan utan valde ny ledamot efter Zachrisson.

Musikdirektör Bergquist som i januari lätt motvilligt och för en kortare tid tagit på sig uppgiften som ordförande i drätselkammaren ansåg sig vid årets slut förhindrad att fortsätta. Fullmäktige beviljade hans ansökan om entledigande. Till ny ordförande i drätselkammaren efter Bergquist utsågs rådmann Landström. Denne undanbad sig dock omedelbart uppdraget med hänvisning till sin höga ålder och sviktande hälsa. Än en gång vädjade fullmäktige till en av sina ledamöter att ställa upp för stadens bästa, och Landström, liksom tidigare fabrikschef Carlberg, åtog sig därefter att för en kortare tid sköta uppdraget. Senare under sammanträdet restes inga invändningar mot Carlbergs begäran att få lämna drätselkammaren. Kanske hade landshövdingens beslut något mildrat fullmäktiges syn på entlediganden.

Ordförandeposten i Vänersborgs drätselkammare framstår inte som särskilt attraktiv, trots allt den kunde innebära av makt och inflytande över stadens finanser. Vid hela tre tillfällen under året hade stadsfullmäktige tvingats välja ny ordförande och de nyvalda ville helst inte komma ifråga. De tycks till slut ändå ha ställt upp av lojalitet mot staden och fullmäktige.

Oklart uppdrag

Alla ledamöter var inte omedelbart helt klara över fullmäktiges befogenheter och ansvarsområden. I januari begärde en ledamot att helgsmålsringningen skulle avskaffas. Den beskrevs som ett "missbruk" och en kvarleva från katolsk tid. Ordföranden förklarade dock att frågan inte hörde till fullmäktiges område, och hänvisade de missnöjda att rikta sin klagan till pastorsämbetet. Vid sammanträdet

i mars behandlades en fråga om justering av mantalslängden, som, efter att kyrkoherde Warholm jämfört den med husförhörslängden, nu översänts till stadsfullmäktige. Fullmäktige ansåg emellertid att justeringen var en uppgift för kyrkostämman och återsände därför handlingarna. Ärendet återkom till fullmäktige i april. Kyrkostämman hade nämligen vidarebefordrat mantalslängden ojusterad till magistraten, som i sin tur vänt sig landshövdingen för att bringa klarhet i hanteringen. Av svaret framkom att det var upp till kommunerna att granska mantalslängderna. Mantalslängden kunde därefter slutligen justeras av stadsfullmäktige.

En annan för fullmäktige oklar fråga gällde vem som skulle utarbeta budgetförslagen, magistrat eller drätselkammare. I augusti avvisade således stadsfullmäktige drätselkammarens budgetförslag då det ansågs vara magistratens uppgift att utarbeta budget. Mot beslutet reserverade sig både ordföranden och vice ordföranden. När budgeten återkom på fullmäktiges agenda visade det sig att magistratens förslag var en kopia av drätselkammarens från förra mötet. En ledamot, rådmann Landström, tyckte därför att ärendet inte skulle tas upp till behandling. Dessutom menade han att förslaget innehöll poster som hörde till kyrkostämmans område. Han reserverade sig därför mot fullmäktiges beslut att anta budgetförslaget.

Viss oklarhet rådde även om kyrkostämmans uppdrag. Pastor hade i en skrivelse begärt att fullmäktige skulle utse nya ledamöter till flickskolans fruntimmersdirektion. Fullmäktige ansåg sig dock sakna laglig befogenhet och menade att detta var en uppgift för kyrkostämman. Senare bad pastorsämbetet fullmäktige att välja nya kyrkvårdar, vilket tidigare skett inför magistraten. Inte heller det ärendet bedömdes höra till stadsfullmäktiges uppdrag.

Flera ärenden återkom vid upprepade tillfällen på fullmäktiges dagordning. Vi har ovan sett några sådana exempel som godkännande av budget och justering av mantalslängden.

Ett annat ofta återkommande ärende gällde problem med försörjningen av kringvandrande gesäller och andra personer från främmande orter som vistades i staden. Frågan återkom vid inte mindre än sju tillfällen under 1863. När magistraten vägrade bifalla fullmäktiges begäran att polisen skulle avhysa kringvandrande tiggare lämnades frågan vilande.

Många ärenden

Vänersborgs stadsfullmäktige sammanträdde 18 gånger under sitt första verksamhetsår och behandlade 165 ärenden. I flera fall rörde det sig om valärenden, bland annat omvaldes bokhandlare Zettergren till ordförande och musikdirektör Bergquist till vice ordförande. Fullmäktige delade också, utan debatt, ut gratifikationer till rådhusets två manliga vaktmästare som tack för deras betjäning under året. När fråga om gratifikation till städerskan, änkan Sahlberg, väcktes uppstod däremot livlig debatt som slutade med omröstning. Med knapp övervikt – elva röster mot åtta – beslöt ändå fullmäktige att tilldela henne ett arvode, men bara hälften så stort som till var och en av vaktmästarna.

Stadsfullmäktige i Vänersborg höll vanligen sina sammanträden klockan fem på eftermiddagen under olika veckodagar, även lördagar, och alltid i rådhuset. Ärendemängden hos stadsfullmäktige var ungefär tre gånger så stor som på kommunalstämman i närbelägna Brålanda landskommun. Till viss del beror det på att ärenden hos stadsfullmäktige ofta sköts upp, remitterades och återkom på dagordningen. Som vi sett ovan fanns det ärenden under 1863 som återkom upp till sju gånger. Det visar att många ärenden var mer komplicerade i staden än på landet och krävde lång behandling. Protokollen från stadsfullmäktige upptar många fler sidor än de från kommunalstämman, och är försedda med en rad bilagor. Som mest sträcker sig ett protokoll från Vänersborgs stadsfullmäktige 1863 över 15–20 A4-sidor. I Brålanda fanns 1863 inte en enda protokollsbilaga, och protokollen upptar i flera fall bara en halv A4-sida.

Ärendefördelningen var också en annan i Vänersborg än i Brålanda. Infrastrukturella frågor var vanliga i staden men förekom bara sporadiskt på landsbygden. Vänersborgs stadsfullmäktige hade 1863 att behandla ett trettiotal infrastrukturella ärenden. Det handlade bland annat om gasljus, telegrafstation, stadshusbygge, trädplantering, vattendränering, byggnadslov, sanitära problem och markfrågor. Den största gruppen av ärenden var dock de ekonomiska frågorna. De var mer differentierade i staden än på landet, där de till stor del handlade om budget, bokslut och revision. Valärenden förekom också i rik mängd. Mest handlade det om val av ledamöter och ombud till stadens egna nämnder, styrelser och kommittéer. Det enda externa valet

var valet av landstingsmän. I Brålanda däremot gällde de flesta val ombud för att representera kommunen utåt. Fattigvårdsfrågor som var den viktigaste kategorin i Brålanda hade en mer undanskymd plats i Vänersborg.

Ett tjugotal frågor ledde fram till votering med slutna röstsedlar. Det rörde sig genomgående om personval. Vid andra tillfällen hölls personval med öppen omröstning. Totalt voterade fullmäktige drygt 30 gånger. Fem reservationer inlämnades, och tre gånger överklagades fullmäktiges beslut hos landshövdingen. Deltagarna på stämman i Brålanda röstade en gång och det gällde hundskattens avskaffande. Inga som helst reservationer eller överklagande förekom. Kommunalstämman i Brålanda framstår under 1863 som en tämligen fridfull institution jämfört med det mer bråkiga stadsfullmäktige i Vänersborg.

Konflikt med magistraten

Magistraten hade rätt att sända en representant för att övervara fullmäktiges överläggningar.

Till en början infann sig regelbundet borgmästaren, riddaren A. W. Russberg. Under sommaren var magistraten istället representerad av vice häradshövding J. N. Freding. Det var för övrigt samma person som i januari utsågs till ordförande för drätselkammaren, men nästan direkt avsade sig förtroendet. I början på hösten sände magistraten ingen representant alls. Och under resten av året var borgmästaren Russberg mer sporadiskt närvarande.

Protokollen visar problem i samarbetet mellan stadsfullmäktige och magistraten. En konflikt gällde borgmästarens tidigare lönejord. År 1858 hade ett nytt lönesystem för städernas ämbets- och tjänstemän införts. Borgmästaren menade att han ändå hade rätt att disponera lägenheten Borgmästarhagen utan avgift till staden. Fullmäktige avslög borgmästarens begäran med arton röster mot fyra. Borgmästaren överklagade i ampra ordalag beslutet hos landshövdingen.

På sammanträdet i april föreslog borgmästarens stadsfullmäktige att årligen köpa in ett exemplar av statskalendern. Dessutom föreslog han att staden skulle skaffa en trumma och bärgnings säckar. De senare skall användas för att rädda rådhusarkivet vid eventuell brand. Fullmäktige sade åter nej till borgmästarens framställning.

Ärendet överklagades. I sitt svar till landshövdingen förklarade sig stadsfullmäktige inte berett att ändra uppfattning på någon punkt. Det räckte, menade man att som hittills anskaffa statskalendern vartannat år.

På hösten utbröt ytterligare en konflikt, av rätt allvarlig natur. Magistraten förbjöd mot vite drätselkammaren att genomföra beslut fattade av stadsfullmäktige såvida de inte först godkänts av magistraten. Magistraten menade att fullmäktige överskridit sina befogenheter genom att inte först delge dem sina beslut för juridisk granskning. De juridiskt skolade magistratspersonerna skulle avgöra om besluten överensstämde med gällande lagar och förordningar.

Stadsfullmäktige ansåg sig dock inte ha begått något fel och överklagade magistratens beslut hos landshövdingen. Fullmäktige anförde bland annat att herr borgmästaren själv ansett det onödigt med skriftlig information från de sammanträden han var närvarande på. Och vidare att protokollsutdrag översänts i samtliga ärenden som hänskjutits till magistraten. Man beslöt att delge magistraten alla de beslut fullmäktige fattat under året, bortsett från de protokollsutdrag som redan översänts, och alla framtida beslut. En bred majoritet av fullmäktige stod bakom besvärbeslut, men herr Zachrisson reserverade sig. Reservanten låg, liksom magistraten, i konflikt med stadsfullmäktige som inte ville bevilja honom entledigande.

Justering och närvaro

Protokollen från fullmäktiges sammanträde justerades av två ledamöter jämte ordföranden. Till justeringsmän utsågs först den äldste och yngste av ledamöterna. Nästa gång utsågs den näst äldste och näst yngste. Om man därefter följde samma princip framgår inte. Uppdraget gick uppenbarligen runt bland ledamöterna så att alla justerade minst en gång, och som mest tre.

Det var i princip obligatorisk närvaro på stadsfullmäktiges sammanträden. Förhinder på grund av sjukdom, resa, kommendering eller annat giltigt förfall skulle rapporternas i förväg. I annat fall riskerade man att bli bötfälld. Vänersborgs fullmäktige utdömde böter för ogiltig frånvaro vid inte mindre än sex tillfällen under 1863. Fullmäktiges sista åtgärd under året blev för övrigt att utfärda böter till sin vice ordförande för hans ”förfallolösa uteblifvande”.

Fem sydsvenska städer

För att något bredda perspektivet har jag jämfört stadsfullmäktige i Vänersborg under dess första verksamhetsår med stadsfullmäktige vid samma tid i Jönköping, Halmstad, Oskarshamn och Varberg. Jönköping och Halmstad var, liksom Vänersborg, av den storleken att stadsfullmäktige var obligatoriskt redan från starten. Jönköping var Sveriges tionde största stad med 7 400 invånare 1860. I Vänersborg bodde samtidigt cirka 4 000 personer och i Halmstad 3 900 invånare. Oskarshamn och Varberg däremot låg under minimigränsen på 3 000 invånare. Båda införde ändå på frivillig väg stadsfullmäktige under 1864.

Varberg hade drabbats av en förödande brand 1863 och stora delar av staden låg därför i ruiner. Argumentet för att införa fullmäktige var att man därigenom skulle kunna genomföra återuppbyggandet snabbare och effektivare. Val till stadsfullmäktige hölls den 21 december 1863 inför magistraten. På nyårsaftons eftermiddag klockan tre träffades de nyvalda ledamöterna för att välja presidium. Tullförvaltare Fundahn utsågs till fullmäktiges förste ordförande. I Oskarshamn dröjde det till mars 1864 innan stadsfullmäktige konstituerade sig. Till ordförande valdes då herr C. A. Dahlström.

För ledamöterna i Jönköping och Halmstad var rådhuset den självskrivna möteslokalen. I genomsnitt höll man i våra fem städer ungefär ett sammanträde per månad. Flest sammanträden, 19 stycken, hölls i Varberg, medan Halmstads fullmäktige möttes 13 gånger. Vanligen träffades man på eftermiddagarna, med start mellan klockan tre och fem, under varierande veckodagar och även på lördagar. Fullmäktige i Oskarshamn beslöt på det konstituerande sammanträdet att man skulle hålla sina möten första helgfria tisdag i varje månad med start klockan fyra på eftermiddagen. Den principen övergavs snart. Redan i maj höll man två sammanträden. Och även i fortsättningen träffades fullmäktige två till tre gånger per månad, och inte alltid på tisdagar. Vid ett tillfälle är rådhuset angivet som möteslokal, i övrigt saknas den informationen. Varberg betalade vid årets sista sammanträde hyra för möteslokal till gästgivare Börje Pehrsson, vilket tyder på att gästgiveriet var fullmäktiges mötesplats.

Elit i fullmäktige

I alla fem städerna var det en elit av handlare, fabrikörer och ämbetsmän som valdes in i det första fullmäktige. Denna sociala sammansättning var en följd av den graderade rösträtten. Makten i kommunerna garanterades därigenom de mest välbeställda som samtidigt betalade mest i skatt. Titlar på ledamöterna framgår inte alltid ur protokollen. I Halmstad och Varberg kallades vanligen alla för herr. Ur protokollen från Oskarshamns stadsfullmäktige framgår namn och titlar bara på de frånvarande. Informationen bekräftar likväl uppfattningen att staden leddes av en ekonomisk elit. Mest utförlig med att ange titlar var man i Jönköping. Där dominerade juristerna med nio av de totalt tjugonio platserna. Vidare fanns sju handlare, sex hantverkare, tre fabrikörer, två militärer och två apotekare. Till förste ordförande utsågs i Jönköping hovrättsrådet Weidenhielm. Han lämnade dock sitt uppdrag redan i april efter att ha utnämnts till landshövding i Västernorrlands län. Till ny ordförande i Jönköpings stadsfullmäktige valdes en annan jurist, den tidigare vice ordföranden assessor H. von Gegerfelt.

Infrastruktur viktigt ärende

Antalet ärenden under stadsfullmäktiges första verksamhetsår varierade mellan 100 (Jönköping) och upp till över 200 (Oskarshamn). Juristerna i Jönköpings stadsstyrelse framstår som erfarna i sammanträdesteknik och hade ett genomsnitt på sex ärenden per sammanträde. Endast två sammanträden hade mer än tio ärenden. I Oskarshamn däremot var det ovanligt med mindre än tio ärenden per sammanträde, och vid två tillfällen avgjordes minst 30 frågor.

Oskarshamn hade inte på långt när samma stadstraditioner som Jönköping och de övriga tre städerna. Den forna lydsköpingen till Kalmar, belägen i Döderhults socken, hade fått sina stadsprivilegier så sent som 1856. Det var också då man bytte namn från Döderhultsvik till Oskarshamn. För den rätt nya staden fanns en rad infrastrukturrella frågor som krävde åtgärder och de dominerade stort på fullmäktiges agenda.

Ledamöternas disciplin tycks inte heller ha varit den bästa. Fullmäktige i Oskarshamn fick till exempel ställa in två utlysta sammanträden i augusti 1864 för att man inte var beslutsför. Nio av de

25 ledamöterna bötfälldes under året för ogiltig frånvaro. För några utfärdade stadsfullmäktige böter vid upprepade tillfällen, som mest upp till fyra gånger för en och samma person. Totalt utdömdes 17 bötesbelopp till de nio ledamöterna. Ingen annan av de undersökta fullmäktige kom i närheten av det. Protokollen från stadsfullmäktige i Varberg nämner inga böter över huvud taget.

Ärendefördelningen varierade en del mellan de fem städerna. Infrastrukturella frågor dominerade i både Oskarshamn och Varberg. Den stora stadsbranden i Varberg 1863 ställde det nya fullmäktige inför en rad ärenden kring gatu- och tomtregleringar, torgets utseende, uppbyggandet av allmänna byggnader som rådhus och skolor, ny bad- och brunnsinrättning samt införskaftet av brandredskap. Likartade frågor hade stadsfullmäktige i Oskarshamn att besluta om. Det berodde dock inte på att elden varit lös utan att orten var ny som stad och att den fysiska infrastrukturen behövde rustas upp på ett sätt som anstod en stad.

I Jönköping var fördelningen av ärenden mellan infrastruktur och valfrågor tämligen jämn. Ekonomiska ärenden var viktiga i alla städer, men mest framträdande i protokollet från Halmstads stadsfullmäktige. Fattigvårdsärenden nådde mer sällan fullmäktiges bord i någon av våra städer. Sådana ärenden avgjordes normalt av särskilda fattigvårdsstyrelser. Fullmäktige behövde inte ta ställning i enskilda fall, bortsett från den del pensionsärenden, utan beslöt mer principiellt om reglemente, budget och revision.

Magistratens närvaro

Magistraten inbjöds regelbundet att övervara stadsfullmäktiges överläggningar men utan rösträtt. Vanligen representerades magistraten av borgmästaren själv, men exempel finns även på andra företrädare. Som vi sett var borgmästaren i Vänersborg, riddaren Russberg, en rätt flitig deltagare i stadsfullmäktiges överläggningar, och ställde även åtskilliga förslag till mötena. Borgmästaren i Oskarshamn L. Dahlström var en ännu mer frekvent besökare. Han deltog vid 15 av 16 sammanträden med Oskarshamns stadsfullmäktige.

Halmstad och Varberg hade mer sparsamma besök från magistraten. Borgmästare Stockenberg i Halmstad var närvarande under fyra av de 13 tillfällen som fullmäktige sammanträdde. Vid övriga nio

möten saknade magistraten representation. Stadsfullmäktiges i Varbergs första sammanträde bevistades av tillförordnade borgmästare Hessling. Han hade dock just utsetts till häradshövding i Jämtlands södra domsaga, och fullmäktige vände sig till Göta hovrätt för att få en ersättare utnämnd. Ämbetet övertogs av tillförordnade borgmästare Larsson som kom till två sammanträden med fullmäktige. I övrigt var magistraten orepresenterad.

Det var inte bara i Vänersborg som magistrat och fullmäktige var oense. Magistraten i Halmstad vägrade i april 1863 att verkställa stadsfullmäktiges budgetbeslut. Fullmäktige överklagade magistratens åtgärd hos landshövdingen. Beslutet om överklagande var enhälligt sånär som på att en av ledamöterna reserverade sig. Samme man stod för övrigt bakom tre av de fyra reservationer som inlämnades i Halmstad under 1863.

Voteringar och reservationer

Reservationer gjordes 1863/1864 i alla de fem städernas fullmäktige, och antalet varierade mellan tre och fem. Överklaganden av beslut fattade av fullmäktige eller magistrat förekom däremot bara i Vänersborg och Halmstad. Antalet reservationer och besvär uppgick till 25 i de fem städerna tillsammans, vilket utgjorde drygt tre procent av alla ärenden. I våra landskommuner (Kvibille, Gällared, Misterhult, Brålanda och Berg) var andelen reservationer och överklagande lägre än i städerna. Men skillnaderna var inte så stora.

Voteringar var också något vanligare i staden än på landet. Men inte heller på den punkten är skillnaderna dramatiska. Det var däremot stora variationer mellan städerna. Framförallt använde sig fullmäktige i Vänersborg gärna av voteringar. Nästan en femtedel av alla

TABELL 2: Ärendestruktur i stadsfullmäktige 1863 respektive 1864 i procent

	Val	Ekonomi	Infrastr.	Socialt	Övrigt	Total	Antal
Vänersborg	22	26	18	8	24	100	165
Jönköping	33	19	32	2	14	100	100
Halmstad	17	43	21	5	12	100	140
Oskarshamn	19	20	42	0	16	100	215
Varberg	23	19	44	1	10	100	118

Referens: www.lokalhistoria.nu

ärenden gick till omröstning, och i flertalet fall gällde det personval. Tämligen ofta användes slutna sedlar men långt ifrån alltid. Stadsfullmäktige i Jönköping och Oskarshamn voterade bara vid några få tillfällen, och i lägre omfattning än på kommunalstämman i Kvibille.

TABELL 3: Voteringar och reservationer i stadsfullmäktige 1863 respektive 1864

	Voteringar	Procent	Reservationer	Procent	Antal
Vänersborg	31	18	5	3	165
Jönköping	3	3	4	4	100
Halmstad	20	14	4	2	140
Oskarshamn	5	2	5	2	215
Varberg	10	8	3	2	118

Referens: www.lokalhistoria.nu

Stadsfullmäktige 1890

För Vänersborg, Oskarshamn och Varberg har jag också gått igenom protokollen från 1890. Vänersborg och Oskarshamn hade betydligt färre ärenden 1890 än 1863 respektive 1864. Varberg redovisar däremot en viss ökning. I övrigt påminner situationen 1890 mycket om förhållandena från stadsfullmäktiges premiärår.

Vänersborg

Vänersborgs stadsfullmäktige möttes i rådhusalen elva gånger under 1890. Mötena var förlagda till måndagar, onsdagar eller fredagar. Borgmästare Sandberg var städse på plats. Året inleddes med att regementsläkaren Karl Bylund utsågs till ordförande efter omröstning med slutna sedlar. På motsvarande sätt utsågs lektor K. F. Rådberg till vice ordförande.

Antalet ärenden vara detta år under hundra. Fördelningen var däremot ungefär densamma som tidigare, med en övervikt för ekonomiska ärenden följda av valfrågor. Fullmäktige skulle bland annat granska och godkänna budgetar från olika grenar av stadsförvaltningen och kontrollera bokslut och revisionsberättelser för att kunna bevilja ansvarsfrihet. Flera ärenden gällde ansökningar om skat-

telätnader. I andra fall handlade det om arvoden, löner och ersättningar av olika slag.

Redan på årets första sammanträde väcktes frågan om det privata gasverket skulle kommunaliseras när kontraktstiden löpte ut i oktober. Röster höjdes även för en förnyelse av kontraktet för de närmsta 15 åren. Senare i januari beslöt ett enigt fullmäktige, på drätselkammarens inrådan, att staden skulle köpa gasverket för 40 000 kronor. Beloppet motsvarar idag ungefär 2,5 miljoner kronor.

Voteringar förekom i nio fall och var därmed lika vanliga som i Oskarshamn. Val med slutna sedlar användes vid alla personval. Omröstningarna gav klara besked, så lottning behövde inte tillgripas. Ett förslag om höjd hyresersättning för rektor Bergman avvisades av fullmäktige med knapp majoritet. Beslutet föranledde reservation från två av ledamöterna.

Oskarshamn

Fullmäktige i Oskarshamn sammanträdde 13 gånger 1890. Borgmästare Lindgren deltog vid åtta tillfällen. Till fullmäktiges ordförande för 1890 utsågs den sittande dvs. ”Herr Rector” J. A. Sandberg. Även vice ordförande, häradshövding Ph. Wester, fick förnyat förtroende.

Antalet ärenden stannade vid 128. Flertalet gällde förändringar av stadens infrastruktur. Frågor kring stadsplaner, brandförsvaret, tomter, gator, torg, avlopp och parker förekom regelbundet. De sociala frågorna handlade tämligen ofta om utskänkningstillstånd. Inom fattigvårdsstyrelsen rådde osämja. Åtta av styrelsens ledamöter begärde i en skrivelse till fullmäktige att ordföranden skulle skiljas från sitt uppdrag, annars ville de själva bli entledigade. Fullmäktige tog saken med ro och beslöt att lägga skrivelsen till handlingarna.

Inte mindre än tolv ärenden gick till omröstning. Vissa voteringar slutade med knappast möjliga övervikt åt endera hållet. Kassörens avsägelse av ett revisionsuppdrag avlogs till exempel med tolv röster mot tio. När man röstade om lön för föreståndaren till den nyinrättade matvarubesiktningens byrå blev resultatet elva mot nio. Vote- ringen i december om entledigande av en ledamot av drätselkam- maren slutade till och med oavgjort. Ansökan beviljades dock genom ordförandens utslagsröst.

Mer klara utslag blev det när fullmäktige voterade om en regeringsplan i februari och en byggnadsritning i april. Förslagen godkändes med röstsiffrorna 13–4 respektive 15–7. Lottning fick tillgripas vid två tillfällen efter att omröstningar i samband med personal slutat oavgjort.

Varberg

Varbergs stadsfullmäktige samlades bara åtta gånger under 1890. Ett sammanträde fick ställas in då åtta ledamöter uteblev och fullmäktige inte var beslutsfört. Trots relativt få sammanträden hann man klubba igenom 130 ärenden vilket var något fler än 1864. Fullmäktige höll sina möten i stadens rådhus under varierande veckodagar. Några av protokollen anger tidpunkten till klockan fem på eftermiddagen. Apotekaren Ingemar Kerfstedt förde ordförandeklubban. Till vice ordförande valdes ”herr tullförvaltaren och riddaren” J. H. Lindqvist.

Skolfrågor förekom i ovanligt stor mängd. Hela tio procent av alla ärenden gällde skolan. Anledningen var ett tidigare beslut om uppförandet av nytt läroverk. Det föranledde flera punkter på 1890 års dagordning där fullmäktige diskuterade olika erbjudande om tomtmark för nybygget. I avvaktan på de nya lokalerna hade fullmäktige även att ta ställning till frågan om att använda Brunns huset som tillfällig skollokal. Den byggnaden krävde i sin tur beslut om reparation. Yrkan det om ventilering av skollokalerna i Brunns huset avslogs däremot enhälligt. Mot beslutet reserverade sig motionären, som var fullmäktiges vice ordförande. Under året beslöt fullmäktige dessutom att från staten överta elementarläroverket för flickor och att hos Kungl. Maj:t begära tillstånd att få inrätta fem klasser i elementarläroverket.

Brandväsendet var ett annat ärende som återkom flera gånger och på olika sätt under 1890. Tomt- och markfrågor var likaså rikligt företrädda. Gaturenhållningen, hamnfrågor, vattenledningar och parker är andra exempel på vad fullmäktige i Varberg hade att ta ställning till detta år. Kulturella ärenden var ännu sparsamt förekommande i de flesta städer. Fullmäktige avsatte dock medel till bibliotekets iordningställande. I gengäld krävde staden plats i styrelsen och rätt att utse en revisor för att granska räkenskaperna.

Vissa personal genomfördes i Varberg som i andra städer med slutna sedlar. Både personal och andra omröstningar gav klara

majoriteter. En ansökan om bygglov avslogs till exempel med tio röster mot fem. Och med tio röster mot fyra beslöt stadsfullmäktige att endast i begränsad skala lägga ut "trottoirsten" på Bäckgatan.

Voteringar var dock mindre vanliga i Varberg än i våra övriga städer. Däremot reserverade sig ledamöterna i Varberg i större utsträckning än i Vänersborg och Oskarshamn.

Tiden 1920–1970

Perioden från omkring 1920 fram till 1960- och 1970-talen kännetecknas inte minst av framväxten av det svenska välfärdssamhället, eller folkhemmet. Det innebar en omfattande social reformpolitik som kommunerna i hög grad fick ansvaret för att genomföra och bekosta. Kommunernas uppgifter förändrades därmed gradvis. I städerna kom utbildning och fattigvård/socialvård att tillhöra de mest expansiva verksamheterna. Samtidigt fortsatte utbyggnaden av den fysiska infrastrukturen. Det handlade både om nya investeringar och underhåll av redan befintliga anläggningar. Nyinvesteringarna var bland annat betingade av städernas fysiska och befolkningsmässiga tillväxt genom den fortgående urbaniseringen, men också av tillkomsten av ny teknik. Sammantaget var det dock skola och vård som utvecklades starkast.

För landskommunerna var bilden delvis en annan. Reformerna inom skolväsendet och fattigvården/socialvården berörde visserligen landskommunerna i lika hög grad som städerna och köpingarna. Urbaniseringen innebar inte bara avfolkning av landsbygden utan också framväxten av nya mindre tätorter. Den processen hade börjat redan under 1800-talet, men intensifierades nu. Till en början löd dessa mindre tätorter under landskommunernas styre och förvaltning och kallades då för icke-administrativa tätorter. Vissa av dem utvecklades dock så starkt att de efter hand fick status som municipalsamhälle eller köping. Några kunde till och med avancera till städer.

Framväxten av icke-administrativa tätorter innebar för landskommunernas del att större anspråk restes på gemensamma anläggningar och fysisk infrastruktur som gator och vägar, kommunalt

vatten och avlopp med mera. Men även för glesbygden fanns ett växande behov av förbättrad och utvidgad fysisk infrastruktur. Så, även om landskommunerna fick lägga allt fler resurser på skola och vård ökade investeringar i fysisk infrastruktur ännu mer. Variationerna mellan enskilda kommuner var dock fortsatt stora och det var främst i landskommuner med tätortsbosättning man investerade betydande belopp i infrastrukturen.

Den sociala reformpolitiken med växande kommunala åtaganden kan spåras bakåt åtminstone till 1910-talet och även tidigare. Ett exempel är pensionsreformen från 1913 och ett annat fattigvårdslagen av 1918. Redan vid seklets början hade dock nya lagar utfärdats om fosterbarn samt vanartiga barn, samtidigt som strafflagarna för unga brottslingar mildrats. Inom skolans område utvidgades under 1900-talets inledande decennier formerna för utbildning utöver den obligatoriska folkskolan. Samtidigt ökade det kommunala engagemanget inom bostadssektorn.

Skolan

Reformer

Folkskolan startade 1842 med kyrkan som huvudman och det förhållandet ändrades inte genom 1862 års kommunalförordningar. Gradvis fördes dock ansvaret över från kyrkan till den borgerliga kommunen. Efter att så skett i Göteborg (1857) och i Stockholm (1903) fick från 1909 alla städer med fullmäktige möjlighet att ta över ansvaret för folkskolan, och inrätta en särskild folkskolestyrelse.

Nästa steg togs i början av 1930-talet. Enligt 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner kunde folkskolan från 1932 överföras till den borgerliga kommunen även i landskommuner med fullmäktige och eget skoldistrikt. Fullmäktige skulle utse en folkskolestyrelse med vald ordförande. Fram tills dess hade kyrkoherden varit självskriven ordförande i skolrådet som var kyrkans motsvarighet till den kommunala skolstyrelsen. Några år senare, 1938, sänktes gränsen för införande av kommunfullmäktige till 700 invånare, vilket innebar

att ytterligare ett antal kommuner fick överta ansvaret för folkskolan och tillsätta en särskild folkskolestyrelse. Den juridiska kopplingen mellan kyrkan och folkskolan försvann helt genom 1953 års kommunallag, som trädde ikraft 1955. Vid den tidpunkten var det dock bara i tolv landskommuner som kyrkofullmäktige var folkskolans högsta beslutande organ.

Mot slutet av 1950-talet vidgades dessutom kommunernas ansvar för befolkningens utbildning. Från 1958 skulle fullmäktige tillsätta en särskild skolstyrelse med ansvar för all skolverksamhet i kommunen, och inte bara för den obligatoriska folkskolan. För de frivilliga skolformerna fanns sedan tidigare särskilda styrelser. Förändringen 1958 innebar bland annat att skolstyrelsen fick ansvar för statliga läroverk, samrealskolor och andra frivilliga skolformer. En befattning som skolchef tillkom samtidigt och denne skulle vara högsta kommunala tjänsteman i skolfrågor. Mindre kommuner kunde dock slippa kravet på skolchef.

För att bistå och granska kommunerna inrättades samtidigt statliga läns skolnämnder, en i varje län. Läns skolnämnderna tog över uppgifter som tidigare sköts av domkapiteln. Nämndernas tillkomst kan ses som ett led i skiljandet av skolan från kyrkan. Men de innebar också inskränkt kommunalt självstyre, bland annat genom att nämnderna tog över tillsättningen av folkskollärare, vilket tidigare hade anförtrotts kommunerna.

Det kommunala uppdraget inom skolan vidgades på nytt efter beslut om att de statliga gymnasierna skulle övergå i kommunal regi från 1966. Lönerna till de gymnasieanställda skulle dock även i fortsättning betalas av staten. De statliga läroverkens lokaler var sedan länge kommunernas ansvar.

Som framgått ovan tillkom under tiden fram till 1920, och även därefter, successivt nya skolformer, både i kommunal och i statlig regi. Systemet blev med tiden rätt snårigt och svåröverskådligt. Här blandades sjuårig folkskola, enligt beslut från 1936, med kommunala mellanskolor, realskolor, samrealskolor, yrkesskolor, kommunala flickskolor (från 1928), läroverk, handelsgymnasier och tekniska gymnasier. Högst i utbildningspyramiden fanns de statliga universiteten, som länge var utopiska att nå för flertalet, även för studiebegåvade och starkt studiemotiverade elever. Läroverkens och gymnasiernas

studentexamen var likaså under lång tid förbehållen en mindre krets av främst städernas befolkning. På landsbygden var folkskolan med fortsättningsskolan vanligen den högsta utbildning som stod att få.

Efter andra världskrigets slut tillsattes 1946 års skolkommision med uppgift att reformera det svenska skolväsendet. Utredningsarbetet ledde fram till ett riksdagsbeslut 1950 om att inrätta en nioårig obligatorisk enhetsskola i tre stadier: låg- mellan- och högstadium. Enhetsskolan inkluderade folkskolan och de talrika formerna av mellanskolor. Från enhetsskolan kunde eleverna söka sig vidare till gymnasieskolan och därefter till universitetet.

Tanken på en enhetsskola hade funnits redan i 1918 års skolkommision. Dess arbete ledde bland annat fram till att de statliga gymnasierna öppnades för flickor 1923 liksom den statliga realskolan 1928. Samma år följde ett riksdagsbeslut om kommunala flickskolor.

Eftersom det inom 1946 års skolkommision rådde delade meningar om hur den nya skolan borde utformas skulle man bedriva lokal försöksverksamhet innan reformen generellt kunde genomföras i hela riket. Det dröjde därför till 1962 innan riksdagen beslöt att grundskolan, som enhetsskolan nu kallades, skulle vara genomförd i hela riket senast läsåret 1972/73. Införandet av grundskolan kom också att innebära en ideologisk förskjutning. Skolans uppgift blev successivt i högre grad än tidigare att fostra eleverna i demokratisk anda, och mindre vikt lades vid inhämtandet av faktakunskaper. Skollagen från 1962 menade dock att grundskolans främsta mål var kunskapsförmedling.

Reformeringen av det svenska skolväsendet fortsatte 1965 med införandet av en ny treårig gymnasieskola. Den delades upp på fem linjer: natur, teknisk, ekonomisk, samhällsvetenskaplig och humanistisk. De ersatte de tidigare tre linjerna: latin, real och allmän. Studentexamen avskaffades samtidigt och de gamla yrkesskolorna omvandlades till tvååriga praktiska gymnasielinjer. Även universitetet omdanades vid denna tid, och tillströmningen av studenter ökade påtagligt från senare delen av 1960-talet. Högskolorna i Stockholm och Göteborg som hade startats med kommunala medel under slutet av 1800-talet omvandlades till statliga universitet 1960 respektive 1954.

Nya skolbyggnader

När 1940-talets stora barnkullar nådde skolåldern i början av 1950-talet växte snabbt behovet av skollokaler. Tidens starka urbanisering gjorde att lokalfrågan blev särskilt akut i de växande städerna. Samtidigt fortsatte allt fler att studera vidare efter den obligatoriska folkskolan, i första hand på realskolor, läroverk och gymnasier. Grundskolereformen och gymnasiereformen spädde ytterligare på efterfrågan på fler skolor. På landsbygden ledde den fortgående avfolkningen i kombination med skolväsendets reformering till nedläggning av mindre enheter samtidigt som nya och större skolor uppfördes för att ersätta de äldre.

Malmö stad lät bygga ett fyrtiotal nya större och mindre skolor under årtiondena efter andra världskrigets slut. Till dessa hörde Sofielundsskolan som med sina 69 klassrum ansågs som en av de största i sitt slag i hela riket kring 1950. Betydligt mindre var Rosenholmsskolan. Det var en av Malmös minsta skolor när den stod klar 1952.

En ökad tillströmning av elever ledde i Halmstad till en utbyggnad av Engelbrektsskolan i början av 1950-talet och uppförandet av Sankt Olofskolan. Det 1954 nystartade handelsgymnasiet bereddes plats i gamla läroverket, medan det tekniska gymnasiet fick börja i provisoriska lokaler 1960 innan en egen byggnad stod klar 1962. Även yrkesskolan var hänvisad till provisorier i början av 1960-talet. Halmstads nya gymnasium, Sannarpsskolan togs i bruk från höstterminen 1969. För låg- och mellanstadiet påbörjades byggandet av Slottsjordsskolan i slutet av 1950-talet. Vid andra grundskolor uppfördes paviljonger för att kunna hysa alla klasser. Den nybyggda Östergårdsskolan med mellan- och högstadium kunde öppnas 1968. Tillkommande stadsdelar som Andersberg och Vallås krävde likaså investeringar i skolbyggnader. Flera andra skolor byggdes samtidigt till eller renoverades. Efter denna omfattande utbyggnad av skolväsendet under 1950- och 1960-talen stod Halmstad i början av 1970-talet väl försett med skollokaler.

Ökat elevantal skapade i slutet av 1940-talet lokalbrist vid Växjö läroverk. Det var för övrigt det enda läroverket i Kronobergs län, varför upptagningsområdet var stort och även sträckte sig in i angräns-

ade län. Stadens fullmäktige beslöt 1954 att ett nytt läroverk skulle uppföras i Östrabo och 1958 stod byggnaden klar. Läroverket flyttade därmed ut från stadens centrum och domkyrkans närhet. Lokalproblemen begränsades inte till läroverket utan även den obligatoriska skolan hade det trångt. Därför uppfördes en ny folkskola i slutet av 1940-talet. Därefter följde en serie av skolbyggen och mer eller mindre tillfälliga lösningar av lokalfrågorna i takt med reformeringen av skolan. Ett tekniskt gymnasium kunde till exempel starta sin verksamhet 1960 först i hyrda lokaler och i egen byggnad 1965. Fyra nya grundskolor uppfördes mellan 1962 och 1970.

I den 1942 nybildade Bromölla köping fanns 1945 cirka 400 barn i skolåldern och otillräckligt med skollokaler. En ny byggnad färdigställdes 1947 och innehöll allt vad en modern skola kunde förväntas ha vid den tiden och lite till. Förutom klassrum fanns där ett väl tilltaget skolkök, en stor aula jämte utrymmen för skol- och folkbad samt skol- och folktandvård. Skolan i Bromölla hade levt i trånga lokaler även vid seklets början när industriorten började etableras. Man tvingades till exempel inhysa småskolan i hyrda lokaler i det gamla kommunalhuset. Vid den tiden tillhörde Bromölla samhälle Ivetofta kommun och i kyrkbyn utanför Bromölla uppfördes ny folkskola enligt beslut av kyrkostämman 1911.

Trängsel och överbeläggning började även märkas i skolorna i Södertälje under 1940-talet efter att staden tidigare hade varit relativt välförsedd med skollokaler. I november 1948 togs första spadtaget till Mariekällsskolan. När skolan stod klar två år senare ansågs den som en av norra Europas största och modernaste skolor. Men redan några år senare var byggnaden för liten och man fick söka tillfälliga lokaler på diverse håll i staden. En särskild skolbyggnadskommitté tillsattes 1959 med uppgift att lösa lokalproblemen som tilltagit genom skolans reformering och utbyggnad. Omfattande nybyggnation följde. Ett stort projekt var Blombackaskolan som stod klar 1961. Samma år invigdes även första etappen av Brunnsängsskolan, och den andra etappen 1964. Nyttillkommande stadsdelar som till exempel Ronna, Bårsta och Karlhov försågs likaså med skolor. Strax intill Blombackaskolan uppfördes 1967 ett nytt gymnasium, från 1970 kallat Västergårdsgymnasiet. Det gamla läroverket med anor från 1912 rustades upp och byggdes till åren 1969–70, och bytte namn till Täljegymnasiet.

Inom nuvarande Örebro kommun byggdes det 32 nya folk- och grundskolor under 1950- och 1960-talen, varav hälften efter 1963. Ytterligare tre grundskolor öppnades 1971. Nya gymnasier uppfördes, samtidigt som de äldre läroverken, Karolinska skolan och Rudbecksskolan, byggdes om och utökades.

När skolan växte ökade också behovet av lärare och annan personal, läroböcker och förbrukningsmaterial med mera. Reformerna inom skolan och kommunväsendet ledde vidare till en centralisering. Mindre skolor på landsbygden avvecklades och ersattes av större enheter. Många elever fick längre avstånd till skolan och behovet av skolskjutsar tilltog. Skolbespisning blev samtidigt allt vanligare sedan riksdagen 1943 och 1946 beslutat om statsbidrag till fria skolmåltider. Beslutet från 1943 avsåg enbart städerna. I Stockholm hade skolmat börjat serveras redan på 1880-talet och bekostats av frivilliga välgörenhetsorganisationer och enskilda välgörare. Efter en motion 1908 med åtföljande opinionsbildning beslöt Stockholms stadsfullmäktige att anslå kommunala medel till skolmat åt behövande barn. I bland annat Södertälje fick man bygga skolmatsalar eller uppföra baracker för utspisning när fri skolmat introducerades i början av 1950-talet.

Fattigvård/Socialvård

Reformer

Den kommunala fattigvården inkluderade under 1800-talet alla former av socialt stöd. Där ingick kommunala bidrag till fattiga, åldringar, barn och alla andra behövande. Särskilda fattigvårdsstyrelser blev obligatoriska i städerna genom 1871 års fattigvårdsförordning. Landskommunerna däremot tilläts ha kommunalnämnden som fattigvårdstyrelse.

Barnavård

I början av 1900-talet började det ske en uppdelning av de sociala ärendena efter typer av kommunalt stöd, och det blev efter hand allt vanligare med specialiserade nämnder. Från 1902 blev det möjligt att

inrätta särskilda fosterbarnsnämnder. Om så inte var fallet skulle fosterbarnsärenden lyda under hälsovårdsnämnden, eller i kommuner där sådan nämnd saknades direkt under kommunalnämnden. Vården av vanartiga barn var däremot, enligt lagen från 1902, skolrådets och därmed den kyrkliga församlingens ansvar. I vissa kommuner tillkom så småningom särskilda barnavårdsnämnder för att handlägga alla ärenden rörande barnavård. Efter beslutet om tillsättandet av barnavårdsmän 1917, för att garantera en mer tillfredsställande kommunal barnavård, blev det allt vanligare med separata barnavårdsnämnder.

Opinionen för en utvidgad och förbättrad barnavård blev med tiden alltmer utbredd. Frågan drevs inte minst av Centralförbundet för socialt arbete. Efter ett flerårigt utredningsarbete utfärdade riksdagen en ny barnavårdslag 1924. Lagen gällde från 1 januari 1926 och gjorde barnavårdsnämnder obligatoriska i alla kommuner. Små kommuner kunde söka dispens från kravet på särskild nämnd. Om ansökan blev beviljad inträdde fattigvårdsstyrelsen som barnavårdsnämnd. Drygt 200 av de dåvarande cirka 2 500 kommunerna fick sådan dispens.

Minst en av ledamöterna i barnavårdsnämnden skulle enligt 1924 års lag vara kvinna. Vidare skulle nämnderna innehålla en ledamot från fattigvårdsstyrelsen, en präst, en lärare eller folkskoleinspektör och om möjligt en läkare. På länsplanet svarade länsstyrelsernas fattigvårdskonsulenter för tillsynen av kommunernas barnavårdsarbete, och nationellt fanns statliga inspektörer. I de större städerna tillkom barnavårdsbyråer som ett administrativt organ för att handlägga barnavårdsärenden. Förutom allmänt förebyggande arbete hade barnavårdsnämnden rätt att ingripa mot vanvård av barn men också mot så kallade vanartiga barn eller barn som var på "glid". Barn som bedömdes vara i behov av vård kunde omhändertas av nämnden även mot föräldrarnas vilja. Övergivna barn blev också föremål för nämndens omsorg.

Barnavårdslagen utsträcktes senare till att även omfatta ungdomar och reviderades samtidigt på andra punkter. När omarbetningarna var klara och beslutade 1934 hade den gamla lagen bytt namn till lag om samhällets barnavård och ungdomsvård. Till nyheterna hörde att barnavårdsnämnden skulle betecknas som ungdomsnämnd när den avgjorde ungdomsärenden. Ny barnavårdslag följde 1960 och

då hade kraven från 1924 om nämndens sammansättning med bland annat minst en kvinna tagits bort. Den tidigare 16-årsgränsen för samhällsvård höjdes till 18 år, och barnavårdsnämnderna kunde ge ekonomiskt stöd till barn istället för omhändertagande. Kommunernas individuellt förebyggande verksamhet vidgades och man fick ökade möjligheter till åtgärder mot kriminella ungdomar.

Barnomsorg

Kommunal barnomsorg i form av daghem, fritidshem eller motsvarande hade sitt första större genombrott på 1940-talet. Den riktigt stora utbyggnaden dröjde dock till 1960- och 1970-talen. Verksamheterna hade ofta startat i privat regi av ideella organisationer. Privata så kallade barnkrubbor och barnträdgårdar fanns i mycket begränsad omfattning i slutet av 1800-talet. Endast i enstaka fall organiserade städerna kommunal barntillsyn under 1900-talets inledande årtionden. I andra fall utgick kommunala bidrag till ideella sammanslutningar som ordnade barntillsyn. Malmö stad gav till exempel 1903 ett tillfälligt stöd till det barnhem som verkat i privat regi sedan 1866. Mer kontinuerliga bidrag beviljade stadens fullmäktige på 1920-talet.

En förändrad inställning kom med den så kallade ”krisen i befolkningsfrågan” under 1930-talet och befolkningskommissionen. Utredningen ledde bland annat fram till att kommunerna kunde få statsbidrag för utbyggnad av barnomsorgen. Det resulterade i att antalet daghemsplatser fördubblades under 1940-talet från 4 000 till över 9 000. Utbyggnaden av daghem gick därefter rätt långsamt under 1950-talet och var i huvudsak begränsad till de tre storstäderna. Antalet lekskoleplatser fördubblades däremot på 1950-talet från 19 000 till 38 000. Utvecklingen av den kommunala barntillsynen sköt ordentlig fart först efter att riksdagen på 1960-talet beslutat om kraftiga ökning av statsbidragen. Mellan 1964 och 1970 fördubblades således antalet barn på kommunala daghem. Även antalet lekskoleplatser utökades väsentligt under den perioden trots att det efter riksdagsbeslut inte längre utgick statsbidrag.

Nykterhetsvård

Nykterhetsvården ledde på motsvarande sätt som inom barnavården till en specialisering av den kommunala nämndorganisationen.

Kommunala nykterhetsnämnder skulle inrättas i alla kommuner enligt föreskrifterna i 1913 års lag om behandling av alkoholister. Det behövde dock inte vara en separat nämnd utan fattigvårdsstyrelsen tilläts fungera som nykterhetsnämnd. Särskilda nykterhetsnämnder blev mer vanliga efter att det så kallade Brattssystemet introducerats genom 1917 års förordning om rusdrycksförsäljning. Det innebar en ransonering av spritinköpen som därefter endast kunde ske i särskilda butiker mot uppvisande av en motbok. Kommunerna skulle också föra register över personer som inte hade tillåtelse att köpa sprit. Motboken levde kvar fram till 1955. Ny lagstiftning följde genom 1931 års alkoholistlag. Den föreskrev bland annat att minst en kvinna skulle ingå i nykterhetsnämnden på motsvarande sätt som i barnavårdsnämnden och fattigvårdsstyrelsen.

Kontrollen av hur kommunerna skötte nykterhetsvården skärptes 1938 genom tillkomsten av länsnykterhetsnämnderna. De får ses som ett uttryck för att man från centralt håll var missnöjd med kommunernas sätt att sköta verksamheten. Länsnykterhetsnämnderna skulle bland annat utse ombud som skulle närvara på de lokala nämndernas sammanträden. Länsnykterhetsnämnderna kunde även föreslå regeringen att det skulle inrättas en kommunal nykterhetsnämnd om sådan saknades och ansågs behövas. Kommunerna skulle också skicka in årsberättelser om nykterhetsvården till länsnykterhetsnämnderna.

Den gamla benämningen alkoholistlag togs bort 1954 och istället infördes namnet lag om nykterhetsvård. Samtidigt blev det obligatoriskt att inrätta en separat nykterhetsnämnd. Efter genomförandet av storkommunreformen 1952 var det dock få kommuner som saknade sådan nämnd. Kommunerna fick nu möjlighet att ingripa tidigare än förut för att bekämpa alkoholism, vilket innebar att antalet ärenden fördubblades på ett par år.

Fattigvård blir socialvård

Sociala ärenden som inte rubricerades som barnavård eller nykterhetsfrågor behandlades även i fortsättningen av den kommunala fattigvårdsstyrelsen. En ny och generösare fattigvårdslag utfärdades 1918. Fattigvårdsstyrelsen blev därmed obligatorisk i alla kommuner, även landskommuner. Enda undantaget var när flera kommuner

bedrev fattigvården tillsammans. Ett sådant arrangemang kallades fattigvårdssamhälle. Vanligare var dock att man i sådana fall bildade kommunalförbund. Minst en av ledamöterna i fattigvårdsstyrelsen skulle vara kvinna.

Till nyheterna i lagen hörde ökade krav på kommunerna i fråga om vården av äldre personer. Ålderdomshem, försörjningshem eller vårdhem skulle byggas för att ersätta de tidigare fattighusen. Små kommuner belägna intill varandra kunde driva ålderdomshem tillsammans. Det gamla systemet med rotegång förbjöds helt. Och reglerna i den stora tvistefrågan om hemortsrätten förenklades. Lagen gav vidare länsstyrelserna större befogenheter i tillsynen av den kommunala fattigvården. Bland annat skulle man inrätta tjänster som fattigvårdskonsulter för att öka kontrollen och förbättra rådgivningen. Begreppet fattigvårdsrote togs nu bort ur lagtexten och en distriktsindelning förordades om inte verksamheten var av mycket ringa storlek. Lagen från 1918 gjorde det också möjligt att anställa tjänstemän för att administrera fattigvården. Det var dock länge ovanligt med kommunala tjänstemän inom fattigvården. De förekom till en början bara i vissa städer, köpingar och större landskommuner.

Byggandet av ålderdomshem blev nu en stor fråga för många kommuner. Malmö stad har setts som en pionjär på det området genom det 1928 nybyggda ålderdomshemmet i Värnhem, senare benämnt Celsiusgården. I Malmö fanns liksom i flera andra städer sedan gammalt olika privata stiftelser som hade till uppgift att skaffa bostäder åt äldre personer.

Termen fattigvård levde kvar fram till 1956 då den ersattes av begreppet socialvård enligt den nya lagen om socialhjälp. Fattigvårdsstyrelsen ersattes av en för alla kommuner obligatorisk socialnämnd. På flera punkter vidgades kommunernas skyldigheter att hjälpa utsatta personer, och kraven på ålderdomshemmens standard ökade. Länsstyrelserna skulle liksom tidigare sköta tillsynen av den kommunala vården. Fattigvårdskonsulenterna skulle kallas socialvårdskonsulenter.

Kommunal hemhjälp

Till fattigvårdsstyrelsernas, socialnämndernas och på vissa håll barnavårdsnämndernas ansvarsområde hörde även den kommunala

hemhjälpen. Efter införandet av stats- och landstingsbidrag ökade hemhjälpens omfattning från 1940-talet och framåt. I vissa kommuner nådde verksamheten sådan omfattning att särskilda hemhjälpsnämnder inrättades. Ledamöterna i dessa nämnder utgjordes till stor del av kvinnor. Ingen annan kommunal nämnd torde ha haft så hög kvinnorepresentation som hemhjälpsnämnderna. Hemhjälpen sköttes från början ofta av ideella organisationer som kunde få kommunalt stöd. Senare kunde kommunerna ta över ansvaret. Ännu i början av 1940-talet var det dock vanligare med privat hemvård än kommunal. Mot 31 städer med hemhjälp i kommunens egen regi stod således 61 städer där verksamheten drevs av föreningar, vanligen kommunalt understödda. Kommunal hemhjälp erbjöds dessutom i ett fåtal köpingar och landskommuner. Privata lösningar förekom ända in på 1960-talet. Det var också rätt vanligt att små kommuner under 1940- och 1950-talen bildade kommunalförbund för att bättre kunna sköta den kommunala hemhjälpen.

Perioden 1920–1970 kännetecknades således av en ökad specialisering inom fattigvården/ socialvården och verksamheten fördelades på flera olika nämnder. Samtidigt ökade kraven på den hjälp kommunerna skulle tillhandahålla liksom den statliga kontrollen av kommunerna via länsstyrelserna. Den här ordningen bestod fram till 1970 års lag som gjorde det möjligt att slå samman de enskilda nämnderna för socialhjälp, barnavård och nykterhet till en gemensam social centralnämnd. Nu hade man åter infört en nämnd som behandlade alla förekommande sociala ärenden, precis som det var i slutet av 1800-talet. Ännu en tid var det dock möjligt att behålla de tre särskilda nämnderna. Några år tidigare (1968) hade det direkt skrivits in i lagen att kommunerna var skyldiga att ge sina invånare en ”tillfredsställande omvårdnad”.

Infrastruktur

Även om reformerna inom skolan och fattigvården/socialvården var omfattande och medförde ett starkt ökande kommunalt engagemang svarade ändå den fysiska infrastrukturen för merparten av städernas

utgifter. Andelen sjönk dock från över 50 procent vid slutet av 1910-talet till cirka 45 procent vid mitten av 1960-talet.

Under perioden 1918–1944 var det utgifterna för gator, vägar, parker med mera, som ökade mest. Och ökningen fortsatte på 1950-talet, då även fastighetsförvaltning blev en stor post.

Generellt kan man se ett samband mellan urbaniseringen och städernas ökande kostnader för infrastruktur. Fysiskt växte städerna till stor del genom att nya lager av bebyggelse lades till de redan existerande. Det var en rörelse ut från centrum. Efterhand byggdes nya stadsdelar alltmer som förorter på pendlingsavstånd till stadskärnan. Angränsande landskommuner knöts på så sätt samman med staden, vilket i sin tur bidrog till deras ökade kostnader för infrastruktur. Den storskaliga ombyggnaden av många städers cityområden, som inleddes på 1950-talet och fortsatte genom 1960-talet, drog också med sig betydande kostnader.

I landskommunerna steg andelen infrastruktur av totala kostnader från 20 till 30 procent mellan 1952 och 1963. Ökningstakten uppgick till inte mindre än drygt tolv procent om året. Utgiftsökningen för skolan och socialvården stannade samtidigt vid 6,1 respektive 5,5 procent per år. Framförallt var det posten kommunal planering som ökade och 1963 utgjorde den ungefär hälften av den totala kostnaden för infrastruktur.

I köpingarna sjönk andelen infrastruktur under efterkrigstid precis som i städerna och passerades under 1950-talet av skola, fattigvård och socialvård. Utgifterna för skolväsendet ökade allra mest.

Bostadsfrågan

Det område som kanske mer än något annat förknippas med det svenska folkhemmet och stora offentliga satsningar är bostadspolitiken. Under 1800-talet däremot uppfattades bostadsförsörjning som en privat angelägenhet. Bostadshus skulle byggas av enskilda aktörer på en öppen marknad. Bostadsbyggande var inget som kommunerna eller staten skulle blanda sig i. Gradvis ändrades den inställningen i takt med tilltagande bostadsbrist och trångboddhet. Dessutom uppfattade många bostadsstandarden som rent av usel. Städerna

började engagera sig i att skaffa bostäder, först åt sina egna anställda och senare för en bredare allmänhet. Genom 1907 års stadsplanelag fick städerna för första gången möjlighet att expropriera mark mot ersättning till markägaren. Därmed fick städerna större möjligheter att planera och styra sin egen utveckling.

Lagstiftningen

En ny stadsplanelag utfärdades 1931 tillsammans med en ny byggnadsstadga som ersatte 1874 års regler för stadsbyggande. Byggnadsnämndens ledamöter skulle utses på samma sätt som tidigare. Det innebar att magistraten tillsatte en av platserna och stadsfullmäktige de övriga. Nämnden fick dock inte bestå av fler än fem ledamöter. Nytt var att stadsarkitekten skulle delta i nämndens överläggningar. Stomplaner skulle dessutom upprättas för områden utanför stadsplan som kunde förväntas komma till användning för stadsbebyggelse. Det blev nu även möjligt för landskommuner utan tätortsbildning att upprätta byggnadsplaner, byggnadsordningar och utomplansbestämmelser. I sådana fall skulle man inrätta en särskild byggnadsnämnd, och länsstyrelsen fick huvudansvaret för reglernas efterlevnad. Länsstyrelsen utsåg en av byggnadsnämndens ledamöter, medan de övriga valdes av kommunen. Om möjligt skulle en sakkunnig person, som länsstyrelsen godkänt bistå nämnden.

Genom 1931 års stadsplanelag blev det möjligt med mer aktiv stadsplanering av områden som saknade särskilda byggnadsbestämmelser. Inte minst ville man genom lagen motarbeta oreglerad bebyggelse i expanderande förortskommuner.

Bestämmelserna för landsbygden skärptes ytterligare genom 1947 års byggnadslag och 1947 års byggnadsstadga. Nu talade man således inte längre om stadsplanelag utan byggnadslag. I princip skulle alla primärkommuner inrätta en byggnadsnämnd. Stadsplaner kunde framöver upprättas och antas även för tätorter i landskommunerna, så kallade icke-administrativa tätorter. I de fall det inte fanns behov av stadsplan för sådana tätorter kunde den ersättas av byggnadsplan. Länsstyrelsen skulle, liksom tidigare, medverka vid tillkomsten av byggnadsplaner för landskommuner utan tätortskaraktär. Stadsplanerna skulle fortfarande godkännas av regeringen.

Utöver byggnads- och stadsplaner kunde den kommunala plane-

ringen innehålla region- och generalplaner. Av generalplanen skulle de övergripande grunderna för den kommunala markanvändningen framgå. Regionplan avsåg samordnad planering för flera närliggande kommuner. De samverkande kommunerna skulle då bilda ett regionplaneförbund. Såväl generalplan som regionplan var rådgivande planer, men de kunde få viss rättsverkan efter att fullmäktige godkände dem. Planerna kunde även underställas regeringen för godkännande.

Generalplanering fanns i praktiken redan på 1920-talet. Ett exempel är Gustav Lindéns plan för Linköping 1923 och ett annat exempel är det kanske mer kända förslaget till generalplan för Stockholm 1928 utarbetat av Albert Lilienberg. Och i Oskarshamn anslog stadsfullmäktige 1920 medel för generalplanering.

För Stockholmsområdet presenterades 1936 dessutom en regionplan framtagen av det 1930 nybildade Stockholmsförorternas regionplaneförbund tillsammans med Stockholms stad. En regionplan för Göteborg aktualiserades vid samma tid, och en regionplanekommitté för Göteborgsregionen tillsattes 1940. Göteborgs regionplan lades därefter fram 1944.

Det var dock först 1947 som begreppen generalplan och regionplan användes i lagstiftningen. Därefter blev sådan planering allt vanligare. I Stockholmsområdet fortsatte således regionplanearbetet 1949 när ett nytt förbund, Stockholmstraktens regionplaneförbund, bildades med ursprungligen 91 medlemmar, inklusive Stockholms stad. Även kommunerna runt Göteborg fortsatte det tidigare inledda regionplanearbetet. Och i regionerna kring städerna Borås, Karlskrona, Kalmar, Eskilstuna, Sundsvall, Örnsköldsvik, Umeå och Skellefteå startades regionalt planeringsarbete under 1950-talet. Generalplaner hade vid slutet av 1960 upprättats inom 257 av de dåvarande cirka 1 000 kommunerna, och i 34 fall hade förslagen antagits av fullmäktige.

Den allra viktigaste nyheten i 1947 års byggnadslagstiftning var dock det kommunala planmonopolet. Kommunerna gavs därigenom rätten att själva bestämma var, när och hur ny bebyggelse skulle uppföras. Samtidigt ålades kommunerna ansvaret för bostadsförsörjningen genom lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Skyldigheten att förse medborgarna med bostäder ledde till att man i till exempel förortskommuner som Huddinge, Sollentuna och Täby började uppföra flerfamiljshus.

Byggnadslagen från 1947 reviderades 1959 och samma år utfärdades en ny byggnadsstadga gemensam för alla kommuner, städer som landskommuner. Krav fanns nu på en särskild byggnadsnämnd i samtliga kommuner. Det tidigare taket på högst fem nämndledamöter ersattes av ett golv på fem personer, och inga ledamöter var längre självskrivna.

Kommunal bostadsförsörjning

När det privata bostadsbyggandet avstannade under första världskriget blev det kommunernas skyldighet att via fattigvården sörja för de mest utsatta familjerna. I flera städer och andra tätorter startades vid denna tid icke vinstdrivande halvkommunala bostadsföretag i samarbete med privata intressen. Ett exempel är Västerås där fullmäktige 1916 lät etablera ett halvkommunalt bostadsbolag. På andra håll subventionerade kommunerna på olika sätt det privata bostadsbyggandet. När läget stabiliserades i början av 1920-talet avvecklades de halvkommunala bolagen. Det blev istället bostadskooperationen genom bland andra HSB, bildat 1923, som ensam fick representera den så kallade allmännyttan.

Diskussionen om bostadsmarknadens problem och kommunernas roll för bostadsförsörjningen fick ny näring i början av 1930-talet genom Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan*. Vid ungefär samma tid myntade Lubbe Nordström begreppet *Lortsverige* när han rapporterade om eländiga bostadsförhållanden både i radio och i bokform under sin reportageresa genom Sverige. Den usla bostadssituationen dokumenterades dessutom genom 1933 års allmänna bostadsräkning. Av 88 undersökta städer hamnade Avesta på sista plats med de allra sämsta bostäderna, och på näst sista plats låg Norrköping.

På uppdrag av regeringen arbetade den 1932 tillsatta bostadssociala utredningen med problematiken. Redan 1935 resulterade utredningens arbete i ett statligt stödprogram för billiga bostäder åt barnrika familjer. Bostäderna kom i folkmun att kallas "barnrikehus" och representerar de tidiga allmännyttiga bostäderna. De ägdes således av bolag som inte arbetade i vinstsyfte och som stod under kommunal kontroll. Stockholms stad till exempel startade 1936 Stockholmshem och Familjebostäder som kommunala bolag för byggande och förvalt-

ning av barnrikehus. I Sundbyberg bildades den kommunalt allmännyttiga stiftelsen Tornparken för att uppföra och förvalta tre barnrikehus med tillsammans 36 lägenheter i anslutning till Tornparken. Husen stod klara för inflyttning 1943.

Ett annat bostadssocialt inslag var statsbidragen till uppförandet av kommunala pensionärshem. De beslutades av riksdagen 1939 och var avsedda för personer som enbart levde på folkpension. Redan samma år antogs en motion i Sundbybergs stadsfullmäktige om att utreda behovet av sådana bostäder. Då man hade svårt att hitta lämplig tomtmark dröjde det till 1946 innan pensionärshemmet stod färdigbyggt.

Barnrikehus och pensionärshem representerade dock bara en liten del av marknaden. Flertalet bostadssökande var i slutet av 1930-talet hänvisade till den privata bostadsmarknaden.

Kommunala bostadsföretag bildas

Det stora ”lyftet” för det kommunala engagemanget i bostadsfrågan kom efter andra världskriget, dvs. i slutet av 1940-talet. Regeringens nya bostadspolitik utformades med ledning av den bostadssociala utredningens olika betänkanden. Nu övergav man kategoritänkandet från slutet av 1930-talet. Istället för att bygga bostäder åt särskilda utvalda grupper som barnrika familjer och folkpensionärer valde man att satsa på generella stödformer. Redan 1942 beslöt riksdagen om kraftiga subventioner till bostadssektorn. Kommunerna uppmanades samtidigt till att initiera tillkomsten av hel- och halvkommunala bostadsföretag. Sådana bolag kunde liksom bostadskooperationen räkna med särskilt förmånliga lånevillkor. När politiken lades fast genom riksdagsbeslut 1946 och 1947 garanterades kommunala bolag och stiftelser statliga lån upp till 100 procent av husens avkastningsvärde. För bostadskooperationen sattes lånegränsen till 95 procent, och för privata byggare var siffran 85 procent. Kommuner med minst 10 000 invånare ålades samtidigt att upprätta tioåriga bostadsförsörjningsplaner. Även kommuner med lägre invånarantal kunde beordras att ta fram sådana planer. Samtidigt fick kommunerna genom 1947 års byggnadslagstiftning monopol på att bestämma över var, när och hur marken skulle bebyggas.

Resultatet av den nya bostadspolitiken lät inte vänta på sig, En rad allmännyttiga kommunala bolag och stiftelser växte fram över hela riket. Nyproduktionen av bostäder steg raskt från 10 000–20 000 lägenheter per år 1940–1942 till 60 000 i mitten av 1950-talet. Och vidare till över 100 000 lägenheter per år omkring 1970 under miljonprogrammets höjdpunkt. Allmännyttan stod för huvudparten av nyproduktionen. Enbart de kommunala bolagen och stiftelserna svarade för 30–40 procent av bostadsbyggandet.

Efter beslut av stadsfullmäktige i Sundbyberg i slutet av juni 1945 skulle staden bilda ett eget bostadsföretag med namnet Fastighetsaktiebolaget Förvaltaren. Bolagets verksamhet kom igång i slutet av 1947. Trollhättans stadsfullmäktige beslöt i juni 1946 att inrätta det kommunala företaget Bostadsaktiebolaget Eidar. Städerna Örebro och Mariestad valde däremot att bilda kommunala bostadsstiftelser.

Flerparten kommuner föredrog inledningsvis bostadsstiftelser framför kommunala bostadsbolag. Stiftelsen var ofta enklare att administrera och anpassa till regeringens bostadssociala mål. Å andra sidan gav den en svagare kommunal kontroll. Men även bolagsformen tillät större handlingsutrymme än vad en kommunal förvaltning normalt hade. Ett kommunalt aktiebolag löd till exempel inte under offentlighetsprincipen eller kommunala upphandlingsregler. Dessutom kunde bolagets beslut inte överklagas av kommunens invånare. I flera fall omvandlades stiftelserna med tiden till bolag.

Huddinge landskommun, söder om Stockholm, valde en tämligen unik lösning, när man 1948 bildade en byggnadsavdelning direkt underställd kommunalnämnden. Genom att bygga i egen regi räknade man att kunna sänka kostnaderna. Kommunen fick dessutom kontroll över hela processen från stadsplanering till fastighetsförvaltning. Kanske fanns det också en ideologisk tanke bakom projektet. Huddinge styrdes av Socialdemokraterna och med Nils Eliasson som kommunalnämndens ordförande. Det var mycket ovanligt att kommuner, likt Huddinge, byggde bostäder i egen regi.

Vid mitten av 1950-talet var Huddinge på väg att byta strategi. Byggnadsavdelningen avvecklades och verksamheten övertogs av den nybildade kommunala bostadsstiftelsen Hüge. Orsaken tycks ha varit att man nu fann det ekonomiskt fördelaktigast med en stif-

telse. Kontrollen över byggandet behölls samtidigt, åtminstone initialt, genom att kommunalnämndens ordförande, Nils Eliasson, även utsågs till ordförande i Hüge.

Andra förortskommuner till Stockholm satsade redan från början på kommunala bostadsstiftelser eller samverkan med bostadskooperationen. Täby kommun valde till exempel att samarbeta med HSB. Först i den halvkommunala stiftelsen Viggbyholmshus, men efterhand byggde HSB mest på egen hand. Sollentunas fullmäktige lät bilda den kommunala bostadsstiftelsen Sollentunahem, medan Sundbyberg föredrog kommunalt fastighetsbolag.

I mindre och medelstora orter med stort inslag av industriell verksamhet fanns ofta ett starkt samband mellan kommunens bostadsbyggnadsprogram och de lokala företagens arbetskraftsbehov. Redan innan stadsfullmäktige i Trollhättan 1945 beslöt att bilda Bostadsaktiebolaget Eidar hade de kommunala myndigheterna i samverkan med stadens tre dominerande storindustrier (Nydqvist & Holm AB, SAAB och Svenska Flygmotor AB) grundat bostadsföretaget Trollhättebostäder AB.

I Mariestad svarade Katrinefors pappersbruk, som var stadens dåtida storföretag, för en betydande del av bostadsbyggandet innan den kommunala bostadsstiftelsens verksamhet kom igång på allvar mot slutet av 1950-talet. När Elektrolux senare etablerade sig i staden byggde den kommunala stiftelsen snabbt nya bostadsområden för att tillgodose den förväntade efterfrågan. I bruksorten Munkfors med starka patriarkala brukstraditioner dröjde det däremot ända till 1967 innan den kommunala bostadsstiftelsen Munkforsbostäder kom till. Dessförinnan var det Uddeholmsbolaget och bostadskooperationen (HSB) som stod för merparten av bostadsbyggandet. Munkforsbostäder tog med tiden gradvis över bolagets bostäder.

Miljonprogrammet

Trots den kraftiga ökningen av nyproduktionen från slutet av 1940-talet fanns en allmänt utbredd uppfattning om fortsatt stor bostadsbrist i början av 1960-talet. Särskilt besvärligt var läget i expansiva kommuner med stor inflyttning. För att råda bot på bostadsbristen lanserade regeringen det så kallade miljonprogrammet som fick sitt namn efter målet att bygga en miljon nya bostäder på tio år, det vill

säga 100 000 lägenheter per år. Bostadsproduktionen kulminerade åren 1969–1971 med en årsvolym på drygt 100 000 lägenheter. Bostäderna producerades med rationella metoder och hade hög standard och generösa ytor.

Miljonprogrammet sammanföll dock med en period av anti-urbanism och önskan om småskaligt boende i harmoni med naturen, den så kallade gröna vågen. Nettoinflyttningen till storstadsområdena upphörde praktiskt taget och många föredrog att bo i små tätorter och i glesbygd. Särskilt attraktivt var det att bo i Hallands län och angränsande västsvenska län, men också i Jämtlands län.

Det blev ibland svårt att finna hyresgäster till miljonprogramsområdena. Outhyrda lägenheter blev allt vanligare även i mindre städer som Trollhättan och Mariestad. Trots bostädernas höga standard fick de snart dåligt rykte för det som upplevdes som trista boendemiljöer. Samtidigt fick Sverige en helt ny typ av invandring, bland annat flyktingar från olika länder utanför Europa. De blev ofta hänvisade till de tomma lägenheterna i nyuppförda miljonprogramsområden. Det har i sin tur bidragit till senare tids ökande problem kring segregation och utanförskap.

Gator och vägar

Anläggning och underhåll av gator och vägar var en stor och ekonomiskt tung uppgift för städerna. Till viss del kunde investeringarna dock finansieras med statsbidrag. Den möjligheten fanns inte i samma utsträckning för köpingar och landskommuner. De ingick i häradets vägkassa och skulle betala särskild statlig vägskatt. En betungande väghållning var under 1920- och 1930-talen den kanske viktigaste anledningen till att köpingar ansökte om stadsrättigheter. Det argumentet försvann emellertid i och med vägväsendets förstatligande 1944.

Före 1960-talet fanns inga särskilda politiska organ för gatu- och vägfrågor. Vissa städer inrättade dock särskilda gatunämnder. I andra städer tillkom tekniska avdelningar eller utskott som sorterade direkt under drätselkammaren. Hos köpingar och landskommuner låg verksamheten ofta direkt under kommunalnämnden.

Vatten och avlopp

Investeringar i kommunala vatten- och avloppsledningar tillhörde i många städer de första åtgärder som fullmäktige beslutade om efter att kommunalförordningarna trätt ikraft 1863. Behovet av fortsatta utbyggnader ökade när städerna växte till folkmängd och yta. Dessutom ökade vattenförbrukningen per person. Gradvis skedde också en övergång till alltfler grundvattentäkter istället för som tidigare ytvattentäkter.

Kommunernas ansvar för invånarnas vattenförsörjning reglerades i hälsovårdsstadgan. Bestämmelserna innebar att städerna skulle ordna en fungerande vattentillförsel. Det räckte dock med vattenposter där stadsborna själva fick hämta sitt vatten. När vattenledningar drogs in i bostäderna fick städerna möjlighet att uttaxera anslutningsavgifter förutom förbrukningsavgifterna.

Hälsovårdsstadgan innehöll även föreskrifter för avlopp och renhållning. Avloppsreningen var länge tämligen enkel, varför utbyggnaden av städernas avloppsnät och övergången till vattentoaletter snart resulterade i förorenade vattendrag. Problemen blev inte mindre av fabrikernas växande utsläpp av smutsigt vatten. Hälsovårdsstadgans bestämmelser skärptes under 1950-talet för både vattenförsörjning och avloppshantering, bland annat inleddes utbyggnaden av effektiva reningsverk.

Organisatoriskt var vatten- och avloppsfrågor i städerna vanligen inordnade under drätselkammaren. I köpingarna och landskommunerna var kommunalnämnden ansvarig. Det kunde hända att särskilda nämnder eller kommittéer inrättades för vatten- och avloppsfrågor, ibland mer tillfälligt i samband med utbyggnader.

Landskommunerna började investera mer allmänt i kommunalt vatten, avlopp och renhållning efter 1945. De genomsnittliga beloppen var dock låga jämfört med vad det kostade för stadsbor och för köpingarnas befolkning. Samtidigt var variationerna mellan enskilda landskommuner stora. Vattenkostnaden i Märsta storkommun till exempel uppgick till 280–290 kronor per person 1952 i dagens priser, medan angränsade Skepptuna storkommun inte hade några sådana utgifter alls, då man ännu saknade kommunalt vatten.

Kommunalt vatten och avlopp blev på 1960-talet än mer vanligt i

landskommunerna, men fortsatt med stora lokala skillnader. I småländska Misterhult fick man 1965 betala mellan 2 800 och 2 900 kronor per person för vatten och avlopp, medan invånarna i halländska Ätran klarade sig med cirka 90 kronor per person. Stora lokala olikheter fanns också i norra Sverige. Hede storkommun, i Härjedalen, hade till exempel 1965 utgifter på närmare 2 000 kronor per person för vatten och avlopp, samtidigt som motsvarande kostnader i Helgums storkommun, i Ångermanland, stannade runt 50 kronor per person.

Förorenat vatten i Stockholm

Uppfattningen om avloppsvattnets självrenande förmåga var länge utbredd hos de kommunala myndigheterna. Det förekom därför att avloppsutsläppen placerades relativt nära intaget av färskvatten. Så var fallet i Stockholm. Huvudstadens första vattenverk låg på Södermalm och tog vatten ur Årstaviken. Avloppsledningarna mynnade strax intill i samma vattendrag. Det gav snart upphov till smutsigt och illaluktande vatten. Vattenverket på Södermalm var i drift ända fram till 1920-talet, dvs. även efter att Norsborgsverket öppnats 1904 och fått utökad reningskapacitet 1909. Kvar fanns även de stadsnära avloppen, varför problemen med dåligt vatten bestod. Olägenheterna sökte man lösa kortsiktigt genom att förlänga avloppsrören så de nådde djupare vatten.

Sommaren 1928 utbröt en livlig tidningsdebatt om Stockholms dåliga vatten. Kritiken riktades inte bara mot Stockholms stad utan omfattade åtskilliga vattendrag i hela regionen, och inte minst sjön Norrviken i Sollentuna kommun. Avloppsvattnet från jästfabriken i Rotebro gick till exempel orenat ut i Norrviken. Situationen förvärrades dramatiskt under våren och sommaren 1928. Stora mängder av död fisk rapporterades från Norrviken. Men även djur- och fågellivet tog skada. Och inte minst drabbades de som bodde i sjöns närhet av hälsoproblem. Fastighetsägarna befarade dessutom sjunkande villalpriser. Demonstrationer organiserades och skrivelser sändes till såväl kommunledningen i Sollentuna som regionala och nationella myndigheter.

De kommunala myndigheterna fick lov att stänga utomhusbaden i centrala Stockholm på grund av kraftigt förorenat och illaluktande vatten. Vattnet runt Gamla stan beskrevs som en kloak. Svenska

Dagbladet startade en kampanj riktad mot stadens myndigheter med krav på åtgärder för att förbättra vattnets kvalitet. Det resulterade närmast omgående i att man under det pågående arbetet med generalplanen särskilt uppmärksammade frågan om förbättring och utvidgning av de mekaniska reningsprocesserna. Det fanns redan vid den här tiden teknik för biologisk rening av avloppsvatten. Den var emellertid dyrare och stadens beslutande politiker valde den billigare lösningen.

Förbrukningen av vatten per person hade stadigt ökat och i slutet av 1920-talet hade Norsborgsverket nästan nått sin maximala kapacitet. Ett nytt vattenverk uppfördes därför på Lovön under 1930-talet. Den första anläggningen på Lovön stod klar 1933 och följdes av en andra 1938. Men snart hade även Lovöverket nått sitt maximum och nu valde man att utöka kapaciteten i Norsborg. Det arbetet startade på 1940-talet och 1953 kunde den utbyggda anläggningen tas i drift. Vattenkonsumtionen per person var nu fem gånger så stor som vid seklets början. Arbetet med avloppsreningen gick trögare, och det dröjde ända till 1950 innan den utbyggda mekaniska rening man beslutat om 20 år tidigare var verkställd.

Under den ovanligt torra och varma sommaren 1953 utbröt en ny mediedebatt om vattenföroreningar och det allmänna hälsotillståndet. Anledningen var ett omfattande utbrott av paratyfus men också ett större antal fall av polio. Den starkt smittsamma paratyfusen kom in söderifrån och spreds över hela riket. I slutet av juni drabbades Stockholm. De kommunala myndigheterna tvingades stänga utomhusbaden, då vattenanalyser visade på riklig förekomst av paratyfusbakterier. Tidningarna rapporterade i långa artiklar om det kritiska läget i Stockholm. Med hjälp av kartor illustrerade man hur starkt nedsmutsade olika badplatser och vattendrag var. Andra kartor visade avloppsvattnets utflöde i förhållande till badplatserna. Problemen beskrevs inte enbart som en angelägenhet för Stockholm utan hade både regional och nationell räckvidd. En del tidningar talade om en nationell katastrof. Vissa debattörer menade att reningsverkens otillräcklighet berodde på bristande lagstiftning.

Den första omgången av tidningsdebatt kring vattenföroreningarna kulminerade i mitten av juli. Men i början av oktober kunde man åter läsa om nya utbrott av paratyfus och polio. Denna andra omgång

av tidningsdebatt i vattenfrågan startade bara några veckor innan riksdagen, men också Stockholms fullmäktige, startade sitt arbete för hösten. Tidningarna framförde olika förslag på hur man skulle kunna komma till rätta med problemen. Stockholms kommunala myndigheter anklagades för att tidigare ha negligerat vattenföroreningarna, vilket resulterat i den nu akuta situationen. Debattörerna underströk på nytt att problemen omfattade hela Stockholmsregionen och att flera förortskommuner hade sämre vattenrening än staden.

När ärendet diskuterades i Stockholms stadsfullmäktige refererade flera av talarna till sommarens och höstens tidningsdebatt. Talarna, liksom tidningarna, underströk den regionala dimensionen. Politikerna i fullmäktige hade uppenbarligen tagit intryck av opinionen och var nu beredda till åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten. Effektivare reningsverk blev en angelägenhet för såväl generalplaneringen som för den regionala planeringen. Metoden som förespråkades var biologisk rening. Den skulle ersätta den mekaniska rening som just blivit färdigutbyggd enligt det tidigare beslutet från 1930-talet. De äldre reningsverken skulle nu uppgraderas till biologiska anläggningar, samtidigt som Eolshäll i Stockholms sydvästra utkant föreslogs som plats för nybyggda biologiska reningsverk.

Biologisk rening användes vid den här tiden i 14 svenska städer, men inte i huvudstaden. Det fanns emellertid en ännu effektivare reningsmetod att tillgå, nämligen kemisk rening. Men den tekniken övervägdes aldrig på allvar. Stockholms fullmäktige valde såväl i början av 1930-talet som i början av 1950-talet att satsa på etablerade metoder för vattenrening. Man valde bort de dyrare och mer tekniskt avancerade men samtidigt effektivare metoder som fanns utvecklade och klara att använda. När kemisk rening infördes i Stockholm i början av 1970-talet förbättrades vattenkvalitet påtagligt och med omedelbar verkan.

Fler städer med vattenproblem

Det var dock inte bara stadsfullmäktige i Stockholm som tvekade inför beslut om dyrbara investeringar i reningsverk. Kostnaderna var stora vilket troligen var största anledningen till att frågorna drog ut på tiden. Det var först på 1950-talet som biologiska reningsverk blev allt vanligare. Nya regler hade då gjort det lättare för kommunerna

att finansiera utbyggnader och distribution av vatten via avgifter. I 1953 års tidningsdebatt hade just argument för ändringar i lagstiftningen framförts. Vid mitten av årtiondet fanns 30 reningsverk med höggradig rening, vilket kan jämföras med hela 360 stycken 1960.

Karlshamn var en av de städer som fick biologisk avloppsrening först i början av 1960-talet. Då hade staden under drygt tio år levt med kraftiga föroreningar av vattnen i såväl Mieån som Karlshamnsfjärden. Den senare beskrevs 1950 som en pesthärd. Och från Mieån hämtades, efter infiltration, huvuddelen av stadens färskvatten. I mitten av 1940-talet täckte även Karlshamns oljefabrik sitt vattenbehov via Mieån. Översvämningar var vanliga i båda vattendragen och då fylldes de närliggande bostadshusens källare med illaluktande kloakvatten. Det förslag om att bygga ett reningsverk i Snittingsviken vid Vägga, som väcktes av drätselkammaren 1956, möttes av folkliga protester. Anledningen var att grönområdet Väggaparken upplevdes som hotat bland annat av den tunnel som skulle byggas för att leda avloppsvattnet till reningsverket. Äldre karlshamnsbor ansågs för övrigt vara emot alla ingrepp i Vägga oavsett anledning. Trots protesterna genomfördes projektet och anläggningen stod klar i slutet av 1965.

Stadsfullmäktige i Sundsvall uppmärksammades redan 1941 på Selångersåns starkt förorenade vatten. Flera utredningar följde. Men uppförandet av ett reningsverk dröjde till slutet av 1950-talet. Kapaciteten förslog dock inte när staden växte, bland annat till följd av inkorporeringar. Och 1968 inleddes byggandet av ett andra reningsverk.

Skellefteå drabbades under 1930-talet av en tyfusepidemi som sattes i samband med stadens utsläpp av förorenat vatten direkt i älven. Avloppen från det samhälle som vuxit upp kring gruvan i Boliden gick också orenat ut i vattendragen och anslöt till Skellefteälven via Klintforsån. Stadsfullmäktige beslöt därför att omedelbart låta uppföra nya vatten- och avloppsledningar samt reningsverk.

Ett ytterligare exempel på den kommunala beslutsvandan i avloppsfrågan kan hämtas från Växjö stadsfullmäktige. Spillvattnet från stadens gator, befolkning och verksamheter hade sedan länge förts bort genom två bäckar som mynnade nära varandra i Växjö-

sjön. Redan på 1700-talet klagades på den motbjudande lukten från bäckarna. För att komma till rätta med problemen började man på 1860-talet lägga ned avloppsrör i bäckarna. Resultatet blev att stanken flyttades från bäckarna till sjön. En av ledamöterna i Växjö stadsfullmäktige föreslog 1872 att staden skulle låta bygga en kanal mellan Helgasjön och Växjösjön för att öka vattenomsättningen och därmed få bort obehagligheterna. Förslaget ledde inte till andra åtgärder än att man efterhand började muddra bort de värsta avlagringarna. En tillkallad expert menade att problemen skulle försvinna när man ökade avloppsvattenflödet genom ökade utsläpp.

Under varma sommarmånader med stillastående vatten förvärrades läget ytterligare. I början av 1900-talet anvisade stadsfullmäktige medel till en extern utredning. Den var klar 1908 och rekommenderade i första hand byggandet av ett biologiskt reningsverk samt en omläggning av stadens hela avloppsnät. Kostnaden för enbart reningsverket uppskattades till 396 000 kronor i löpande pris, vilket ungefär motsvarade en hel årsbudget. Utredningen ledde dock inte till någon omedelbar åtgärd. Först efter en segdragen rättslig konflikt med ägaren till Bergkvara gods om orsaken till nedsmutsningen av vattendragen genom godsets ägor ålades Växjö stad att senast 1 maj 1918 ha uppfört ett reningsverk. Tidsgränsen överskreds med råge. Efter flera uppskov beslöt fullmäktige våren 1924 att bygga ett reningsverk med slamavskiljning, alltså inte biologisk rening som alla anlitade experter rekommenderat. Denna gång beviljade inte länsstyrelsen det uppskov med anläggningens uppförande som staden sökt. Arbetet måste därför inledas omgående. På hösten 1927 var den östra delen av innerstaden ansluten och två år senare (1929) även den västra delen. Det kom därefter att dröja ända till 1941 innan hela staden var uppkopplad mot det kommunala reningsverket, och då hade anläggningen redan överskridit sin maximala kapacitet.

Frågan om inköp av mark till reningsverket liksom vilka tekniska lösningar som skulle väljas fördröjde säkert ärendets behandling i fullmäktige. Men de dryga kostnaderna har ändå setts som det främsta skälet till att frågan drog ut på tiden.

Brandväsendet

En ny nationell brandstadga utfärdades 1923. Liksom den äldre stadgan från 1874 innehöll den nya särskilda regler för städer och köpingar, vilka också kunde tillämpas i municipalsamhällen. Berörda orter skulle upprätta brandordningar och sända dem till länsstyrelsen för slutlig fastställelse. Orterna var även skyldiga att ha antingen en yrkesbrandkår med heltidsanställd personal eller en borgarbrandkår med deltidsanställda. Därtill skulle det finnas en allmän brandkår som reservstyrka. Stadgan innehöll vidare bestämmelser om brandredskap, brandsyner och sotning. I vissa städer tillsatte fullmäktige särskilda brandstyrelser, medan uppgifterna på andra platser sköttes av drätselkammaren eller någon nämnd.

Landskommunerna hade sedan 1913 rätt att upprätta och anta brandordningar. Det var dock länge ovanligt. Lagen från 1914 om släckning av skogsbrand ställde, liksom 1923 års brandstadga, inga nämnvärda krav på landskommunerna. På landet fick invånarna ordna efter läge och själva med hjälp av grannar bekämpa eld som kommit lös. I svårare fall begärde man hjälp från närmsta brandkår. Frivilliga brandkårer blev på landsbygden något vanligare under 1930-talet.

Genom 1944 års brandlag ökade kraven på landskommunerna. Den nya lagen tvingade alla kommuner, såväl städer och köpingar som landskommuner, att ordna ett tillfredsställande brandskydd. Det kunde ske i egen kommunal regi eller genom avtal med en annan kommun. Ett annat alternativ var att ingå avtal med en industribrandkår eller en frivillig brandkår. Höll man sig med egen brandkår kunde det vara en yrkesbrandkår eller en borgarbrandkår. Reservstyrkor skulle finnas tillgängliga vid behov. Den tidigare särslagstiftningen för skogsbränder blev nu integrerad i brandlagen.

Regeringen utfärdade även en ny brandstadga 1944. Precis som tidigare innehöll stadgan särskilda bestämmelser för städernas, köpingarnas och berörda municipalsamhällens brandförsvar. De lokala brandordningarna skulle fortfarande antas av fullmäktige och godkännas av länsstyrelsen. Samtidigt skärptes den statliga tillsynen över kommunerna. Kommuner som inte levde upp till målen riskerade vitesföreläggande. I varje län skulle det finnas en läns-

brandinspektör för att leda kontrollen av kommunerna. De regionala inspektörerna inordnades i sin tur under en riksbrandinspektör. Kommunala brandstyrelser blev nu vanligare än tidigare, men uppgifterna kunde också skötas av en nämnd.

Föreskrifterna om brandförsvar från 1944 ersattes 1962 av såväl en ny brandlag som en ny brandstadga. I båda fallen gällde bestämmelserna för samtliga kommuner oavsett kommuntyp. De särskilda regler för städernas brandskydd som funnits alltsedan 1874 var nu borta. Liknande var utvecklingen för de övriga tre så kallade stadsstadgorna: byggnation, ordning och hälsovård.

I 1962 års brandlag talade man inte längre om yrkesbrandkår och borgarbrandkår, utan bara brandkår. Det som tidigare kallats reservstyrkor hette numera brandvårn. Brandvårn behövde dock bara upprättas där det ansågs nödvändigt. Kraven på att hålla brandkår skilde sig inte från de tidigare reglerna. Kommuner utan egen brandkår kunde fortfarande sluta avtal med andra kommuner eller med en industribrandkår. Den statliga tillsynen sköttes regionalt liksom förut av särskilda länsbrandinspektörer. Centralt tillkom en ny myndighet, Statens brandinspektion. Bestämmelserna för upprättande och godkännande av kommunala brandordningar var desamma som i den äldre lagen. Det fanns inte heller i 1962 års lag krav på särskilda kommunala brandstyrelser, utan annan nämnd kunde sköta det uppdraget.

Kommunikationer

Motoriseringen av det svenska samhället och bilismens framväxt började i liten skala en bit in på 1900-talet. Särskilt i de större städerna började linjetrafik med buss snart framstå som ett alternativt färdmedel. Inledningsvis var det vanligen privata bolag som skötte transporter. En privat busslinje öppnades i Stockholm 1907 mellan Kungsbron och Kungsholms villastad i Bromma landskommun. Innerstaden fick sin första permanenta linje sommaren 1923. Det var en ringlinje på Norrmalm med start och mål vid Odenplan. Trafiken drevs av Stockholms Centrala Omnibuss AB. Flera privata bussbolag etablerade snart konkurrerande trafik. Förortsborna betjänades

under 1920-talet av ett tjugotal reguljära linjer. Även i Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås och andra städer trafikerades gatorna vid denna tid av privata busslinjer. För städer som ännu inte investerat i spårvägar framstod bussen som en attraktiv möjlighet.

Landsbygden kunde dessutom knytas ihop med staden genom busslinjer förutom järnvägen. I Uppsala fanns under 1930-talet inte mindre än elva ändstationer för tjugosex landsbygdslinjer. Efter beslut i stadsfullmäktige uppfördes en ny central busstation för all landsbygdstrafik invid järnvägsstationen. Invigningen ägde rum i juni 1937.

De busslinjer som startat i privat regi övertogs efter hand av kommunerna själva. Samtidigt började städerna organisera egen busstrafik, ibland i konkurrens med de privata bussföretagen. Göteborg fick sin första kommunala busslinje i samband med den stora utställningen 1923. Stockholms stad kommunaliserade busstrafiken åren runt 1930 genom att Stockholms Spårvägar steg för steg köpte upp de privata bussbolagen. Malmö fick vid samma tid kommunala busslinjer som löpte parallellt med de privata. De privata bolagen drev emellertid busstrafiken till lägre taxor än staden. På 1930-talet slöt så företrädare för Malmö stad uppgörelser med de privata aktörerna, vilket innebar att staden tog över alla busslinjer. I Västerås och Uppsala dröjde kommunaliseringen fram till 1940-talet.

I takt med städernas expansion utvidgades busslinjenäten i alltmer vittförgrenade system. Bussarna framstod snart som mer flexibla och lättrorliga i stadsmiljön än spårvagnarna. Linjesträckningen kunde snabbt ändras efter stadsbornas förändrade rörelsemönster. Nyuppförda bostadsområden i städernas utkanter kunde till exempel förhållandevis snabbt försörjas med busstrafik. Anläggandet av spårtrafik var ett projekt på mycket längre sikt. Efter 1910 har inga ytterligare städer investerat i spårvägar. Istället började man vid slutet av 1940-talet att avveckla befintliga linjenät. De lättrorliga bussarna ersatte spårtrafiken. Efter omläggningen till högertrafik i september 1967 var det bara i Göteborg och Norrköping, som man fortfarande kunde åka spårvagn. Kommunägda bussföretag fanns däremot i ett trettiotal städer, inklusive alla större städer. Många järnvägslinjer, vissa startade med kommunala medel, uppfattades som olönsamma och lades ner under 1950- och 1960-talen.

Den privata bilismen ökade kraftigt efter andra världskriget, alltför eftersom välståndet växte och nådde breda befolkningslager. För den spårbundna trafiken blev bilarna snart en övermäktig konkurrent. Bilismen vidgade samtidigt möjligheterna att bygga förstäder på långa avstånd från stadscentrum. Avstånden krävde i sin tur tillgång till bil. Runt Stockholm och övriga storstäder utvecklades en alltmer omfattande förortstrafik med främst bussar, tåg och privata bilar. Den kollektiva förortstrafiken in mot Stockholm upprätthölls i början av 1950-talet av ett femtiotal företag, vissa privata andra allmänna. Skillnader i biljettpriser gjorde tillsammans med komplicerade övergångsregler livet besvärligt för resenärerna.

År 1964 slöts ett avtal mellan Stockholms stad, Stockholms läns landsting och Statens Järnvägar om en samordning av lokaltrafiken. Överenskommelsen innebar bland annat att Stockholms Spårvägar upplöstes och ersattes av Storstockholms Lokaltrafik. Uppgårelsen gjorde det också möjligt att införa enhetliga biljettaxor och övergångsregler. I maj 1968 öppnades så pendeltågstrafik, som avlöste SJ:s tidigare lokaltrafik. Lokaltrafiken i Stockholm övertogs således i mitten av 1960-talet av en regional huvudman, med både kommuner och landsting involverade.

I Malmöhus län var det länge Statens Järnvägar som skötte den spårbundna regionala kollektiva lokaltrafiken. När SJ vid mitten av 1970-talet meddelade att man planerade inskränkningar i trafiken och nedläggningar av vissa linjer, blev det upptakten till framväxten av Pågatågen. Ansvaret för all kollektivtrafik med tåg och buss togs så småningom över av Länstrafiken Malmöhus. Och i januari 1983 rullade de första Pågatågen.

För Göteborgsområdet dröjde det till 1998 innan den regionala kollektivtrafiken samordnades genom bildandet av Västtrafik. Fram tills dess reste man med Göteborgs stadstrafik, Göteborgs regionala lokaltrafik, Bohustrafiken och Älvsborgstrafiken.

Som första och hittills enda svenska stad fick Stockholm i början av 1950-talet ett tunnelbanesystem. Förslag om tunnelbana hade kommit till fullmäktige redan i början av 1930-talet. Bakom planerna stod ett privat konsortium. Fullmäktige var dock inte intresserat, och beslöt 1941 att istället bygga tunnelbana i egen regi. Arbetena inleddes 1945 och i oktober 1950 öppnades trafik i sydlig riktning, mellan

Slussen och Hökarängen. Den västliga banan, mellan Hötorget och Vällingby, stod klar 1952. Fem år senare var linjerna förenade med varandra genom sammanbindningsbanan. Därmed kunde man även under jord resa från Söderort till Västerort. Senare har ytterligare utbyggnader av tunnelbanenätet genomförts efter beslut i stadsfullmäktige.

Fjärrvärme

En första period med utbyggnad av fjärrvärmerna inföll på 1950-talet. Den tidigaste anläggningen uppfördes i Karlstad 1948. Därefter följde 1951 Malmö och Norrköping, och 1953 Stockholm, Göteborg och Sundbyberg. Ytterligare fyra städer introducerade fjärrvärme under återstoden av 1950-talet. Fjärrvärmerna producerades i oljeeldade kraftvärmeverk där elproduktionen var väl så viktig som värmen. De kommunalt ägda allmännyttiga bostadsföretagen spelade en väsentlig roll för införandet av kommunal fjärrvärme. Bostadsföretagen garanterade nämligen en viss marknad för fjärrvärmeproduktion. Flera omständigheter talade vid denna tid mot fjärrvärme, bland andra billig vattenkraft, relativt gles bebyggelse i många städer och brist på centralvärmesystem i flerbostadshus. Dessutom oroades statliga Vattenfall och privata kraftbolag för en utveckling med växande och billig kommunal elproduktion. Vattenfall gav till exempel rabatt på elkraften till kommuner som lovade att inte bygga ut kraftvärmerna. Kraftbolagens prispolitik bidrog till att den kommunala utbyggnadstakten blev låg under 1960-talet.

Beslut om utbyggnad av fjärrvärme och kommunal kraftvärmeproduktion var en lång och komplicerad process som involverade många parter. Några av de alternativ en kommun kunde stå inför var: bygga kraftvärmeverk i egen regi, köpa el från privat leverantör och bygga egen anläggning för värmeproduktion, eller utveckla ett samarbete med privat kraftproducent för el- och värmeleveranser. Liksom frågorna om investeringar i vatten och avlopp kunde processen sträcka sig över decennier. Helsingborgs kommunfullmäktige kunde först 1979, efter 26 år av diskussioner och förhandlingar, fatta beslut om att bygga ett kraftvärmeverk. Och Gävle kommunfullmäktige valde 1983

att förlita sig på externa leveranser av såväl el som värme i stället för det egna fjärrvärmennät som planerades redan i början av 1960-talet.

Kriser och krisorgan

Den aktuella perioden innehåller två världskrig och däremellan en stor ekonomisk depression som skakade hela den internationella ekonomin. Första världskriget följdes av en kortvarig recession med betydande arbetslöshet som följd. En stor del av 1920-talet präglades dock av goda tider före den stora nedgången 1929. Efter andra världskriget följde en lång och stabil period av tillväxt för Sveriges del som kulminerade med de så kallade guldåren i mitten av 1960-talet. Världskriegen och de mellanliggande ekonomiska kriserna ställde nya krav på kommunerna och för att hantera utmaningarna inrättades olika typer av krisnämnder.

Första världskriget

Stor livsmedelsbrist rådde i Sverige under första världskriget och särskilt i städerna. Det medverkade till ökande sociala motsättningar, omfattande hungerdemonstrationer och politisk oro med bland annat krav på allmän rösträtt. Spänningarna kulminerade våren 1917. Med start i Västervik i mitten av april 1917 organiserades under de följande veckorna mer än 120 demonstrationer på ett nittotal orter. Förutom i Västervik demonstrerade man i bland annat Arvika, Enköping, Falun, Göteborg, Kalmar, Nässjö, Stockholm och Östersund. Orsaken var brist på mat, bland annat bröd och potatis efter dåliga skördar året innan. Kriget omöjliggjorde samtidigt import av bristvaror. Det cirkulerade ofta rykten om att handlare låg på stora lager som inte släpptes ut på marknaden.

Kalmar var en av de städer där befolkningen demonstrerade på grund av hunger och matbrist. Rykten uppstod i april 1917 om att stora lager av bröd och potatis ruttnade bort i rådhusets källare och på slottet. Ett demonstrationståg avgick den 18 april först mot

rådhuset, där en av rådmännen förgäves försökte lugna massorna. Demonstranterna fortsatte till Folket hus, där Socialdemokraternas fullmäktigeledamot Gustav L Johnsson slutligen lyckades skapa lugn och förhindra ett allmänt upplopp.

Några veckor efter händelserna i Kalmar skakades Stockholm av de så kallade Nytorgskravallerna. Åter var det rykten om undangömd potatis som var i omlopp. Misstankarna riktades särskilt mot en speceriaffär på Södermannagatan. Flera tusen personer demonstrerade och bland dem många husmödrar. Polis sökte skingra massorna med dragna sablar. Tretton män och fyra kvinnor anhölls för upplopp.

För att säkra livsmedelsförsörjningen uppmanade regeringen kommunerna redan från hösten 1914 att inrätta särskilda livsmedelsnämnder eller livsmedelskommissioner. I mindre kommuner tilläts till en början kommunalnämnden eller ett annat kommunalt organ att fungera som livsmedelsnämnd. Efter den oroliga våren 1917 och sedan ransonering införts blev livsmedelsnämnder obligatoriska i alla kommuner. På landsbygden kunde två eller flera kommuner bilda gemensam livsmedelsnämnd. Medan de större städerna kunde delas upp i mindre distrikt med var sin livsmedelsnämnd. Nämndspecialiseringen kunde ibland ta ytterligare ett steg. Stockholm fick till exempel bland annat vedbyrå 1915, mjölk-nämnd 1916 och brödkortsnämnd 1917. Efter att kriget upphört och försörjningsläget stabiliserats upphävde regeringen 1920 förordningen om kommunala livsmedelsnämnder.

På statlig nivå var det först Livsmedelskommissionen och senare Folkhushållningskommissionen som ansvarade för regleringen av livsmedel och andra förnödenheter. Den senare byggde upp en omfattande organisation med regionala livsmedelsstyrelser och bland annat lokala sockerbyråer, brödbyråer, spannmålsbyråer och jordbruksråd.

De kommunala livsmedelsnämnderna hade bland annat till uppgift att lokalt organisera den ransonering som inleddes under hösten 1916. Nämnderna kunde också köpa upp varor för att senare sälja dem vidare till ett "anständigt" pris och ett i förväg bestämt butikspris. På så sätt ville man i rådande bristsituation förhindra allför kraftiga prisstegringar. Inledningsvis ägnade sig nämnderna främst åt att

följa tillgången på livsmedel och varornas prisutveckling samt rådgivning till allmänheten.

Vissa kommuner som bland annat Göteborgs stad och angränsande Örgryte landskommun inrättade 1917 så kallade folkkök för att erbjuda mat åt en hungrande arbetarbefolkning. Den verksamheten fortsatte kriget igenom fram till 1919.

En annan åtgärd från regeringens sida omedelbart efter krigsutbrottet 1914 var att tillsätta en Arbetslöshetskommission. Dess uppgift var att utreda möjligheterna att tidigarelägga offentliga arbeten för att komma till rätta med en snabbt växande arbetslöshet. Kommuner som var beredda att bedriva arbetslöshetspolitik med statsbidrag skulle bilda lokala arbetslöshetskommittéer. I städerna var det stadsfullmäktige som skulle utse ledamöter till kommittéerna medan länsstyrelsen utsåg ordförande. Det var inte alla kommuner som omedelbart inrättade sådana kommittéer. De bedrev istället hjälpverksamhet på ”vanligt” sätt genom fattigvården eller kommunalnämnden. Efter att Arbetslöshetskommissionen omorganiserats 1918 kom den statliga arbetslöshetshjälpen huvudsakligen att administreras genom de kommunala arbetslöshetskommittéerna.

Stödet till de arbetslösa kunde ha olika utformning. Till en början var det främst fråga om kontanta utbetalningar eller stöd i natura. Senare prioriterades nödhjälpsarbeten. Kontanta medel kom dock på nytt att spela en viktig roll under 1930-talskrisen. Vid statliga nödhjälpsarbeten skulle lönen sättas lägre än på den ordinarie arbetsmarknaden. Staten skulle på så sätt inte konkurrera med privata aktörer. Kommunerna kunde få statsbidrag till såväl kontanta utbetalningar som statliga nödhjälpsarbeten. De statliga nödhjälpsarbetena var spridda över hela landet och kommunerna kunde hänvisa sina arbetslösa till pågående projekt. Den låga lönen betalades ut av kommunerna och finansierades således med statsbidrag. Inget hindrade heller att kommunerna avsatte egna medel för bekämpning av arbetslöshet, antingen kontant stöd eller också egna kommunala nödhjälpsarbeten. I det senare fallet rådde fri lönesättning och inte de begränsningar som de statliga arbetena var underkastade.

1920-talskrisen

När arbetslösheten på hösten 1920 steg i oroväckande fart ändrades systemet och den statliga kontrollen skärptes. Statsbidrag skulle nu sökas på förhand och inte som tidigare utgå i efterskott. Endast kommuner med ordnad ekonomi kunde räkna med statligt stöd. För att få statsbidrag krävdes också att kommunerna följde Arbetslöshetskommissionens direktiv med löner under marknadsnivå även för kommunala nödhjälpsarbeten. Samtidigt fick kontantstödet inte överstiga lönen för nödhjälpsarbeten. Men det fanns kommuner, bland andra Västerås, som trotsade de centrala direktiven och betalade ut högre kontanta ersättningar via arbetslöshetskommittéerna.

Den växande arbetslösheten ledde också till en ny typ av nödhjälpsarbeten, kallade statskommunala arbeten. De innebar att kommunerna fick statliga bidrag för att ordna nödhjälpsarbeten på den egna hemorten. De statskommunala arbetena skulle ersätta kontantstöd, och den som inte accepterade erbjudet arbete var inte berättigad till annan hjälp.

I flera av de större socialdemokratiskt styrda städerna, som Malmö, Göteborg och Norrköping protesterade man mot de statskommunala arbetena och de allt striktare statliga reglerna. De kommunalt ansvariga i Malmö valde att med stöd av fattigvårdslagen betala ut kontanta medel utan krav på återbetalning och behovsprövning. När arbetsmarknadsläget ljusnade under 1923 började den statliga Arbetslöshetskommissionen avveckla nödhjälpsarbetena. Samtidigt reducerades statsbidragen till statskommunala arbeten och drogs ibland in helt. Göteborg och Norrköping avvecklade då projekten. Stockholms stad däremot behöll de statskommunala arbetena trots ändrade statsbidragsregler. Flera andra kommuner följde Stockholm och antalet statskommunala arbeten fortsatte att öka.

Västerås drabbades särskilt hårt av kriserna på 1920- och 1930-talen. Arbetslösheten kulminerade i mars 1922 när över 2 000 västeråsare var utan arbete. Det i en stad med cirka 30 000 invånare. För att råda bot på situationen startade fullmäktige med statliga bidrag flera kommunala nödhjälpsarbeten. Störst var djuphamnsprojektet. Anläggningsarbetena inleddes 1921, intensifierades 1922 och var i huvudsak slutförda 1926. Projektet startade som ett kommunalt nöd-

hjälpssarbete med statsbidrag, omvandlades senare organisatoriskt till ett statligt nödhjälpssarbete för att slutföras som ett statskommunalt arbete. Under en kortare övergångstid drevs det dessutom som en rent kommunal verksamhet utan statligt bidrag. Inom stadsfullmäktige rådde delade meningar om projektet. Flera ledamöter var tveksamma till att ingå avtal med den statliga Arbetslöshetskommisionen och underkasta sig dess villkor. Den oron fanns inom alla partier och var inte partipolitiskt betingad.

Motsättningarna kring arbetslöshetsåtgärderna i Kalmar stadsfullmäktige följde däremot en höger-vänsterskala. De konservativa, som var i majoritet, förespråkade de statskommunala arbetena, medan Socialdemokraterna föredrog kommunala reservarbeten utan statlig inblandning och där staden kunde bestämma lönerna. Terminologin hade vid den här tiden ändrats från nödhjälpssarbeten till reservarbeten. När frågan diskuterades vid fullmäktiges sammanträde i juni 1927 hettade det till ordentligt. De socialdemokratiska ledamöterna demonstrerade genom att lämna plenisalen under pågående sammanträde, och bötfälldes med två kronor per person. Det var för övrigt samma belopp som debiterades för ogiltig frånvaro.

I Halmstad fanns istället stora åsiktsskillnader *inom* arbetarrörelsen. Vid en omröstning i stadsfullmäktige 1928 stödde nio av de 16 socialdemokratiska ledamöterna den konservativa majoritetens förslag att utföra ett planerat kulvertbyggande på SlottsJordan som statskommunalt reservarbete med åtföljande lägre lönesättning. De fackliga organisationerna hade begärt avtalsenliga löner och arbetarkommunen hade beslutat att den socialdemokratiska fullmäktige-gruppen skulle rätta sig efter de fackliga synpunkterna. Så blev alltså inte fallet, vilket förorsakade ett stort bråk inom arbetarrörelsen. Efter att Socialdemokraterna fått majoritet i fullmäktige vid 1930 års val drevs alla nödhjälpssarbeten i Halmstad i kommunal regi.

1930-talskrisen

I början av 1930-talet steg arbetslösheten på nytt till dramatiska nivåer. Åter igen var det Mälardalens industristäder som drabbades särskilt hårt. Födelsealen sjönk och födelsenettet blev ofta nega-

tivt vilket tillsammans med låg inflyttning eller rentav utflyttning resulterade i minskande folkmängd. Så var fallet i till exempel Södertälje och Köping, liksom det varit i Västerås och Köping i början av 1920-talet. Medlen för att hjälpa de arbetslösa var i princip samma som tidigare: statskommunala arbeten under avtalslön, kommunala arbeten och kontantunderstöd. De kommunala diskussionerna kring statskommunala arbeten och kommunala reserverbeten utan statsbidrag levde därmed vidare och debatterna i fullmäktige kunde stundom bli heta.

Den växande arbetslösheten i början av 1930-talet fick stadsfullmäktige i Östersund att återgå till statskommunala arbeten med löner långt under gällande avtal. Beslutet möttes av kraftiga protester. Stadens arbetslösa svarade med något så ovanligt som att gå i strejk. Arbetskonflikter var visserligen långt ifrån sällsynta vid den tiden. Sverige har till och med beskrivits som det mest strejkbenägna landet i Europa. Blockader av nödhjulsarbeten hade också förekommit. Däremot brukade inte de arbetslösa tillgripa strejkvapnet. Det lär inte heller ha förekommit någon annanstans än i Östersund. Konflikten varade från slutet av januari till början av mars 1932, och den slutade med att de strejkande efter att ha blivit avstängda återfick sina statskommunala arbeten. Samtidigt höjdes lönen något, men låg fortfarande under den avtalsmässiga.

Kritiken mot lönesättningen vid statskommunala reserverbeten var som vi sett stark redan från deras tillkomst på 1920-talet. När den statliga krispolitiken lades om i början av 1930-talet ändrades också reglerna. Arbetslöshetskommissionen beslöt att reserverbetslönerna från 1 juli 1933 i princip skulle vara marknadsmässiga och motsvara lägsta grovarbetarlön.

Som framgått medförde de ekonomiska kriserna under 1920- och 1930-talen flera olika typer av konflikter. Kommuner och stat kunde vara oense om arbetslöshetspolitiken. Inom kommunerna rådde oenighet mellan socialdemokrater och borgerliga företrädare. Och inom arbetarrörelsen stod socialdemokrater mot fackföreningar och kommunister. Många kommuner, oavsett politiskt styre, hade en pressad ekonomi och följde därför strikt de statliga direktiven även om åtgärderna inte alltid var till de arbetslösas bästa.

Mot slutet av 1930-talet förbättrades arbetsmarknadsläget och de politiska åtgärderna för att bekämpa arbetslöshet omorganiserades. De tidigare kommunala arbetslöshetskommittéerna ersattes av arbetslöshetsnämnder enligt en lag från 1944. Sådana nämnder var obligatoriska, men en redan existerande nämnd kunde också vara arbetslöshetsnämnd.

Andra världskriget

När andra världskriget började i september 1939 dröjde det inte länge förrän en omfattande statlig kristidsorganisation var i verksamhet, och snart infördes ransoneringar. Arbetet leddes av det nybildade Folkhushållningsdepartementet. Under departementet löd flera olika statliga kommissioner. Ransoneringarna till exempel sköttes från centralt håll av Statens Livsmedelskommission. På länsnivå låg ansvaret för folkhushållningen på särskilda kristidsstyrelser.

Kommunala kristidsnämnder blev obligatoriska från oktober 1939. Två eller flera närliggande mindre kommuner kunde bilda en gemensam nämnd. Och i större kommuner kunde vid behov flera nämnder inrättas. Ledamöterna valdes av fullmäktige eller kommunalstämman, medan ordföranden tillsattes av den regionala kristidsstyrelsen. Nämnderna skulle bland annat sköta ransoneringen lokalt, samt lämna råd och anvisningar till allmänheten. När ransoneringarna upphörde 1950, utom för kaffe, avvecklades efterhand kristidsnämnderna. Vid behov fick därefter andra nämnder träda in som kristidsnämnder.

Stödet till de inkallades familjer administrerades också av kommunerna och finansierades genom statsbidrag. I varje kommun skulle en familjebidragsnämnd utses. Om inte en särskild nämnd tillsattes skulle en annan kommunal nämnd utföra uppgifterna. Förordningen som reglerade familjebidragen och nämnderna upphävdes efter kriget, 1946.

Det krav på särskild kommunal nämnd för uttagning av hästar och fordon till försvaret som införts 1905 och utsträckts till motorfordon 1916 drogs tillbaka 1934. Under kriget återkom dock den särskilda hästuttagningsnämnden som obligatoriskt kommunalt organ genom

en förordning från 1942. Nämnden levde kvar som obligatoriskt organ efter kriget, men upphörde som särskild nämnd 1977.

Kommunala luftskyddsnämnder blev möjliga från 1937, då en ny luftskyddslag tillkom. De från början begränsade uppgifterna vidgades när kriget bröt ut. Kommunerna skulle bland annat ställa lokaler och personal till luftskyddets förfogande. Luftskyddslagen ersattes 1944 av en civilförsvarslag. Den innebar att kommuner med minst 3 000 invånare skulle tillsätta särskilda civilförsvarsnämnder, medan kommunstyrelsen ansågs kunna sköta uppgifterna i mindre kommuner. Ett av kommunernas viktigaste åtaganden var enligt den nya lagen att ordna med skyddsrum. Nämnderna skulle även ansvara för underhållet av reservsystemen för bland annat vatten, gas och el. Kravet på särskild nämnd i större kommuner togs senare bort i den nya civilförsvarslag som utfärdades 1960.

Kulturen

De kommunala anslagen till kulturlivet ökade något under perioden och framförallt efter 1950. Trots ökningen var det ändå fråga om begränsade satsningar och de utgjorde fortsatt låga andelar av de totala budgeterna. Det var under den här perioden rätt vanligt att kommunerna använde inkomster från nöjesskatten till kulturella ändamål. På likartat sätt frigjorde staten gärna lotterimedel till kulturens fromma. Bakom större och dyrbarare projekt kan man finna samverkan mellan kommuner, landsting, stat och privata donatorer. Kommunernas kulturanslag gick liksom tidigare vanligen till bibliotek, teatrar, museer, föreläsningföreningar och musiklivet.

Göteborg skilde sig från andra städer genom att kulturella projekt till stor del finansierades genom donationsmedel. Det gäller alla kulturella byggnader runt Götaplatsen: stadsbiblioteket, konstmuseet, konserthuset och stadsteatern. Donationsviljan sträckte sig även till sjukvården (Sahlgrenska sjukhuset), utbildningen (Chalmers, Göteborgs högskola) och idrotten (Slottsskogsvallen). Men även Röhsska museet och Botaniska trädgården kunde starta sina verksamheter tack vare frikostiga donationer. Den här kulturella offensiven, finan-

sierade med donationsmedel, startade på 1870-talet. Med tiden kom staden att alltmer ta över ansvaret för verksamheternas fortbestånd.

Andra större städer som Malmö, Norrköping och Gävle använde sina donationsmedel nästan uteslutande till sociala ändamål. Utdelningarna från Göteborgs donationsfonder däremot var i hög grad riktade mot kulturen. År 1885 till exempel var de kulturella anslagen större än de sociala och 1895 var de ungefär jämbördiga. Stockholm förfogade över de överlägset största donationsfonderna. Men till skillnad från övriga städer var det i stor utsträckning fråga om nationella fonder och inte lokala som i övriga städer.

Medan de kulturella institutionerna i Göteborg i hög grad kom till stånd genom privata donationer var läget ett annat i Malmö och Stockholm. Malmö stad bekostade huvudsakligen kulturen med egna medel. Malmö museum till exempel startade som en privat inrättning, men övertogs av staden 1881. En ny kommunalt finansierad museibygnad öppnades vid Regementsgatan 1901. Och 1937 flyttade man in på den gamla fästningen Malmöhus. År 1904 beviljade Malmö stadsfullmäktige medel till ett blivande stadsbibliotek. Staden stod för driftskostnaderna fram till 1927, då man helt tog över biblioteks-rörelsen. Malmö stadsteater tillkom på kommunalt initiativ och finansierades genom nöjesskatten. År 1944 startade teaterns programverksamhet. Vissa ansåg att stadsteatern i Helsingborg därmed blev överflödigt och borde läggas ned. Det hotet kunde dock avvärijas.

Stockholm visar åter en annan bild. Staten tog såväl inom kultur-sektorn som på andra håll ett särskilt ansvar för sin huvudstad. De nationella scenerna Dramaten och Operan liksom de stora muse-erna, Kungliga biblioteket och akademierna finansierades över stats-budgeten eller via hovstaten. Vid sidan därav svarade staden själv för bland annat Stadsbiblioteket, Stadsmuseet och Stadsteatern.

Med tiden ökade även de kommunala myndigheternas känsla för den konstnärliga utsmyckningen av städerna. Från Halmstads sida till exempel kontaktade man ingen mindre än Carl Milles, en av Sveriges främsta skulptörer, för förskönandet av Stora torg. Resultatet blev det kända verket Europa och tjuren som blev något av en logotyp för Halmstad. Konstverket avtäcktes vid en högtidlig ceremoni i november 1926. Det finansierades genom donationsmedel förutom över stadens egen budget.

Halmstad fortsatte på den inslagna vägen. Konstnären Stig Blomberg anlätades således för utsmyckningen av fasaden på det nya rådhus som invigdes 1938. Och för det konstnärliga arbetet invändigt svarade den så kallade Halmstadgruppen jämte Edvind Öhrström. Öhrström fick senare även i uppdrag att utanför rådhusbyggnaden uppföra en skulptur med referenser till stadens historia. Resultatet blev Kungamötet som var på plats 1953. Samma år fick Halmstad ett nytt stadsbibliotek. Och 1954 följde teater- och konsertlokal inrymd i nybyggda Folkets hus. På 1960-talet blev det allt vanligare att städerna tillsatte särskilda kulturnämnder. I Halmstad tillkom en sådan nämnd 1965. Dess betydelse var inledningsvis begränsad, men ökade in på 1970-talet efter att den fått egen budget.

Kulturverksamheten i Örebro var liksom på andra håll till en början huvudsakligen inriktad mot biblioteksväsendet och musiklivet. Den orkesterförening som bildats 1909 fick sitt första kommunala anslag 1921. Det begärda beloppet om 3 000 kronor halverades dock till 1 500 kronor. Ett kommunalt konserthus stod klart i april 1932 och invigdes av prins Eugen. Förutom de kommunala anslagen finansierades bygget med hjälp av statliga lotterimedel och privata bidrag. Tonsättaren Ingvar Lidholm anställdes 1947 av staden som kapellmästare på heltid. Och 1955 togs ett nytt steg när orkesterföreningen kommunaliserades genom bildandet av Örebro orkesterstiftelse.

En kulturvårdsnämnd för stadsbildens bevarande inrättades i Örebro 1944 efter beslut i stadsfullmäktige. Nämndens främsta uppgift blev uppbyggandet av kulturreseptatet Wadköping. Projektet hade inletts redan 1899, men därefter gått i stå. Liksom i flera andra städer tillkom i Örebro en kommunal kulturnämnd på 1960-talet, närmare bestämt 1966. Det var en stor nämnd med ansvar för kulturvård, konst, bibliotek, teater, musik, dans och film. I mitten av 1960-talet fick Örebro också en fast teaterensemble med spelplats på Hjalmar Bergmanteatern i det av staden nybyggda Medborgarhuset.

Stadsfullmäktige i Örebro biföll 1968 en motion om att en procent av kostnaderna för uppförandet av kommunala byggnader skulle avsättas till deras offentliga utsmyckning. Under de närmast följande decennierna köpte man in mer än 200 konstverk från ett 90-tal konstnärer.

Stadsfullmäktige i Södertälje tillsatte 1946 en nämnd för natur- och kulturskyddet. Namnet ändrades 1952 till kulturnämnden. Efter kriget började också staden organisera kulturlivet i kommunal regi. Biblioteket övertogs således av staden 1945. En musikstyrelse och en kommunal musikledare tillsattes 1947. Och 1948 öppnades Södertälje kommunala musikskola. Betydande bidrag gick också till den Kulturhistoriska föreningen, som sedan 1918 ansvarade för museianläggningen på Torekällberget. Alla insamlade föremål och byggnader skänkte föreningen till staden 1962, och därmed blev museet kommunalt.

I juni 1963 utsåg Södertälje stadsfullmäktige en kommitté för att utreda stadens framtida kulturliv. Samma år beslöt man om en satsning på stadsbiblioteket och anvisade medel därtill. Utredningen resulterade 1967 i en ombildning av kulturnämnden och inrättandet av en tjänst som kulturintendent. Under denna nya organisation frodades kulturen starkt i Södertälje. En konsthall invigdes i maj 1968 och med dess tillkomst växte snabbt konstintresset i staden. En modern teatersalong, kallad Estrad, kunde öppnas i det nybyggda Folkets hus 1970. Staden stod åter för en avsevärd del av finansieringen. Några år senare fick kulturförvaltningen kontakt med teatergruppen Oktober som 1978 blev en fast ensemble i Södertälje på deltid.

Fritid

Fritidsfrågor har, liksom kulturen, kommit in relativt sent som kommunalt verksamhetsområde. En anledning är säkert att det inte heller här funnits någon direkt tvingande lagstiftning. Fritidsfrågorna har varit ett mer eller mindre frivilligt kommunalt åtagande. Hälsovårdsstadgan från 1874 föreskrev visserligen att allmänheten skulle ges tillgång till bad, men kraven var tämligen oklara. Baden sågs dessutom mer som en hälsoangelägenhet än en fritidsfråga. Renlighet befordrade hälsa.

Fram mot sekelskiftet 1900 byggdes både på kommunalt och enskilt initiativ flera varm- och kallbadhus i städerna. Snart tillkom på vissa

platser simhallar i anslutning till varmbadhusen. Ett av de tidigaste kommunala baden med simhall var Renströmska badhuset i Göteborg. Simhallen som uppfördes 1906 finansierades, som så mycket annat i Göteborg, med donationsmedel. Banlängden inskränktes dock till 14 meter. Centralbadets simhall i Stockholm, som var några år äldre, hade 25-yards bana, men anläggningen drevs i privat regi.

Det blev istället Norrköping som först av alla satsade kommunala medel i en 25-yards bassäng. Året var 1916. Städer som inte själva byggde badhus kunde lämna driftsbidrag till privata badhus.

Kommunerna medverkade dessutom, åtminstone i någon form, rätt tidigt vid tillkomsten av friluftsbad. Ett av de mest traditionsrika friluftsbaden var Strömbadet i Stockholm, öppnat 1884. Badet måste dock stängas i början av 1930-talet på grund av vattenföroreningarna, och strax därefter revs anläggningen. Stockholmskommunen fick istället tillgång till Sveriges första moderna bassängbad, när Vanadisbadet öppnades 1937.

Anläggandet av idrottsplatser uppmuntrades tidigt av kommunerna. Arenorna var ofta främst byggda för fotboll och friidrott men kunde vintertid göras tillgängliga för skridskoåkning och bandyspel, med tiden även ishockey. De större idrottsplatserna kunde ha flera banor. Om skolor låg i närheten kunde de använda idrottsplatserna inom gymnastikundervisningen.

Kommunerna har senare även bidragit vid tillkomsten av bland annat tennisbanor, golfbanor, motorbanor, skjutbanor samt anläggningar för skidåkning, utförsåkning, backhoppning, rodd, kanotsport och ridsport. Därtill kommer hallar för inomhusidrotter som handboll, basket, badminton, bordtennis, bowling, brottning, boxning och gymnastik.

I städerna har parker och andra grönområden ofta använts för rekreation, motion och friluftsliv. Parkerna har inte bara bestått av välskötta gräsmattor, slingrande gångar och prunkande blomsterrabatter utan även innehållit lekplatser, bollplaner, plaskdammar, duschanläggningar, skridskobanor, kalkbackar med mera. Stockholms kommun startade 1936 "parkleken" på initiativ av stadsträdgårdsmästaren Oswald Almquist. Med parkleken avsågs ursprungligen barns lek under uppsikt av och stimulans från skolad personal. Senare har också obemannade lekplatser kallats parklek. Stockholms

första parklekar fanns i Observatorielunden på Norrmalm och i Björns trädgård på Södermalm. Parkleken blev en succé. Redan 1938 fanns parklek på ytterligare 14 platser i Stockholm. Och 1940 organiserades parkleken även vintertid.

Stödet till idrotten

Det kommunala stödet till idrotten började vanligen med att man kostnadsfritt ställde mark till förfogande. Byggandet och underhållet av anläggningen skedde däremot i enskild regi, och i hög grad genom ideella insatser. Inte minst på bruksorterna var det vanligt att det ledande företaget satsade stora resurser på både idrottsplatsen och idrottsutövarna. På flera håll utvecklades framgångsrika fotbollsklubbar med kända idrottsstjärnor. Ur bruksmiljöerna kom också skickliga bandyklubbar som Lesjöfors, Västanfors och Skutskär. Andra orter blev kända för sin ishockey, till exempel Surahammar, Fors-haga, Grums och Wivsta-Östrand.

Med tiden blev det allt dyrare att driva idrottsanläggningarna och svara för deras fortsatta utbyggnad. Kommunerna gick då i många fall in och övertog hela ansvaret. Gradvis kommunaliserades därmed idrottsarenorna. Om så inte blev fallet svarade kommunen för en betydande del av driftskostnaderna.

Det växande kommunala ägandet av idrottsanläggningar innebar i sin tur att särskilda kommunala organ tillkom för sport- och fritidsfrågor. Stockholms stad inrättade 1929 en särskild idrottsstyrelse med ansvar för idrottsplatser, bollplaner, skridskobanor och badanläggningar. Ansvaret utvidgades 1939 till att innefatta även friluftsförådringar och namnet ändrades till idrotts- och friluftsstyrelsen. Även i andra städer, bland andra Uppsala, tillkom i början av 1930-talet särskilda styrelser för idrottsplatserna och därmed besläktade frågor.

Ökat engagemang för fritidsfrågor

Efter andra världskriget började kommunerna mer aktivt engagera sig i fritidsfrågor, bland annat genom att ställa mark till det rörliga fritidslivets förfogande. Ibland köpte man upp mark för friluftssändamål i angränsande kommuner. Kommunalt stöd kunde också utgå till raststugor och friluftsgårdar, som till exempel Sätrevallen utanför Linköping och Lida utanför Stockholm. Småbåtshamnar kom

med tiden också att uppfattas som en kommunal angelägenhet liksom anskaffandet av bland annat semesterbyar, skollovskolonier och campingplatser. Semesterbyar och kolonier tillkom till en början främst för kommunens egna invånare. Efter hand uppfördes semesteranläggningar och campingplatser huvudsakligen för att dra till sig turister, till exempel Ronneby brunn och Tylösands havsbad utanför Halmstad.

Turismen har också fått stöd genom kommunala bidrag eller direkt genom kommunala förvaltningsorgan. Tillhandahållandet av förenings- och samlingslokaler, som folkets hus och hembygdsgårdar, är ytterligare exempel på kommunala insatser till stöd för förenings- och fritidslivet.

Stadsfullmäktige i Norrköping bildade 1946 en idrotts- och friluftsstyrelse. I styrelsens uppgifter ingick också att vara kommunalt turistorgan. Norrköping var tidigt framme när det gällde att föra samman fritidsfrågor under en gemensam kommunal förvaltning. I många andra städer låg fritidsfrågorna ännu utspridda på olika förvaltningar och utan särskild samordning. En ytterligare utvidgning av verksamheten ägde rum 1956 när den förebyggande ungdomsvården tillkom. Norrköpings förra idrotts- och friluftsstyrelse ombildades då till en fritidsnämnd.

Stadsfullmäktige i Göteborg däremot nöjde sig länge med en kommunal styrelse för stadens idrottsplatser. Först 1956 inrättades en gemensam förvaltning för idrotts-, friluft- och badfrågorna. I början av 1960-talet hade i stort sett alla Sveriges städer något kommunalt organ för fritidsfrågor, under varierande beteckningar. Fritidsnämnd blev den gängse benämningen efter kommunreformen 1971-74. Ibland räknades även turismen till fritidsnämndens arbetsuppgifter. Några få kommuner har tidvis haft både en idrottsnämnd och en fritidsnämnd.

Kommunernas kostnader för fritid steg avsevärt i början av 1960-talet parallellt med den kommunala expansionen inom andra områden. Det hände att mindre landskommuner som stod inför kommunsammanslagningar passade på att investera i idrotts- och fritidsanläggningar före samgåendet. I annat fall befarade man att investeringarna skulle utebli. Samtidigt fanns hos alla kommuner en

viss prestige i att kunna visa upp moderna idrotts-, fritids- och turist-anläggningar.

Enligt en beräkning från dåvarande Svenska Stadsförbundet betalade invånarna i städer och köpingar omkring 1960 i genomsnitt 90 kronor för idrott, bad och friluftsliv, uttryckt i dagens prisnivå. Det kan jämföras med cirka 3 500 kronor för skolan, omkring 2 700 kronor för städernas fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning eller 1 500 kronor för städernas socialvård. För brandförsvaret betalade städer och köpingar vid denna tid 200 kronor per person, medan städernas kommunikationer uppgick till cirka 360 kronor per stadsbo.

Kommunala finanser 1920–1970

Kommunernas utgifter

Städerna

Städernas utgifter för skola, socialvård, infrastruktur, hälsovård, polis och allt övrigt steg från nästan 5 000 kronor per person 1918 till över 26 000 kronor 1965 räknat i dagens priser. Sett över hela perioden blir det en ökning med 3,6 procent om året. Tillväxten var därmed något högre än under perioden 1880–1910, då uppgången stannade vid tre procent. Förändringen var dock inte jämnt fördelad mellan åren. Den starkaste ökningen inföll efter andra världskriget. Mellan 1946 och 1965 var expansionstakten hela 5,3 procent om året. Medan den tidigare (1930–1946) inte varit högre än 1,6 procent. En anledning till denna svagare utveckling var den ekonomiska krisen på 1930-talet och världskriget. Städernas utgifter per invånare stagnerade 1933–35 för att i början av kriget (1940–43) falla tillbaka. Där- emellan fanns utrymme för viss återhämtning och tillväxt.

Ökningstakten var ännu starkare för köpingar och landskommuner tillsammans. Från låga utgångsvärden ökade utgifterna med åtta procent om året mellan 1946 och 1965. Och uppgången var nästan lika stark 1918–1930. Under den mellanliggande perioden med dess kriser var den lägre (3,8 procent) men ändå högre än i städerna.

Den utgiftspost som ökade allra mest i städerna var skolan. Tillväxten var över sju procent om året under perioden 1946–65. Men skolan växte starkare än andra verksamheter även före 1946. Lägst var ökningen för infrastrukturen, som samtidigt var den klart största posten. Flera städer investerade i ny infrastruktur under 1930-talet för att motverka arbetslösheten. Det gjorde att kostnaderna för infrastruktur tillfälligt ökade mer än många andra utgifter.

På 1920-talet växte utgifterna för fattigvården i samma takt som för skolan. Kommunerna fick då bland annat ökat ansvar genom den nya barnavårdslagstiftningen men också inom nykterhetsvården.

Bakom genomsnittstalen gömmer sig som alltid stora variationer. År 1930 betalade stockholmarna mer än 10 000 kronor per invånare i dagens priser för de kommunala verksamheterna. Småländska Värnamo hade de lägsta utgifterna med 2 500 kronor per person. De större städerna hade ofta högre utgifter än de mindre. Göteborg hade således den högsta kostnaden 1965 med 35 000 kronor per invånare, medan utgifterna i Söderköping stannade vid 13 000 kronor per person.

Socialdemokratiskt styrda städer hade ofta högre utgifter per invånare än de övriga. Anledningen behöver dock inte vara skillnader i politisk ledning. Socialdemokraterna var ofta starka i större och expansiva städer där behoven också kan ha varit större än i de mindre. Regionalt var bilden i huvudsak densamma som tidigare. I genomsnitt tycks således städernas utgifter per person ha varit något lägre i södra Sverige än i övriga landet.

Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping stod ännu 1965 utanför landstingen. Helsingborg och Gävle var landstingsfria fram till 1963, då de återgick till sina respektive landsting. Dessa städer hade att besluta om verksamheter och utgifter som för övriga städer sköttes av landstingen. Landstingsfriheten kan därmed ha bidragit till att höja deras kostnader per invånare.

Köpingarna

Efter att köpingar och landskommuner i sammandragen redovisats tillsammans mellan 1918 och 1945, har vi från 1946 åter tillgång till separata uppgifter. Det mönster som framträder bland köpingarna påminner i hög grad om städerna. Den totala utgiftsökningen upp-

gick under perioden 1946–1965 till 5,7 procent om året och var därmed bara något högre än i städerna. Besluten från fullmäktige i landets köpingar innebar att den största utgiftsökningen föll på skola och socialvård, precis som i städerna. Infrastrukturen däremot ökade i långsammare takt än övriga poster. De redan 1946 låga kostnaderna för hälsovården hade ytterligare reducerats något vid 1960-talets mitt.

Enskilda köpingar kunde ha väl så höga utgifter som städerna. År 1950 betalade man i Täby cirka 20 000 kronor per person i dagens prisläge för de kommunala verksamheterna. Det var något mer än i Skellefteå, som hade de högsta utgifterna bland städerna.

Municipalsamhällen

Municipalsamhällellenas totala utgifter per person uppgick 1915 i genomsnitt till cirka 340 kronor, mätt i dagens priser. Utgifterna steg därefter gradvis upp mot 2 800 kronor 1960. Det ger en årlig tillväxt på 4,7 procent. Starkast var uppgången efter 1945 (6,5 procent), medan perioden 1930–1945 även för municipen kännetecknas för en relativt svag utveckling. Genomgående framstår utgiftsökningen per år som något högre än i städerna och köpingarna, samtidigt som nivån är lägre.

Municipens största utgiftspost var den fysiska infrastrukturen. Man investerade bland annat i gator och vägar, elverk och vattenledningar. I genomsnitt betalade municipens invånare år 1915 ungefär 270 kronor för den fysiska infrastrukturen i dagens pris. Beloppet hade ökat till 2 500 kronor 1960. Tillväxten per år var därmed högre för den fysiska infrastrukturen än för municipens övriga utgiftsslag.

Investeringarna i infrastrukturen bekostades delvis genom upplåning. Utgifterna för räntor var därför periodvis den största delposten efter den fysiska infrastrukturen. Ränteutgifterna varierade dock en hel del mellan åren. De var relativt låga under 1940-talet för att åter stiga mot slutet av 1950-talet. Även förvaltningskostnaderna var stundtals framträdande.

Skolan sköttes och finansierades till en början huvudsakligen av den kyrkliga församlingen och senare av landskommunen, varför municipens skolutgifter genomgående var mycket små och varierande över tid. Samma sak gäller för hälsovården, även om municipens kostnader för hälsovård per person var högre än för skolan.

Skillnaderna i utgifter varierade avsevärt mellan enskilda municipalsamhällen. De bohusländska fiskelägena Tjörnekalv samt Kyrkesund med Björholmen redovisade 1915 inga utgifter alls. Det gjorde inte heller Nordmalings kyrkovall i Västerbotten. Ytterligare ett tjugotal municip hade utgifter under en krona per person. Flera av fiskelägena återkommer senare med låga kostnader.

Den dyraste verksamheten bedrevs 1915 i Strömsund, där utgifterna uppgick till över 5 000 kronor per person i dagens priser. Och 1950 hade Jörn och Nyland också kostnader på drygt 5 000 kronor per person. Det var ofta investeringar i vatten- och elverk samt gator och vägar som medförde stora utgifter.

Landskommunerna

Skola och fattigvård/socialvård förblev viktiga poster i landskommunernas budgetar under perioden 1920–1970. Underhållet av kyrkan drog också betydande kostnader. Andra utgifter ökade dock snabbare, så skolan, fattigvården och kyrkans andel av totala utgifter föll successivt tillbaka.

Det som ökade på landet var främst kostnaderna för infrastruktur. Till en början var uppgången måttlig men tilltog efterhand och särskilt efter storkommunsreformen 1952. Investeringar i infrastruktur blev för vissa kommuner den största budgetposten, och krävde mer pengar än skolan och socialvården. På 1960-talet uppgick infrastrukturen till mer än 30 procent av landskommunernas samtliga utgifter. I Dörby storkommun, utanför Kalmar, avsattes halva budgeten för infrastruktur. De tidigare stora skillnaderna i utgifternas sammansättning mellan stad och landskommun var på väg att försvinna.

Kommunernas inkomster

Städerna

De svenska städerna fick under denna period i genomsnitt mellan 40 och 50 procent av sina inkomster genom kommunalskatten. En ungefär lika stor andel kom från hyror, arrenden, kommunala avgifter och liknande. Statsbidragen var av mindre betydelse.

Inkomsternas sammansättning skiftade mellan städerna. I allmänhet fick de mindre städerna en större del av sina inkomster genom skatter och statsbidrag än de större städerna. De större städerna fick å andra sidan in mer pengar via driften, det vill säga från avgifter, hyror och liknande poster.

Det fanns också en skillnad mellan äldre och yngre städer. De städer som tillkom under 1900-talet levde i högre grad än de äldre städerna på skatter och statsbidrag. Kiruna, som blev stad 1948, fick hela 80 procent av inkomsterna från kommunalskatten 1950. Äldre städer, som Marstrand och Skellefteå redovisade samtidigt över 60 procent inkomster från driften. Statsbidrag svarade 1965 för ungefär en tredjedel av inkomsterna i Bollnäs, Kramfors och Hagfors, samtliga tre bildade på 1940-talet.

Köpingarna

Köpingarna var mer beroende än städerna av inkomster från skatter och statsbidrag. Skillnaderna mellan enskilda köpingar kunde samtidigt vara betydande. Flera småländska köpingar var 1930 stora mottagare av statsbidrag. Figeholm, Älmhult, Mörbylånga och Emmaboda finansierade det året mer än en tredjedel av sin verksamhet med statliga bidrag. Andra köpingar, till exempel Bollnäs, fick inte några statsbidrag alls, utan levde på skattemedlen.

De norrländska köpingarna Åsele, Vilhelmina, Älvsbyn och Holmsund fick 1965 nästan hälften av sina inkomster från statsbidrag. Andra norrländska köpingar, som Vännäs och Sveg, finansierade samma år sin verksamhet till två tredjedelar genom skatterna. Endast Herrljunga hade en ännu högre andel inkomster från skatterna.

Municipalsamhällen

Inkomsternas sammansättning varierade en hel del mellan de särskilda municipalsamhällena. Andelen skatt av totala inkomster kunde röra sig inom hela intervallet 0–100 procent. För flertalet municipalsamhällen var dock skatten den överlägset viktigaste inkomstkällan. Minst sex av tio municip fick mer än hälften av inkomsterna den vägen. Vissa samhällen var ibland hundraprocentigt skattefinansierade. Flera av dessa var små bohuslänska fiskelägen, som Bleket,

Edshultshall, Stocken och Tjörnekalv. Samtidigt fanns det orter som inte debiterade någon skatt alls. I vissa fall växlade ett och samma samhälle från 0 till 100 procent. Bleket och Tjörnekalv noteras för noll procent inkomst genom skatt 1915 men 100 procent såväl 1930 som 1950.

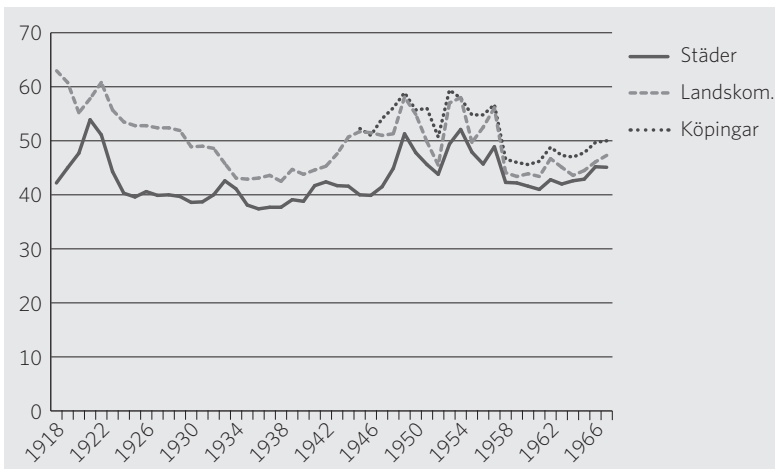
Municipipen med låg andel skatteinkomster av totala inkomster hade också låga utgifter per person. Utgifterna täcktes där genom olika former av avgifter, hyror eller arrenden. I regel var det vatten-, hamn- och elavgifter som kompletterade skattefinansieringen.

Statsbidrag var ovanliga. År 1915 var det bara 17 av 164 orter som mottog statligt stöd. Mest beroende av statsbidrag var det året Vilans municipalsamhälle utanför Kristianstad, med en andel på drygt 20 procent av inkomsterna.

Landskommunerna

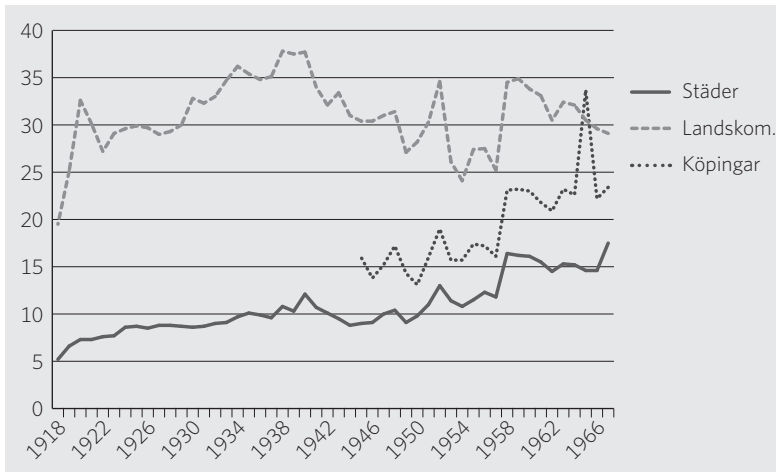
Landskommunerna finansierade i allmänhet omkring hälften av sin verksamhet genom kommunalskatten. Tendensen var dock att andelen skatteintäkter minskade. Landskommunerna var, liksom köpingarna, mer beroende av skattemedel och statsbidrag än städerna. Däremot var inkomster från avgifter, hyror och arrenden mindre viktiga för landskommunerna.

DIAGRAM 5. Procentuell andel skatter av kommunala inkomster 1918–1967



Referens: sos, Kommunala finanser; urbanhistory.su.se

DIAGRAM 6. Procentuell andel statsbidrag av kommunala inkomster 1918-1967



Referens: sos, Kommunala finanser; urbanhistory.historia.su.se

Utdebiteringen

Städerna

Städernas genomsnittliga utdebitering av skatt mer än fördubblades mellan 1920 och 1970 från cirka 7 till 15 procent. Det var inte alltid fråga om någon jämn ökning år från år. Højningar kunde varvas med sänkningar. Skatteuttaget ökade i samband med de ekonomiska kriserna i början av 1920- och 1930-talen, men också vid inledningen av andra världskriget. Däremellan fanns utrymme för skattesänkningar. Alla förändringar i det kommunala skatteuttaget baserades på beslut i städernas fullmäktigen.

Skattesatsen varierade mycket mellan städerna. År 1920 stod Avesta för den högsta utdebiteringen med elva procent, medan man i Kungsbacka bara behövde betala fem procent av inkomsten i kommunalskatt. I mitten av 1960-talet var det de landstingsfria städerna som hade högst kommunalskatt. De hade också flera kommunala uppgifter att sköta än de övriga städerna. Norrköping debiterade 1966 mer än 18 procent i kommunalskatt, vilket var det årets högsta notering. På 1920- och 1930-talen däremot framstod inte de landstingsfria stä-

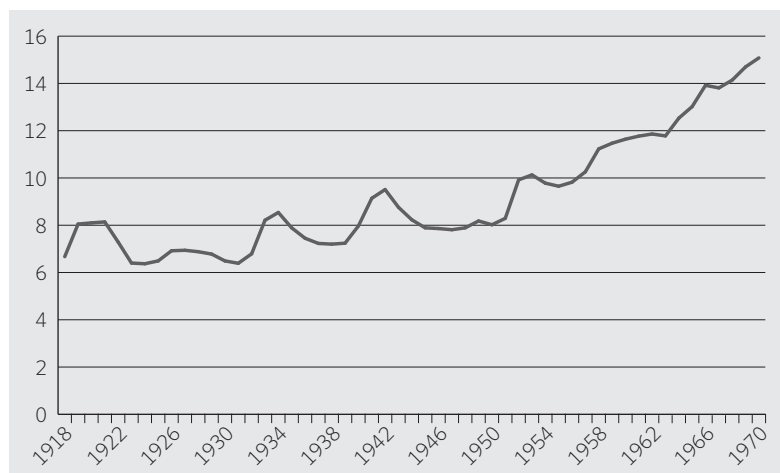
derna som högskatteorter. Det var först på 1950- och 1960-talen som de började höja kommunalskatten mer än andra städer. När Gävle 1963 förenades med landstinget gick man direkt från en hög till låg skattenivå.

Bland städerna med särskilt låg skatt återkommer regelbundet Djursholm och Skanör-Falsterbo. På 1920- och 1930-talen var det dock Kungsbacka som stod för den allra lägsta noteringen, och även stadsfullmäktige i Kungälv beslöt vid den tiden om ovanligt låga utdebiteringar. Såväl Kungsbacka som Kungälv kännetecknades även av låga skatter dessförinnan. Men med tiden ökade skatteuttaget i båda städerna och de lämnade gruppen med särskilt låg utdebitering.

Flera av lågskattestäderna hade ett relativt blygsamt invånarantal. Något påtagligt samband mellan antal invånare och kommunalskattens storlek har dock inte funnits. Däremot var skattesatsen länge vanligen högre bland städerna i norra Sverige än bland övriga städer. Skillnaden mellan städer i olika landsändar var som störst på 1930-talet och har därefter utjämnats för att vara helt eliminerad 1966.

Den politiska majoriteten kan också ha haft betydelse för kommunalskattens storlek. I allmänhet var utdebiteringen under den här perioden högre i arbetarstyrda städer än i städer med borgerligt

DIAGRAM 7. Städernas utdebitering av skatt till borgerlig kommun 1918–1970



Referens: sos, Kommunala finanser; urbanhistory.historia.su.se

styre. Samtidigt var det ofta fråga om samlingsstyre, och skattebesluten togs i endräkt. Det regionala mönstret syns även här. I såväl städer med majoritet för arbetarpartierna som i borgerligt dominerade städer var kommunalskatten, med vissa undantag, högre i norra Sverige än i övriga landet.

Köpingarna

Utdebiteringen var generellt något lägre i köpingarna än i städerna. För köpingar och landskommuner tillsammans låg den genomsnittliga utdebiteringen till borgerlig kommun runt sex procent fram till 1930-talet. Liksom i städerna ökade skatteuttaget väsentligt i samband med 1930-talskrisen och på nytt i början av andra världskriget. När köpingar och landskommuner började särredovisas från 1946 var landskommunerna åter kring nivån sex procent och köpingarna något högre. Därefter har köpingsfullmäktige runt om i landet beslutat om tämligen kontinuerliga skattehöjningar upp till över tolv procent år 1970.

Bland de köpingar som fanns 1930 var skatten högst i Säffle, som debiterade 9,40 procent. Älvsbyn hade högsta kommunalskatten 1950 med 11,94 procent och följdes närmast av fyra andra norrländska köpingar. Västmanländska Kungsör debiterade 1965 en kommunalskatt på 14,45 procent, vilket var det årets högsta notering bland dåvarande köpingar.

Stockholmsförorterna Saltsjöbaden och Stocksund återkom städigt med särskilt låg skatt. När Danderyd fick köpingsrättigheter 1946 sällade man sig till gruppen av lågskatteköpingar. Andra stockholmsförorter som Sollentuna (köping 1944) och Täby (köping 1948) hade högre skatt, men ändå lägre än köpingarna i allmänhet.

Landskommunerna

Det landskommunala skatteuttaget var något lägre än köpingarnas och städernas, och med en uppåtgående trend sedan slutet av 1940-talet. Mellan 1947 och 1970 fördubblades utdebiteringen från sex till tolv kronor.

På samma sätt som bland städerna var skattetrycket på landet högst i norra Sverige. De som bodde på landsbygden i Norrbottens län fick till exempel betala 10,36 procent i kommunalskatt 1950,

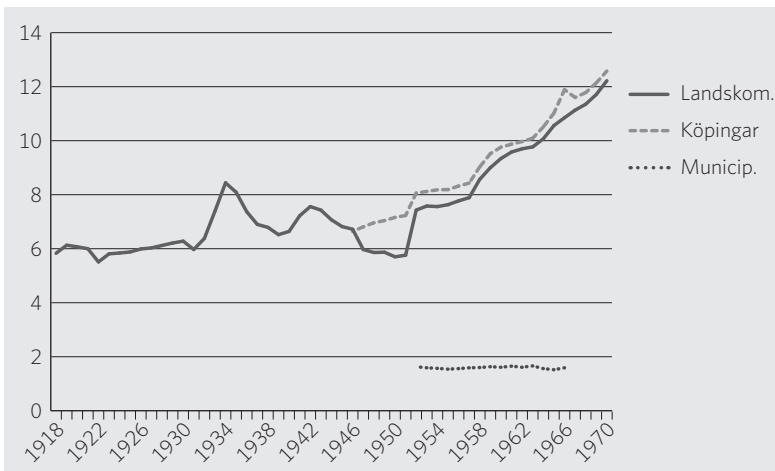
medan utdebiteringen i Malmöhus län stannade vid 4,67 procent. Även landskommunerna i Kristianstads och Hallands län hade ett lågt skatteuttag. I summorna ingår såväl debiteringen till borgerlig som kyrklig kommun.

Municipalsamhällen

Municipalsamhällena garanterades beskattningsrätt genom den särskilda förordningen från seklets början. Skattemedlen skulle användas för att finansiera de utgifter som uppstod när stadsstadgor skulle tillämpas. Därutöver skulle var och en naturligtvis betala den ordinarie skatten till landskommunen.

Municipens skattesats låg ofta i intervallet noll till tre kronor per skattekrona. Alla samhällen debiterade inte alltid särskild municipalskatt. Av 163 municip 1915 avstod 26 stycken från att ta ut skatt. Med tiden blev det allt färre som tillämpade nolltaxa. Ännu 1930 förekom det dock i tolv av 202 municip. Men 1950 var det bara ett av 201 samhällen som klarade sin ekonomi utan den särskilda municipalskatten. Och det var östgötska Kolmårdens municipalsamhälle i Krokeks landskommun.

DIAGRAM 8. Utdebitering till borgerlig kommun i köpingar, landskommuner och municipalsamhällen 1918-1970



Referens: sos, Kommunala finanser; urbanhistory.historia.su.se

Vanligaste utdebiteringen var till en början en krona, vilket senare steg till två kronor. I enstaka fall och tillfälligt kunde skatteuttaget vara långt högre. Hälleviksstrand hade till exempel 1930 en uttaxering på hela 7,6 procent. Generellt steg municipalskatten från 0,8 till 1,75 procent mellan 1915 och 1960.

Stadsfullmäktige sammanträder 1920

Vänernborg

I Vänernborg liksom i andra svenska städer ordnades kommunala val i mars 1919 med för första gången allmän och lika rösträtt för män och kvinnor. Men det fanns en rad restriktioner för att få rösta. Man skulle till exempel ha fyllt 23 år, betalt sin skatt, inte vara omyndigförklarad eller försatt i konkurs och inte heller tagit emot fattigvårdshjälp. Trots begränsningarna ökade valmanskåren och valdeltagandet väsentligt. I Vänernborg deltog två av tre röstberättigade i stadsfullmäktigevalet 1919.

Valet utföll så att Högern fick tolv platser, Liberalerna sex, Socialdemokraterna åtta och Vänstersocialisterna fyra. Stadens fullmäktige bestod således av 30 platser och 5 av de nyvalda var kvinnor. Antalet ledamöter bestämdes av stadens storlek, och Vänernborg hade vid denna tid cirka 8 800 innevånare.

Av kvinnorna betecknades två som Höger, en som Liberal och två som Socialdemokrater. Kvinnoandelen var ovanligt hög i jämförelse med andra städer. Flera av de nyvalda satt sedan tidigare i fullmäktige. Mer än hälften av de ledamöter (alla män) som hade utsetts i december 1918, då den 40-gradiga skalan fortfarande gällde, valdes in i det nya fullmäktige. Det uppstod således ingen dramatisk förändring på den lokala scenen. Och så var det i alla städer.

Stadsfullmäktige förnyades vid den här tiden till hälften vartannat år. Nytt val hölls i december 1920. Då skulle 15 ledamöter utses för att ersätta de 15 som valts på kort tid. Den gången kunde man i Vänernborg rösta på kandidater under beteckningen Fri- och rättigheter. Det var ett slags missnöjesparti, vars företrädare opponerade

mot de kommunala åtgärder fullmäktige beslutat om. Partiet fick två mandat. Valresultatet innebar i övrigt att Högern stärkte sin position, medan Liberaler och Vänstersocialister föll tillbaka. Ingen av de nyvalda representanterna var kvinna. För tre kvinnor gick mandat-tiden ut 1920, varför fullmäktige därefter bara bestod av två kvinnor.

Stadsfullmäktige i Vänersborg höll sitt första sammanträde för året lördagen den 10 januari. Överläggningarna inleddes med att två justeringsmän utsågs varefter man med acklamation valde "Herr vattenrättsdomaren mm" Hugo von Sydow till ordförande för 1920. Han hade även tidigare varit fullmäktiges ordförande, så inte heller på den punkten innebar den vidgade rösträtten någon dramatisk förändring. Till vice ordförande utsågs 1920, likaså med acklamation, poliskonstapeln Anton Lundgren. Även han hade skött det uppdraget under föregående år.

Ett av de större ärendena vid det första sammanträdet gällde reparation av stadshuset. Det hade bordlagts vid föregående sammanträde i december 1919. Nu ställdes två snarlika förslag mot varandra. Det något större och dyrare förslaget bifölls utan votering.

Stadshusets reparation innebar att stadsfullmäktige fick byta sammanträdeslokal. De flesta sammanträden under 1920 ägde rum i länsresidenset. Vanligen möttes man andra lördagen i varje månad, utom under juli och augusti, med start klockan sex om eftermiddagen.

Ärenden

Sammanlagt behandlade Vänersborg stadsfullmäktige 276 ärenden på 14 sammanträden. Det ger ett snitt på cirka 20 ärenden per möte. Arbetsbelastningen framstår detta år som något högre jämfört med 1863, när fullmäktige infördes. Då behandlades i medeltal bara nio ärenden per sammanträde. Ökningen är kanske delvis av teknisk natur. Det var färre ärenden 1920 som avgjordes direkt utan föregående beredning av drätselkammaren. Mängden ärenden är också beroende av fullmäktiges beslutsordning.

Den största ärendekategorin i Vänersborg 1920 var, liksom 1863, de ekonomiska frågorna. Hit räknas bland annat frågor om de kommunalanställdas löner, pensioner och andra ersättningar. Dyrtidstillägg på lönen var ett ofta återkommande ärende under detta krisår i spåren av första världskriget. Ansökningar om skattebefrielse eller

skattenedsättning var av samma skäl regelbundna inslag på ärendelistan. Fullmäktige skulle också besluta om budgetar, revisionsberättelser och förvaltningsrapporter. Nästan 40 procent av alla ärenden har jag klassificerat som ekonomiska.

Andra ofta återkommande ärenden var valfrågor, precis som 1863. Det gällde beslut om ledamöter till olika nämnder, styrelser och kommittéer. Många personer avsåg sig sina uppdrag och avsägelsen skulle godkännas av fullmäktige innan ersättare kunde utses.

De kommunala förtroendeuppdragen sköttes vid sidan av annat arbete och mot låg ersättning. I Vänersborg sammanträdde fullmäktige som vi sett på lördagskvällar, när veckans ordinarie arbete var slut, och utan sammanträdesarvoden. Mindre arvoden kunde i städer utgå till ordförande i fullmäktige och nämnder. Kontorshjälp fanns endast i begränsad utsträckning och många folkvalda fick därför även sköta administrationen.

För samtiden var det närmast en självklarhet att spara på kommunala medel och att ansvariga folkvalda skulle sköta skrivarbetet med eller utan hjälp. I Vänersborgs fullmäktige väcktes under 1920 fyra motioner om skrivhjälp och ersättningar för nedlagt arbete. Taxeringsnämnden anförde att deras uppdrag hade blivit alltmer betungande. Arbetet sträckte sig över flera dagar. De var därför tvungna att ta ledigt från ordinarie jobb med förlorad arbetsinkomst som följd. Nyrekryteringen till nämnden var problematisk och många avsåg sig förtroendeuppdraget. Nämndens ledamöter yrkade nu på ersättning per timme på samma sätt som förekom i andra städer. När ärendet kom till stadsfullmäktige blev det avslag efter votering. Nykterhetsnämnden däremot beviljades anslag för skrivmaterial och porton.

En tredje stor grupp av ärenden kretsade kring infrastrukturen. Förutom reparationerna av stadshuset och stadshotellet rörde det sig bland annat om stadsplanefrågor, bostäder, fastighetsinköp, gatuarbeten, bensinupplag, el- och avloppsledningar. I april behandlade fullmäktige en motion om inkorporering av Blåsut med flera områden i Vassända-Naglums landskommun. Någon inkorporering blev det inte den gången. Det kom att dröja till 1945 innan Blåsut-området införlivades med Vänersborgs stad.

Merparten av de sociala ärendena handlade om tillstånd till försäljning av pilsnerdricka. De remitterades normalt till nykterhets-

nämnden för utlåtande innan fullmäktige fattade sitt beslut. Ett mindre antal ärenden gällde kulturella frågor. Anslag beviljades till regementsmusiken, museistyrelsen, läsestugan och folkbiblioteket. Däremot blev det avslag på en begäran att få använda nöjesskattemedel för att bygga upp en idrottsfond.

Ärendena förefaller denna gång, liksom 1890, vara mer förberedda och ledamöterna mer disciplinerade och kunniga än under stadsfullmäktiges första verksamhetsår 1863. Ingen ledamot bötfölls för olaga frånvaro. Vanligen hade tre till fem personer giltigt förhinder. Justeringsuppdragen cirkulerade mellan ledamöterna. Magistraten använde inte någon gång sin rätt att närvara på stadsfullmäktiges sammanträden och delta i debatterna. En enda reservation lämnades. Överklaganden förekom inte alls. Tjugoen ärenden ledde till votering, vilket var nästan åtta procent av samtliga. Slutna sedlar förekom vid fem personval.

Oskarshamn

Oskarshamn var med sina 9 200 invånare vid den här tiden ungefär lika stort som Vänersborg. Fullmäktige skulle därmed bestå av 30 ledamöter. Valen 1919 och 1920 gav en stabil borgerlig övervikt. Två av tre röstberättigade deltog i valet 1919, och de valde in tre kvinnor i fullmäktige. Den allmänna och lika rösträtten innebar inte heller i Oskarshamn några dramatiska förändringar.

Mängden ärenden på stadsfullmäktiges bord var nästan exakt densamma som i Vänersborg. Under elva sammanträden behandlade stadsfullmäktige i Oskarshamn 273 ärenden, nästan 25 per gång. Som mest bestod agendan av 56 ärenden och som minst av 11. Borgmästare Grauers eller rådman Wihlborg deltog regelbundet i fullmäktiges överläggningar och ibland framförde de synpunkter. Närvaron var ungefär densamma som i Vänersborg. Vid ett tillfälle uteblev en ledamot utan giltigt skäl och bötfölls.

Stadsfullmäktige i Oskarshamn sammanträdde vanligen den första tisdagen i varje månad, troligen på kvällstid. Infrastruktur var den största ärendekategorin och vanligare än i Vänersborg. De handlade bland annat om stadsplaner, oljecisterner, bensinupplag, fastigheter,

markfrågor, bostäder, vägar, elverkets ombyggnad, tullhus, belysning och grundvattenundersökning. I mars diskuterade fullmäktige en skrivelse från Svenska Lufttrafik AB om anordnande av en landningsplats för flygplan inom staden. Och i april utsågs en generalplanenämnd med sju ledamöter. Anslag för upprättande av generalplanen hade fullmäktige beviljat i februari. För uppdraget ville man anlita den ansedde stadsingenjören Albert Lilienberg från Göteborg. Det var i början av 1920-talet som de svenska städerna började med generalplanering, så Oskarshamn var tidigt ute.

Ansökningar om skattebefrielser eller skattelindring var färre än i Vänersborg. Vid varje sammanträde behandlades dock några ärenden om lönetillägg till följd av dyrtiden.

Borgmästare Grauers fick avslag på sin anhållan om medel till skrivhjälp. Frågan gick till votering och avslogs. Andra ekonomiska frågor gällde budgetar och revisioner. Tillsammans utgjorde de ekonomiska ärendena ungefär en fjärdedel av samtliga.

Valfrågor var en stor kategori även i Oskarshamn. Ärendelistan till årets sista sammanträde upptog inte mindre än 18 personval. I tre fall fördelades uppgifterna genom lottdragning.

Ett tiotal ärenden rörde kulturfrågor. Fullmäktige beviljade anslag till stadens föreläsnings- och biblioteks förening, men även till några studiecirkelns biblioteksverksamhet. Däremot halverade stadsfullmäktige hembygdsföreningens ansökan om bidrag till fotografering av staden.

Ansökningar om tillstånd för pilsnerförsäljning, vilka var vanliga i Vänersborg, förekom inte alls i Oskarshamn. Däremot behandlade fullmäktige under året att antal utskänkingsärenden.

Voteringar var ovanliga i Oskarshamns stadsfullmäktige 1920. Vänersborgs stadsfullmäktige voterade det här året fyra gånger så ofta som kollegorna i Oskarshamn. Inga överklaganden eller reservationer mot fullmäktiges beslut lämnades heller in.

Varberg

Varberg, med cirka 8 000 invånare 1920, tillhörde samma kategori som Vänersborg och Oskarshamn och skulle utse 30 ledamöter till

stadsfullmäktige. Första valet med allmän och lika rösträtt förrättades den 26 mars 1919. Högern, Liberalerna och Socialdemokraterna fick vardera tio platser i fullmäktige. Samtliga valda var män. Valdeltagandet var 74 procent och därmed något högre än i våra övriga två städer.

Till fullmäktiges ordförande utsågs efter omröstning stadsläkaren J. S. Almer. Han hade även tidigare innehaft den posten. Vice ordföranden, trafikchefen L. O. Collin valdes också om. Inte heller i Varberg innebar således övergången till allmänna val någon radikal förändring av stadsfullmäktige.

Stadsfullmäktige i Varberg sammanträdde tio gånger under 1920. I regel träffades man i rådhuset på torsdagar. Totala antalet ärenden, 234 stycken, var obetydligt lägre än i Vänersborg och Oskarshamn. Eftersom man hade färre sammanträden blev antalet ärenden per sammanträde något högre. Som mest behandlades 36 ärenden och som minst 6.

Ärendefördelningen 1920 påminner i hög grad om förhållandena från 1864 med infrastrukturfrågor som största kategori. De utgjorde ungefär en tredjedel av samtliga ärenden. Näst störst var gruppen ekonomi med en dryg femtedel av ärendemängden. Alla tre städerna hade i stort behållit ärendeprofilen från 1860-talet. I Varberg och Oskarshamn dominerade båda åren infrastrukturen, medan Vänersborg visar övervikt för ekonomiska frågor.

I Varberg handlade många infrastrukturärenden om mark, fastigheter, hamn och stadsplanering. Vidare diskuterade fullmäktige avloppsledningar, renhållning, gatubelysning, gångbanor, inköp av brandslang med mera. Man hade också att ta ställning till en ansökan om att få anlägga en bensinstation ("tappstation" eller "mack"). Det vittnar om att bilismen var i antågande. Fullmäktige ombads även yttra sig över ett förslag till "Förordning om automobilskatt mm".

De ekonomiska ärendena innehöll förutom budgetäskanden och revisionsrapporter en hel del beslut om dyrtidstillägg och andra lönefrågor för de kommunalt anställda. Ansökningar om skattebefrielser var också rätt vanliga. Många av de sociala frågorna gällde utskänkningstillstånd bland annat för pilsnerdricka. Fattighjälpsfrågor nådde mer sällan fram till fullmäktiges bord. Ett undantag var "mindre bemedlades livsvillkor" som aktualiserades på grund av dyrtiden.

Kulturella frågor förekom, men inte i stor mängd. Det rörde sig bland annat om bidrag till föreläsningsföreningen och arbetarbiblioteket. Varbergs musiksällskap hade ansökt om befrielse från nöjes-skatt, vilket avslogs.

En hel del frågor avgjordes genom votering. Ibland krävde ett ärende voteringar i två steg. Först röstade man om hur proposition skulle ställas och därefter följde huvudvoteringen. Två omröstningar slutade oavgjort, och avgjordes genom ordförandens utslagsröst. I andra fall blev det bara en rösts övervikt åt endera hållet. Men det fanns också frågor där en klar majoritet av ledamöterna röstade på samma förslag. Lottning tillgreps i ett fall och det var när man skulle utse ledamöter till nykterhetsnämnden. Fem ärenden följdes av reservation mot fullmäktiges beslut.

Voteringar var ungefär lika vanligt i Varberg som i Vänersborg. I båda städerna avgjordes sju-åtta procent av ärenden efter rösträkning. Oskarshamn skiljer här ut sig genom att frågorna i så ringa grad (en-två procent) avgjordes genom omröstning.

Stadsfullmäktige sammanträder 1950

Vänersborg

För Vänersborg har jag inte haft tillgång till fullmäktigeprotokoll för 1950. Istället har jag använt mig av Stads- och kommunhistoriska institutets pressklippssamling. Vid den här tiden följde tidningarna noggrant verksamheten i stadsfullmäktige. Dagordningen var inför varje sammanträde. I referaten från överläggningarna följdes ärendena punkt efter punkt. Voteringar angavs och rätt ofta vilka som valdes att justera protokollen. Debatter redovisades utförligt vilket inte var fallet i protokollen.

Förman Oscar Andersson lät ibland ordförandeklubban ”gå raskt och snällt” enligt tidningsreferenten. Nästan 300 beslut fattades under året. En övervägande del avsåg förbättringar av stadens infrastruktur. Den andelen var avsevärt mycket högre än tidigare. Nya investeringar i gator och vägar förekom regelbundet på ärendelistan

tillsammans med bland annat markfrågor, underhåll av stadens byggnader samt ledningar för vatten och avlopp. Vid årets sista sammanträde beslöt fullmäktige om inköp av tre tjänstebilar. Det fick en av ledamöterna att bekymrat fråga vem som skulle köra bilarna. Tidigare under året hade även anslag beviljats för anskaffande av polisbil.

Ekonomifrågor, som tidigare varit en stor post, förekom 1950 i mer begränsad omfattning. Andelen valfrågor gick också ned 1950 jämfört med tidigare. Däremot ökade kultur- och fritidsfrågor samt skolfrågorna. Det kan man se som ett tecken på tidens välfärdspolitik, som till en början mycket handlade om skolan. Det är samtidigt ett tecken på breddningen av den kommunala verksamheten mot kultur, fritid och idrott.

Under året beslöt fullmäktige bland annat om reparationer eller ombyggnader av kommunala flickskolan, Norra skolan och läroverket. Ett ärende gällde uppförandet av en ny folkskola. Yrkesskolan fick vid två tillfällen anslag för inköp av maskinell utrustning. Lokal för skolmåltider var ett annat återkommande skolärende. En ny lärartjänst inrättades vid kommunala flickskolan efter beslut av fullmäktige. Övningslärartjänster och fria läroböcker är ytterligare exempel på ärenden från 1950. Yrkesskolan firade 25 år och kommunala flickskolan 75 år. I båda fallen tillsköt fullmäktige anslag.

Fullmäktige i Vänersborg stöttade vidare teaterverksamheten, stadsmusiken, militärmusiken, museet, arbetarinstitutet, centralbiblioteket och folkbiblioteksföreningen. Medel reserverades även för ”lek och allsång i Badhusparken”. Flera ärenden gällde idrott och fritid, till exempel anläggandet av en tävlingsbana för trav och motorsport på Grunnebohed. Inför sommarsäsongen beslöt man om badplats och simbanor men också vattenledningar till koloniträdgårdar. Anslag beviljades även för tennisbanor, och lekledare anställdes vid stadens lekplatser.

Fyra frågor avgjordes genom votering. Två gällde tjänstetillsättningar och de övriga två tillstånd att försälja pilsnerdricka. Inga beslut föranledde reservationer.

Vänersborgs stadsfullmäktige sammanträdde 1950 på tisdagar klockan 19.00 i rådhusalen. Fullmäktige bestod nu av 40 ledamöter, varav 5 kvinnor. Hälften av ledamöterna var invalda från socialdemokraternas valsedlar. Även kommunisterna ställde upp med egna lis-

tor och fick tre mandat i 1946 års val. Representanterna för Högern, Folkpartiet och Bondeförbundet ingick i kartellen ”Fram till val”.

Oskarshamn

Oskarshamns stadsfullmäktige sammanträdde tio gånger 1950 under ledning av Waldemar Olsson. Fullmäktige bestod fortfarande av 30 ledamöter och en majoritet, 17 personer, representerade Socialdemokraterna. Fyra av ledamöterna var kvinnor. Liksom tidigare möttes man på tisdagar. Magistraten var representerad vid samtliga tillfällen utom ett, och vanligen av borgmästaren Bengt Alvesten. Mängden ärenden per tillfälle varierade mellan 13 och 43. Totalt kom fullmäktige upp i över 220 beslut vilket var ett femtiotal färre än 1920.

Ärendestrukturen skilde sig inte dramatiskt från 1920. Infrastruktur var största kategori med ungefär en tredjedel av samtliga ärenden. Därefter följde val och ekonomi. Ett ärende som återkom flera gånger handlade om uppförandet av en kommunal tvättstuga. Den skulle enligt beslut i stadsfullmäktige drivas i stiftelseform tillsammans med landskommunerna Döderhult, Misterhult och Kristdala.

Flera ärenden på 1950 års dagordning gällde bostäder, mark, tomter och fastigheter. I februari beslöt till exempel fullmäktige att bilda stiftelsen Bygge-Bo i Oskarshamn. Och i december fattade man beslut om uppförandet av ytterligare ett pensionärshem. Frågor kring gator, vägar, hamn och stadsplan fanns även detta år regelbundet på ärendelistan. Bilismens intåg framträdde bland annat i beslut om anslag för inköp av traktor och bil till gatuförvaltningen samt radiobil till polisen.

Fullmäktige fick även anledning att diskutera miljöproblem. I juni 1949 hade en motion inlämnats med krav på åtgärder mot besvärande rök från kopparverket. Ledamöterna av stadsfullmäktige gjorde i september själva ett besök på platsen. Senare på kvällen beslöt fullmäktige om ett sammanträde med berörda parter.

Tuberkulos var fortfarande en besvärande folksjukdom, som skördade många offer. Såväl fullmäktige i Oskarshamn som i Vänersborg avsatte under 1950 pengar för allmän skärmbildsundersökning.

Skolfrågor förekom i ungefär samma utsträckning som 1920. Full-

mäktige beslöt till exempel om anslag till Stranda folkhögskola i Påskallavik efter votering. Ett överskott i skolbudgeten reserverades för uppförandet av en ny folkskola i stadsdelen Kikebo. Medel beviljades vidare till bland annat möbler till ett lärarrum, idrottsplats vid läroverket och omläggning av Norra skolans elledningar. Eftersom det var första året med studentexamen i Oskarshamn anslag fullmäktige pengar till en studentfest.

Kultur- och fritidsfrågor framträdde 1950 i rikare omfattning än tidigare. Det kan ses som ett tecken på att stadens verksamhetsfält fortsatte att utvidgas. Oskarshamns manskör beviljades respengar, och ansökningar från riksteatern, musiknämnden och föreläsningsföreningen bifölls. Dessutom gav man anslag till anläggandet av tennisbana och fotbollsplan. Smålands Idrottsförbund fick begärda pengar för instruktörsverksamhet.

Sex ärenden ledde till votering. I regel blev det stor övervikt åt ena eller andra hållet. Inga reservationer lämnades. Sammanträdet den 14 november inleddes med en hyllning av den nyligen avlidne Gustav V. Fullmäktiges ordförande höll ett kort anförande.

Varberg

Stadsfullmäktigevalen 1946 gav socialdemokraterna 15 av de 30 platserna i Varbergs fullmäktige. Sju mandat tillföll Folkpartiet, sex Högern och de övriga två gick till kommunisterna. De borgerliga partierna, inklusive Bondeförbundet, samlades under beteckningen "Fram till val". Fyra av de valda var kvinnor. Stenhuggeriägaren Yngve Olsson utsågs till ordförande och ledde sammanträdena som hölls på tisdagar kl 18.00 i rådhuset. Magistraten var representerad vid årets samtliga tio sammanträden. Alla gånger utom en var det borgmästaren Axel Lindskog som förde magistratens talan.

Andelen ekonomiska ärenden fortsatte att öka och de infrastrukturella frågorna minskade. Infrastrukturen var dock fortfarande den största kategorin. Det som främst kännetecknade Varberg 1950 var en ovanligt hög andel kultur- och fritidsfrågor. Skolfrågorna ökade också sin andel något, men var ändå rätt få.

Kulturen i Varberg främjades genom bland annat stöd till en vand-

ringsutställning och en skulpturutställning. Pengar avsattes för inköp av Stig Blombergs skulptur Askungen. Richard Berghs målning Dagens död upphängdes enligt konstnärens egen önskan i rådhuset. Fullmäktige beslöt vidare att anslå medel till en hembygdsfilm över Varberg och ytterligare en film om stadens stenindustri. Stadsbibliotekets lokalbehov tillgodosågs genom anslag för tillbyggnad.

På agendan stod också ansökningar om bidrag till föreläsningsföreningen, Varbergs museum och västsvensk kretsteater för barn och ungdom. Redan på årets första sammanträde tillsattes en kulturkommitté som i november presenterade planer för en konstutställning. En ansökan från Varbergs missionsförening avslogs däremot efter votering.

Fritidsfrågorna, inklusive idrott, var lika många som de kulturella. I februari beslöt fullmäktige om medel till en skridskobana, och i april fick kanotklubben Bris anslag till sin verksamhet. Mark uppläts för uppförande av idrottshall och tennisbanor. Friluftsklubben Friskus beviljades anslag för anordnandet av en nordisk fyrlandskamp i orientering. Ett flertal idrottsföreningar, scoutkårer, musiksällskap och andra sociala och kulturella föreningar tilldelades anslag från kontot för nöjesskatter.

Gymnasiekommittén fick extra anslag för att täcka uppkomna brister. Vid kommunala flickskolan inrättades en ny ordinarie ämneslärtjänst och ytterligare en sådan tjänst utlovades senare. Kommunala flickskolan fick övningslärtjänster i gymnastik, slöjd och hushållsgöromål. Fråga om ett nytt läroverk väcktes under året och gick på remiss till drätselkammaren och byggnadsnämnden. Ett tilläggsanslag beviljades till Hagaskolan som var under byggnation.

Voteringar förekom vid sex tillfällen under 1950 och var lika vanliga som i Oskarshamn. I några fall var det bara en enda röst som avgjorde utgången. Inga reservationer lämnades.

Utvecklingen över tid

Mängden ärenden varierar en del mellan de undersökta åren. Endast i Varberg ser vi en kontinuerlig ökning över tid. På stadsfullmäktiges sammanträden i Oskarshamn och Varberg fortsatte de infrastrukturu-

rella frågorna att vara största kategori, även om andelen minskade. Vänersborg hade fram till 1920 en övervikt av ekonomiska frågor. Men år 1950 var infrastruktur den största kategorin. Det som tillkommer i alla tre städerna är ett ökat inslag av skolärenden samt kultur- och fritidsfrågor. Den utvecklingen förstärktes efter 1920. Särskilt Varberg hade en hög andel för kultur och fritid år 1950. Andelen sociala ärenden visar en mer ojämn utveckling, men särskilt låga värden när stadsfullmäktige just hade tillträtt 1863.

Förändringen i ärendenas fördelning på ämnen speglar väl samhällsutvecklingen. Välfärdspolitiken ger sitt utslag samtidigt som städerna vidgar sitt ansvarsområde till att även inkludera kultur och fritid.

Voteringar och reservationer förekom i varierande utsträckning. Det är svårt att tala om markanta skillnader mellan städerna. Däremot finns en tendens till att andelen voteringar och reservationer sjunker med tiden. Varken i Vänersborg, Oskarshamn eller Varberg reserverade sig någon av fullmäktiges ledamöter under 1950.

TABELL 4: Ärendestrukturen i procent hos stadsfullmäktige i Vänersborg, Oskarshamn och Varberg 1863/64–1950

	Val	Eko	Infra	Soc	Skola	K/F	Övrigt	Total	Antal
Oskarshamn									
1864	19	21	43	1	0	0	17	100	215
1890	29	14	38	13	1	0	6	100	128
1920	17	25	32	7	4	4	11	100	274
1950	25	17	34	7	4	6	7	100	224
Varberg									
1864	24	20	45	2	0	0	10	100	118
1890	14	22	35	9	10	2	8	100	130
1920	14	22	33	14	3	3	11	100	234
1950	16	25	25	10	5	14	6	100	252
Vänersborg									
1863	22	26	19	9	0	0	24	100	165
1890	29	33	17	12	3	0	5	100	97
1920	19	39	17	11	4	2	8	100	276
1950	13	10	39	8	8	11	12	100	294

Anmärkning: Eko=ekonomi, Infra=infrastruktur, Soc=sociala frågor Skola=skolfrågor, K/F=kultur och fritid

Referens: www.lokalhistoria.nu; Stads- och kommunhistoriska institutet, Pressklippssamlingen

TABELL 5: Voteringar och reservationer i Vänersborgs, Oskarshamns och Varbergs stadsfullmäktige 1863/64-1950

	Voteringar	Procent	Reservationer	Procent	Antal
Oskarshamn					
1864	5	2	5	2	215
1890	12	9	2	2	128
1920	5	2	1	0	273
1950	6	3	0	0	224
Varberg					
1864	10	8	3	3	118
1890	6	5	4	3	130
1920	18	8	5	2	234
1950	6	2	0	0	252
Vänersborg					
1863	31	19	5	3	165
1890	9	9	1	1	97
1920	21	8	1	0	276
1950	3	1	0	0	294

Referens: www.lokalhistoria.nu; Stads- och kommunhistoriska institutet, Pressklippsamlingen

Kommunalfullmäktige och kommunalstämmor sammanträder

Till en början var fullmäktige en frivillig institution på landsbygden. Först 1919 blev det obligatoriskt för både städer och landskommuner med minst 1 500 invånare att välja ett fullmäktige. Gränsen sänktes ytterligare till 700 personer år 1938. Och 1953 års kommunallag gjorde fullmäktige obligatoriskt i alla kommuner oavsett folkmängd från 1955.

Misterhult hade utsett ett fullmäktige redan 1863, men långt senare uppdagades att det inte skett helt enligt kommunallagens föreskrifter. Övergången till fullmäktige dröjde därför till 1919. Samma år valde även Brålanda sitt första fullmäktige. De mindre kommunerna – Kvibille, Gällared och Berg – kunde behålla kommunalstämman ända fram till 1938.

Misterhult höll sitt första kommunalval med allmän rösträtt i missionshuset intill kyrkan den 30 och 31 mars 1919. Valet startade båda

dagarna klockan tolv och pågick fram till sju på kvällen med uppehåll mellan tre och fem. På landet liksom i städerna utsågs hälften av ledamöterna för knappt två år och de övriga för nästan fyra år. Nytt val ägde därför rum i slutet av 1920. I landskommunerna började fullmäktige sin verksamhet den 1 maj vilket var en månad senare än i städerna. Misterhults fullmäktige bestod vid denna tid av 30 ledamöter. Titlarna på de nyvalda var blandade från arbetaryrken till godsägare. Sju av de 30 männen kallade sig hemmansägare. Flest röster tillföll fullmäktiges sittande ordförande, pastor Nils Westin. Han fick också fortsatt mandat att leda fullmäktige.

Protokollet från länsstyrelsens i Vänersborg sammanräkning av rösterna från 1919 års kommunalval visade vilka 24 män som utsetts att bilda Brålandas första fullmäktige. Och den 18 maj sammanträdde fullmäktige i norra skolhuset. Till ordförande valdes August Larsson.

Gällareds första kommunalfullmäktigeval hölls den 18 september 1938. Efter att slutsammanräkningen verkställts vid länsstyrelsen fastställdes vilka 18 ledamöter som skulle sitta i fullmäktige. Elva av de 18 invalda männen hade titeln lantbrukare. Där fanns också en arrendator och en hemmason. Andra döljer sina yrken bakom titlar som nämndeman och kommunalnämndens ordförande. Gällareds karaktär av jordbruksbygd framgår dock klart.

Det första sammanträdet med småländska Bergs kommunalfullmäktige ägde rum den 22 januari 1939. Berg var liksom Gällared en utpräglad jordbrukskommun. Åtta av fullmäktiges 20 ledamöter betecknas således i protokollet som hemmansägare. En av dem var den blivande ordföranden, Eric Rydström, som också var ordförande i kommunalstämman. Två kvinnor tog plats i Bergs första fullmäktige. Den ena var folkskollärarinna, och den andra kallades fru.

Kommunalstämman i Kvibille tog i mars 1919 ställning till ett förslag om tillsättande av fullmäktige. Förslaget avvisades emellertid utan votering, men en person reserverade sig mot stämmans beslut. Det finns inga kommunala protokoll bevarade som rapporterar om fullmäktiges i Kvibille tillkomst och verksamhet. Valstatistiken visar däremot att Kvibille på hösten 1938 valde sitt första fullmäktige om 18 personer, samtliga män. Samtidigt kan man se från protokollen hur antalet stämmor minskade från slutet av 1930-talet. Vissa år tycks man inte ha haft några stämmor alls. Och dagordningen består

enbart av enstaka valärenden. Den sista stämman hölls den 3 november 1951 under ledning av Gottfrid Jansson. Det enda ärendet var att utse valmän jämte suppleanter för val av ägodelningsnämndemän för perioden 1952–1957.

Antal ärenden och sammanträden

I fyra av våra fem landskommuner sjönk sammanträdesfrekvensen över tid, och i den femte förblev den oförändrad. Under tiden fram till 1915 möttes man 9–13 gånger om året, mot 5–10 för åren efter 1920. Antalet behandlade ärenden ökade däremot rätt kraftigt. Fullmäktige i Misterhult diskuterade dubbelt så många frågor efter 1920 som kommunalstämman gjorde under tiden dessförinnan. Särskilt stark var ärendetillväxten på 1940-talet. Berg till exempel behandlade över 60 ärenden såväl 1940 som 1950 att jämföras med ett trettiotal på 1800-talet. Misterhult nådde till och med över hundra ärenden år 1950. Fler ärenden och färre sammanträden innebär att arbetsbelastning per tillfälle ökade.

TABELL 6: Antal sammanträden och antal ärenden i genomsnitt per år på kommunalstämmor och i kommunalfullmäktige 1863–1950

	Möten per år 1863–1915	Möten per år 1920–1950	Ärenden per år 1863–1915	Ärenden per år 1920–1950
Misterhult	9	9	40	80
Brålanda	13	10	43	66
Kvibille	10	6	26	40
Gällared	11	8	35	49
Berg	9	8	31	49

Referens: www.lokalhistoria.nu

Ärendestruktur

Valärenden och ekonomiska frågor dominerade stort under perioden från 1920 och framåt, på samma sätt som tidigare. Valen handlade fortfarande om att utse ledamöter, suppleanter och revisorer till kommunens olika nämnder, styrelser och kommittéer. Man valde

också ombud för att representera kommunen utåt, på till exempel vägstämmor och tingshusmöten. Ombud utsågs för att genomföra mantalsskrivningar och folkräkningar. Exempel på ekonomiska ärenden är budgetar, bokslut och revisionsrapporter. Hit hör också frågor kring arvoden, ersättningar, löner till kommunalt anställda, pensioner, änkepensioner och talrika ansökningar om skattenedsättning. På 1920- och 1930-talen tillkom äskanden om dyrtidstillägg och andra bidrag på grund av krisen. Två av tre ärenden på fullmäktiges och stämmors dagordningar gällde val och ekonomi.

Samtidigt kan vissa intressanta förändringar noteras. Sociala frågor fick till exempel minskad betydelse. Redan tidigare kom sociala ärenden relativt sällan till stämman eller fullmäktige utan behandlades av andra nämnder, vanligen fattigvårdsstyrelsen. Från 1920 blev det än vanligare att sociala ärenden löstes utanför fullmäktiges krets.

Ärenden som ökade var bland annat infrastrukturella frågor. De ändrade även karaktär.

På 1800-talet gällde landsbygdens infrastrukturfrågor ofta byggen och reparationer av vägar och broar. Från 1920 kom nya ärenden till, som vatten- och avloppsfrågor, fastigheter, mark, bostäder, elektricitet och brandförsvar. Infrastrukturfrågornas ändrade karaktär och växande roll hade sin bakgrund i urbaniseringen av svensk landsbygd. När fler bosatte sig i tätorter ökade behoven av fysisk infrastruktur. Samtidigt växte kraven på ”moderna bekvämligheter” allteftersom inkomster och välstånd steg.

En annan post som tillkom från 1920 var skolfrågor. På landet hörde skolan länge till kyrkans ansvar och var inte ett ärende för kommunalstämman. På 1940-talet diskuterade och beslutade fullmäktige i frågor som rörde nya skolbyggnader, reparationer av befintliga skollokaler, lärarbostäder, skolskjutsar och bidrag till skolresor.

Folkskolestyrelsen i Misterhult föreslog 1942 en utredning för uppförande av en ny skola i samhället Fårbo. Efter beslut av kommunalfullmäktige stod den nya skolbyggnaden klar 1949. Fullmäktige förlade sitt sammanträde i juli 1950 till den nya skolan i Fårbo. Under visningen av de nya lokalerna framkom att akustiken inte var den allra bästa vilket bland annat var ”ogynnsamt vid skolradiolektionerna”. Problemen med akustiken skulle beaktas inför det planerade byggandet av ytterligare en ny folkskola, denna gång i centralorten.

TABELL 7: Kommunala ärenden fördelade efter ärendetyper i procent 1863-1915 respektive 1920-1950

	Val	Eko	Soc	Infra	Skola	K/F	Övrigt	Total	Antal
Misterhult									
1863-1915	34	35	8	4	0	1	18	100	318
1920-1950	40	21	7-8	14	7-8	0	9	100	290
Brålanda									
1863-1915	33	35	13	8	0	0	14	100	300
1920-1950	35	34	6	6	5	2	11	100	265
Kvibille									
1863-1915	53	37	6-7	1	0	1	2	100	185
1920-1950	50	33	6-7	2-3	1	1	6	100	166
Gällared									
1863-1915	35	32	20	5	0	0	8	100	277
1920-1950	42	36	3	2	5	1-2	11	100	194
Berg									
1863-1915	44	28	20	1	0	0	6	100	216
1920-1950	37	29	11	5	8	2-3	7	100	197

Anmärkning: Eko=ekonomi, Infra=infrastruktur, Soc=sociala frågor, Skola=skolfrågor, K/F=kultur och fritid

Referens: www.lokalhistoria.nu

Skolfrågornas ökade betydelse var en del av välfärdsbygget, där också vård och omsorg prioriterades. På många håll byggdes nya ålderdomshem. I Misterhult lät fullmäktige uppföra ålderdomshemmet Hultgården som kunde invigas våren 1949.

Kultur- och fritidsfrågor var ännu inte så många på landet men i växande. Det kommunala stödet tog sig bland annat uttryck i anslag till bibliotek, föreläsningsföreningar, studiecirkelar, idrottsföreningar, hembygdsföreningar, biografier och scoutkårer. Alla ansökningar beviljades dock inte. När kommunerna gav bidrag till bibliotek kunde de som motprestation kräva plats i biblioteksstyrelser och att få delta i revisionen av räkenskaperna. På 1940-talet blev det vanligare att landskommuner utsåg ledamöter och revisorer till biblioteksstyrelser, som i Berg 1940.

Mer ledighet innebar ökad turism, och den typen av frågor börjar också framträda i de kommunala protokollen. Fullmäktige i Misterhult beslöt i mars 1950 att välja en turistnämnd. Och stämman i

Kvibille behandlade i december 1930 en inbjudan, till medlemskap i Hallands läns turisttrafikförbund, men tackade nej.

Den tilltagande förekomsten av kultur- och fritidsfrågor i fullmäktige tyder på att även landskommunerna vid den här tiden successivt ökade sitt engagemang i samhället och utsträckte det till nya områden.

Voteringar och reservationer

Ledamöterna i fullmäktige och deltagarna på stämmor fattade ofta besluten i endräkt. Men ibland företogs omröstningar bland annat vid personval. Vid många tillfällen fanns bara en kandidat som då utsågs med acklamation. Till en början användes ofta slutna sedlar vid personval, men det blev med åren mindre vanligt. Vissa sakfrågor slutade också med voteringar. Vid enstaka tillfällen lämnades reservationer till protokollen. Beslut kunde också överklagas. Besvären behandlades först av länsstyrelsen och kom så åter till fullmäktige eller stämma för ny prövning. Den typen av ärenden skyntar förbi i protokollen.

Reservationer var sällsynta och uppgår som mest till en dryg procent av alla ärenden. Voteringar var något vanligare än reservationer. Fram till den allmänna rösträttens införande avgjordes en-två procent av alla ärenden genom rösträkning. Därefter voterade man allt oftare i Berg och Brålanda. Däremot blev det mindre vanligt med omröstningar i Misterhult, Kvibille och Gällared.

Brålandas kommunalfullmäktige voterade till exempel hela sex gånger år 1930 och fyra gånger 1940 respektive 1950. På kommunalstämma i mars 1930 behandlades en komplettering av ordningsstadgan. Ärendet ledde till en ”livlig diskussion” som följdes av två voteringar. Man röstade också om tidpunkt för höstens fullmäktigeval. Frågan om hundskattens storlek avgjordes både 1940 och 1950 efter rösträkning.

Hundskattens storlek var en kontroversiell fråga även i Kvibille. På stämman i december 1930 ställdes således två propositioner mot varandra, fem eller tio kronor i hundskatt. Med 23 röster mot 15 beslöt stämman att hundskatt skulle vara fem kronor per ”hundskreatur”.

Bergs kommunalfullmäktige avslog efter votering i mars 1940 med rösterna 8–7 ett förslag om arvoden till taxeringsnämndens ledamöter. I december 1940 röstade man också om arvode, nu till familjebidragsnämndens ordförande, och beviljade det högre beloppet. Totalt voterade man fem gånger i Bergs fullmäktige 1940.

TABELL 8: Antal voteringar och reservationer 1863–1915 respektive 1920–1950

		Voteringar	Reservationer	Antal ärenden
Misterhult	1863–1915	3	4	318
	1920–1950	1	1	290
Brålanda	1863–1915	3	0	300
	1920–1950	15	0	265
Kvibille	1863–1915	3	2	185
	1920–1950	4	0	166
Gällared	1863–1915	3	2	277
	1920–1950	0	0	194
Berg	1863–1915	2	0	216
	1920–1950	8	1	197

Referens: www.lokalhistoria.nu

Ordföranden

Kvibilles tradition av långa och obrutna ordförandeskap fördes vidare under 1900-talet. När Theodor Magnusson valdes till stämmans ordförande i december 1908 var han den femte innehavaren av den posten. Han återvaldes flera gånger och för en ny fyraårsperiod i december 1924. Som motkandidat framträdde Gottfrid Jansson. En person reserverade sig dock mot valet och anförde besvär hos länsstyrelsen. Ur protokollet skimtar bara vad som kan ha föranlett reservationen. Det tycks ha rört sig om att kommunalnämnden skuldsatts under Magnussons ledning. När besvärssärendet återkom till stämman i februari 1925 avsade sig den nyss omvalde Magnusson uppdraget som stämмоordförande. Jansson hade, som ny ordförande i kommunalnämnden efter Magnusson, genast reglerat skulden och valdes nu även till stämmans ordförande. Och han förblev ordförande fram till att stämman upphörde i och med 1952 års stor-

kommunreform. Gottfrid Jansson blev därmed den sjätte i den korta raden av stämμοordföranden.

Även i de övriga undersökta landskommunerna stannade vanligen ordförandena länge på sina uppdrag. Brålanda till exempel hade efter 1915, liksom Kvibille, bara två ordföranden. Först hemmansägaren August Larsson som efter avsägelse 1927 ersattes av vice ordföranden häradsdomaren Gustaf Eriksson. Eriksson i sin tur stannade så länge som Brålanda var egen kommun. Riksdagsmannen Albert Johansson satt också i flera decennier som ordförande i Misterhults kommunalfullmäktige. Han efterträdde Nils Westin 1921 och avlöstes i januari 1943 av lantbrukaren Torsten Björkman. När Johansson avtackades vid sammanträdet i december 1942 framkom att han deltagit aktivt i det kommunala arbetet ända sedan sekelskiftet.

En ovanligt kort karriär som ordförande hade däremot Birger Söderberg i Gällared. Han utsågs motvilligt till fullmäktiges ordförande i 15 december 1949 efter att Karl Olsson efter 17 år av sagt sig omval. Tre kandidater föreslogs, alla avböjde. Det skall nog ses som en protest mot den kommande storkommunreformen, som var illa omtyckt av många i Gällared. Avsägelserna accepterades dock inte och Söderberg valdes med elva röster. Redan vid sammanträdet i januari 1950, avsade sig Söderberg alla kommunala uppdrag med stöd av läkarintyg. Avsägelsen beviljades vid ett senare sammanträde och vice ordföranden Karl Gustafsson utsågs till ny ordförande.

Många personer verkade under decennier på olika kommunala förtroendeuppdrag, även om de inte var ordförande för stämma eller fullmäktige. Eric Sand i Misterhult är ett exempel. Han avtackades i december 1930 efter att ha tjänat kommunen i mer än 40 år. På meritlistan fanns bland ordförandeskapet i fattigvårdsstyrelsen. I tacket framhölls att han ibland skött sina uppdrag ”lite originellt men alltid med kommunens bästa för ögonen”.

Landskommun blir storkommun

Misterhult berördes i rätt liten omfattning av 1952 års storkommunreform. Folkmängden låg strax över minimigränsen på 3 500 invå-

nare. Den ökade nu med 750 personer genom sammanslagning med Figeholms köping, som låg helt omsluten av Misterhult.

För våra övriga fyra landskommuner innebar ingången av 1952 att man bildade storkommun tillsammans med ett par grannar. De representerar därmed normalfallet för storkommunbildningar, två-tre landskommuner lades samman till en storkommun. Berg, Asa och Aneboda förenades till Lammhults storkommun. Gällared, Krogsered och Gunnarp bildade Ätrans storkommun. Till Kvibille storkommun räknades förutom Kvibille även Holm och större delen av Slättåkra. Brålanda med sitt municipalsamhälle slogs ihop med Gestad och Sundals-Ryr till Brålanda storkommun. Med omkring 4 200 invånare var Brålanda och Misterhult störst av dessa fem storkommuner. Minst var Kvibille och Gällared med vardera cirka 2 500 invånare. Berg låg däremellan med en folkmängd runt 3 500 personer.

Storkommunreformen var ingen populär åtgärd bland landsbygdens befolkning, och särskilt inte bland sydsvenska småkommuner. På olika sätt försökte de värna sin självständighet som egen kommun. Kommunindelningsfrågan kunde också leda till djup splittring inom en kommun. Så var fallet i Gällared.

Till en början verkade allt lugnt. Ett enhälligt fullmäktige antog den 17 december 1946 länsstyrelsens utkast om att Gällared tillsammans med Krogsered och Gunnarp skulle bilda Ätrans storkommun. Men vid ett möte på länsstyrelsen redan nästa dag dök ett nytt alternativ upp. Gällared skulle istället orientera sig norrut och tillsammans med tre andra kommuner ingå i Ullareds storkommun. Den kombinationen ansågs bättre ur en rad aspekter som skolor, brandväsende, sjukvård, socialvård och vägsträckningar. En majoritet av ledamöterna i Gällareds fullmäktige var för Ullareds-lösningen. Men inte alla. Det fanns också en talför opinion för Ätran-alternativet med fullmäktigeledamoten Axel Bresell spetsen. Ingen kunde ännu veta att 1947 skulle komma att bli ett av de stormigaste åren i fullmäktiges historia.

Länsstyrelsens preliminära förslag till ny kommunindelning innehöll flera alternativ. Kommunfullmäktige behandlade ärendet i februari 1947. Med tretton röster mot tre och en blank röst tillstyrkte fullmäktige tillkomsten av Ullareds storkommun. Majoriteten av ledamöterna bad dessutom länsstyrelsen att inte tillmäta den opi-

nion, som fanns för Ätran-alternativet, någon större vikt. De hotade också med att lämna sina platser i fullmäktige, styrelser och nämnder om de inte fick sin vilja igenom. Mot fullmäktiges beslut reserverade sig Axel Bresell och Agaton Svensson.

Gällareds förändrade ståndpunkt vållade viss bestörtning i Krogsered. Stämman i Krogsered höll fast vid sin uppfattning att alternativet Ätran var bäst. Från Gunnarp, den tredje partnern, finns endast enstaka stämmoprotokoll och där sägs inget i kommunindelningsfrågan.

Kommunindelningsfrågan går som en följetong genom Gällareds protokollsserie från 1947 och fortsätter in i 1948 och 1949. En majoritet på 14 till 15 ledamöter stödde genomgående Ullareds-kombinationen. Bresell reserverade sig mot alla beslut och yttranden från fullmäktiges majoritet i kommunindelningsfrågan. Till Bresells reservationer anslöt sig också Karl Gustafsson, som senare skulle komma att bli fullmäktiges ordförande. Och där fanns sedan tidigare Agaton Svensson. Under 1948 fick man förstärkning av den nyinvalde ledamoten Birger Söderberg.

Det tycks samtidigt ha funnits ett visst stöd för Bresell-gruppen och bildandet av Ätrans storkommun utanför fullmäktige. Hur stark den opinionen var går inte att utläsa. Men av protokollet att döma hördes den i radio och tidningar, och kanske även från predikstolen. I varje fall irriterade den uppenbarligen de ledamöter som kämpade för tillkomsten av Ullareds storkommun. I protokollet från fullmäktiges sammanträde den 28 oktober 1947 anklagas kyrkoherden för bristande lojalitet och tre andra ej namngivna personer för att sabotera fullmäktiges beslut genom att argumentera för Ätran-alternativet. Bresell med flera reserverade sig mot uttalandet. De påpekade i en inlägga till det följande sammanträdet envars rätt att även till myndigheter framföra sina önskemål och synpunkter.

Bresell nyttjade själv den rättigheten när han tillsammans med representanter från Gunnarp uppvaktade kammarkollegiet under försommaren 1948. Det fick majoriteten i Gällareds fullmäktige att meddela kollegiet, att Bresell saknat all befogenhet att företräda Gällareds kommun.

Frågan tillfördes ny energi när länsstyrelsen sommaren 1947 lade fram sitt definitiva förslag till ny kommunindelning för Hallands län.

Länsstyrelsen följde sitt ursprungliga utkast och förordade bildandet av Ätrans storkommun. Man menade att det var den lösning som passade bäst för länet i dess helhet. Vid sammanträdet med Gällareds fullmäktige i augusti 1947 beslöt majoriteten om en protestskrivelse till länsstyrelsen, där man åter radade upp argumenten för Ullareds-alternativet. Och man underströk att majoriteten av ledamöterna i fullmäktige i berörda kommuner var för den kommunbildningen. Samtidigt begärde man entledigande från sina uppdrag från den 1 januari 1948. Bresell med flera reserverade sig på nytt mot fullmäktiges beslut.

Hotet om storskaliga avsägelser från alla kommunala uppdrag förnyades i april 1949 efter att Kungl. Maj:t fastställt länsstyrelsens förslag till ny kommunindelning av Hallands län, inklusive bildandet av Ätrans storkommun. Missnöjet med reformens utfall fick majoriteten av fullmäktige att i december 1949 besluta om en skrivelse till tidningarna. Man anförde bland annat att länsstyrelsen lyssnat till en ”till synes inkompetent minoritet” och därmed förhindrat framväxten av ett livskraftigt ortscentrum i mellersta Hallands skogsbygd. De förklarade samtidigt sina avsägelser.

Flertalet ledamöter tycks dock snart ha besinnat sig och återfinns i fullmäktiges protokoll från följande år. Till det första sammanträdet 1950 infann sig dock bara 3 av 15 ledamöter. De tre närvarande hade alla varit för Ätran-alternativet. Turbulensen kring ordförandeposten 1949 (se ovan) kan också ha haft sina rötter i kommunindelningsfrågan. Den nyvalde, Birger Söderberg, som tillhörde förespråkarna för Ätran-alternativet, lämnade omedelbart fullmäktige med stöd av läkarintyg. I kommunens ledning hittar vi istället under 1950 och 1951 Karl Gustafsson som ordförande och Axel Bresell som vice ordförande. Båda tillhörde det som kallats för en ”inkompetent minoritet”.

Fullmäktiges sista sammanträde den 28 december 1951 avrundades med samkväm och kaffedrickning i ”barnbispisningssalen i nya folkskolan”. Förrre ordföranden Karl Olsson menade i sitt tal att det varit bäst om kommunreformen aldrig kommit till stånd. Hans sista år i fullmäktige hade förmörkats av de interna stridigheterna. En annan talare, folkskollärare Lannestam, menade att gamla motsättningar nu var glömda och att bästa samförstånd och vänskap rådde.

Jämförelse stad och land

Ärendestrukturen har genomgående skilt sig åt mellan stad och land. Frågor kring infrastruktur har tagit stor plats i städernas fullmäktigedebatter, medan valfrågor och ekonomiska ärenden varit framträdande i landskommunerna. Både i städerna och på landsbygden trängdes dessa traditionellt stora ärendeposter under 1900-talet delvis undan av kommunernas nya uppgifter inom skolväsendet och kultur- och fritidssektorn. På landet tog dessutom infrastrukturen alltmer utrymme på fullmäktiges dagordning.

Voteringsvar i allmänhet vanligare i städerna än i landskommunerna. Men i enskilda landskommuner finns fullmäktige som vissa år voterat väl så ofta som stadsfullmäktige. I Brålanda kommunalfullmäktige gick vart tionde ärende till omröstning 1930. Ingen annan av våra städer och kommuner voterade så ofta under något av de undersökta åren.

Reservationer var liksom voteringsvar i allmänhet mindre vanliga i landskommunerna än i städerna. Men även här finns lokala variationer. Andelen reservationer sjönk dock med tiden. Det skall man nog inte tolka som att ledamöterna i fullmäktige var mer överens än tidigare. Kontroversiella frågor kan ha avgjorts genom kompromisser innan de nådde fram till fullmäktige. Det går knappast heller att påstå att det alltid varit mer fridfullt på landsbygdens stämmor och fullmäktigemöten än vid sammanträden med städernas fullmäktige. Ingen av de studerade landskommunerna och städerna visar på så starka interna motsättningar som Gällared gjorde i kommunindelningsfrågan.

Tiden efter 1970

Inträdet i det postindustriella samhället

Omkring 1970 inleddes övergången från ett industriellt till ett postindustriellt Sverige. Den industriella sysselsättningen kulminerade i början av 1960-talet och föll därefter snabbt tillbaka. I Stockholm inleddes den mer allmänna avindustrialiseringen på 1960-talet och spreds snart till övriga delar av riket. Som de postindustriellt mest dynamiska branscherna framträdde olika slag av företagstjänster och inte minst bank- och försäkringsverksamheter. Expansiva var också uppdragsverksamheter inom bland andra juridik, ekonomi, revision, teknik, reklam och media. Turism, kulturell service och kreativa näringar är andra exempel på branscher med stark tillväxt under de nya villkor som postindustrialismen innebar. Men fortfarande kunde högre utbildning och tekniskt avancerad tillverkning få städer att växa relativt snabbt.

De postindustriellt dynamiska branscherna lokaliserades gärna intill varandra i så kallade kluster. Därigenom kunde de lätt betjäna varandra och samtidigt stärka sina affärer. Lokaliseringsmönstret innebar samtidigt att de mest expansiva verksamheterna samlades på ett fåtal orter och framförallt i storstäderna.

Under industrialismens tid, när mekaniska verkstäder, utbildning och sjukvård tillhörde de mest växande branscherna, var tillväxten mer jämnt fördelad över riket. Särskilt välfärdspolitiken innebar att många kommuner i olika regioner fick del av de offentliga satsningarna inom bland annat vård och skola. I andra fall samverkade staten med privata företag för att hjälpa kommuner i kris. Det utvecklades även en statlig regionalpolitik med syfte att hålla tillbaka expansio-

nen i ”överhettade” områden och stimulera tillväxt i avfolkningsbygder. Ett exempel är omlokaliseringen av statliga verk från Stockholm till medelstora städer som Norrköping, Örebro, Karlstad, Gävle, Jönköping och Borås. Den här typen av statliga stödåtgärder försvann inte, men fick annan inriktning och betydelse vid inträdet i den postindustriella eran. Staten har bland annat genom utbyggnader av högskolan och regionala partnerskap försökt stimulera tillväxten. Och EU:s strukturfonder kan ge regionalt stöd. Men kommunerna förväntas i högre grad än tidigare hjälpa sig själva.

Inträdet i postindustrialismen innebar därför helt nya villkor för städernas och kommunernas befolkningsutveckling. Tillväxten har kommit att alltmer koncentreras till storstadsområdena, medan folkmängden har minskat i en majoritet av de svenska tätortsregionerna och kommunerna alltsedan 1980-talet. Till en början var dock utvecklingen en helt annan. Omkring 1970 inträffade en för samtiden något överraskande befolkningsminskning i stora och medelstora städer och ett uppsving för glesbygden. Utvecklingen är känd som ”gröna vågen”. Alla prognoser om fortsatt stark storstadstillväxt slog fel. Stockholms stad till exempel hade färre invånare 1975 än 1960. Och det kom att dröja till 2008 innan huvudstaden åter hade samma antal invånare som 1960.

Även Stockholms tätortsregion (Stockholms tätort med omkringliggande inpendlingsorter) stagnerade. Det var inte bara fråga om en omflyttning från staden till förortskommuner. Många utflyttare sökte sig betydligt längre bort, även långt utanför länsgränsen. Jämtland blev ett populärt mål. Glesbygden i Jämtlands län upplevde ett påtagligt uppsving. Jämtnska landskommuner, som tidigare visat stor nettoutflyttning, noterade plötsligt fler inflyttare än utflyttare. De kommuner som inte riktigt nådde ända fram till ett överskott av inflyttare fick åtminstone en avsevärt förbättrad balans mellan in- och utflyttning. Hallands län var en annan region där småorter och glesbygd plötsligt började öka sina befolkningstal. Småorterna i Stockholms län hade däremot en svag utveckling vid denna tid.

Den här tendensen var dock bara kortvarig. Snart vände flyttningsströmmarna åter mot större orter och särskilt mot storstäderna. Och nu var det även mindre och mellanstora städer/kommuner som drabbades av stagnation och befolkningsminskning. Storstäderna växte

på andra orters bekostnad. Folkmängden har minskat i mer än hälften av alla tätortsregioner (huvudtätort + pendlingsförorter). I slutet av 1990-talet var andelen så hög som drygt 80 procent, det vill säga fyra orter av fem. Nedgången drabbade även så stora orter som Eskilstuna, Karlskoga och Kramfors. Glesbygden var redan så pass avfolkad att det inte fanns många fler utflyttare. Däremot ökade folkmängden starkt i glesbygd nära storstäder. Där fanns attraktivt boende inom pendlingsavstånd till storstad. Ett sådant alternativ kunde till exempel passa folk inom kreativa näringar med flexibla arbetstider och kanske varierande arbetsplatser, men också många andra.

Tidens ekonomiska och sociala omvandling inkluderade även en globaliseringsprocess. Svenska kommuner blev allt mer beroende av händelser och utvecklingstendenser i en fjärran omvärld. Samtidigt ändrade invandringen karaktär och ökade i omfattning. På 1950- och 1960-talen fanns ett stort behov av arbetskraft hos de stora och expansiva industriföretagen. Kampanjer genomfördes utomlands för att rekrytera personal. Invandrarna kom vid denna tid främst från våra grannländer, inte minst Finland, och från fattigare områden i södra Europa, bland andra Italien, Grekland och Jugoslavien. Efterhand sjönk efterfrågan på industriell arbetskraft som en naturlig konsekvens av avindustrialiseringen. Istället för att ta emot arbetskraftsinvandrare från olika länder i Europa, blev Sverige ett mottagarland för flyktingar från krishärदार runt om i världen, som Sydamerika, Afrika och Asien. Flyktingmottagande blev en ny kommunal angelägenhet.

Hållbar utveckling – ny kommunal utmaning

Efter att kommunblocksreformen genomförts i början av 1970-talet bestod Sverige av 278 enhetliga kommuner. Alla hade att följa samma lagar och förordningar. Det fanns ingen skillnad mellan till exempel storstadskommuner och glesbygdskommuner. Kommunerna hade vid den här tiden i stort sett fullgjort sitt uppdrag som fundament i uppbyggandet av den svenska välfärden. Snart stod man inför nya utmaningar. Skola, vård och omsorg innebar visserligen fortsatt stora åtaganden, men den nya utmaningen kan åtminstone inled-

ningsvis sammanfattas som ”miljöfrågan”. Efterhand blev ”hållbar utveckling” en mer gängse och kanske mer adekvat benämning. Där inkluderades även den globala uppvärmningen och därav befarade klimatförändringar. Frågor kring miljö och klimat kom i princip att genomsyra all kommunal förvaltning och kan inte knytas till någon särskild budgetpost eller verksamhetsområde.

Miljöfrågor hade, som framkommit ovan, av och till diskuterats av fullmäktige runt om i landet långt före 1970-talet. Redan i förindustriell tid kännetecknades, särskilt de stora städerna, av bland annat starkt nedsmutsade gator, förorenat vatten, stinkande avfallshögar och dålig luft. Stockholm vid mitten av 1800-talet har beskrivits som en av Europas mest ohälsosamma städer. Dödligheten var hög och medellivslängden kort. Den följande industrialiseringen medverkade till att kraftigt förbättra stadsmiljön. Kommunalt vatten, avlopp och renhållning bidrog till att skapa en sundare stad. Med vattentoaletterna spolade man snabbt och effektivt bort allt avfall som tidigare förvarats i fastigheterna innan det transporterades vidare, och då kanske till en del spillts ut på gatorna, för att lagras i hamnar, vid strandkanter eller slängas på sophögar. Nya idéer inom stadsplaneringen släppte in mer ljus, luft och grönska i städerna. Dödligheten sjönk, livslängden och välståndet ökade.

Samtidigt som industrialismen löste en del äldre miljöproblem skapade den nya. Vi har redan sett hur stadsfullmäktige i Stockholm, Karlshamn, Växjö, Sundsvall och Skellefteå hade att besluta i frågor om förorenade vattendrag i och kring städerna. Oskarshamns invånare besvärades av illaluktande rök från kopparverket. Dessa städer var naturligtvis inte ensamma. Liknande vatten- och luftproblem fanns på flera håll. Problemen var dock individuella och kunde åtgärdas individuellt med reningsverk och rökfiltrering.

Omkring 1970 tillfördes miljöfrågan en ny dimension. Ökad kemikalieanvändning visade sig orsaka långsiktiga skador på både djur, natur och människor. Sjöar försurades. Den tilltagande förbrukningen av fossila bränslen resulterade bland annat i oroväckande höga halter av koldioxid. Ovanpå allt annat kom så kärnkraftsfrågan och risken för ett kärnkraftshaveri med oöverskådliga konsekvenser. Senare följde upptäckten av ozonhål i de övre luftlagren, som förmodades vara en följd av ökade utsläpp och den västerländska livssti-

len. Miljöproblemen utvecklades från att ha varit individuella och småskaliga till att bli generella och storskaliga. Problemen kunde inte längre åtgärdas enbart lokalt genom beslut av kommunfullmäktige. Föreningarna kom kanske från ett helt annat land. Nu krävdes nationella strategier och internationella avtal förutom de lokala insatserna.

På politisk nivå hanterades till en början miljöproblemen av de befintliga partierna. Det folkliga engagemanget var samtidigt stort och man bildade miljögrupper, ofta med mer begränsade mål som att hindra vägbyggen och trädfällningar eller skydda orörd natur. Men snart växte även nya partier fram specialiserade mot miljöproblemen. En förebild för många var det tyska partiet Die Grünen. I Sverige hittar vi de tidigaste gröna partierna på lokal nivå, till exempel Planfria korsningspartiet, Sollentunapartiet, Miljöpartiet i Lidingö, Västerviks demokratiska miljöparti, Partiet för miljöskydd och medbestämmande samt Stockholmspartiet. De ställde upp i kommunala val och skaffade sig snart en lokalpolitisk plattform att agera utifrån. Så småningom bildades det nationella Miljöpartiet med förhoppning om att nå en plats i riksdagen.

Övergången till en period med gröna utmaningar kan avläsas i tillkomsten av nya partier med särskilt fokus på miljöfrågan. Vi kan också se det i den kommunala nämndorganisationen. För att hantera de lokala miljöfrågorna tillkom särskilda miljönämnder inte sällan sammanslagna med hälsovården till en miljö- och hälsovårdsnämnd. Inom de kommunala förvaltningarna bildades särskilda miljökontor. Befattningar som miljöchef tillkom och på kontoren växte skaran av tjänstemän som arbetade med miljöfrågor. I fullmäktiges debatter blev ”miljö” ett flitigt använt begrepp, även om man kanske inte alltid menade samma sak.

Nämndorganisation

De statliga regelverk kommunerna haft att följa föreskrev länge vilka nämnder och styrelser som skulle finnas. Det handlade bland annat om byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, barnvårdsnämnd,

nykterhetsnämnd och skolstyrelse. I mindre kommuner kunde ofta en annan nämnd träda in istället för en sådan obligatorisk nämnd. Nämndorganisationen var till en början rätt enkel men blev efterhand mer differentierad och staten lämnade också föreskrifter om antal ledamöter och hur nämnderna skulle vara sammansatta. Specialiseringen ökade från omkring 1920. Samtidigt skärptes efter hand den statliga kontroll som länsstyrelserna skötte. Utöver de föreskrivna nämnderna kunde kommunerna organisera egna nämnder, styrelser eller kommittéer, allt efter behov.

Övergången till enhetskommuner följdes av att den statliga detaljstyrningen av kommunerna gradvis lättade, bland annat genom 1977 års kommunallag, och övergick till en mål- och resultatstyrning. Utvecklingen var dock inte helt entydig. Inom områden med speciallagstiftning, som skolan och socialtjänsten, kvarstod den statliga styrningen och granskningen. Statsbidragen blev med tiden mer generella och inte längre reserverade för särskilda ändamål. Tendensen var dock inte heller här helt entydig utan riktade statsbidrag levde kvar och ökade periodvis i antal. Försöket med så kallade frikommuner (se nedan) på 1980-talet var också ett sätt att göra kommunerna mer självständiga gentemot staten. Även om ett ökat lokalt självstyre varit ett av regeringens mål tycks den statliga detaljregleringen ändå åter ha tilltagit inom vissa områden mot mitten och slutet av 1990-talet.

Den stora förändringen inom nämndorganisationen kom med 1991 års kommunallag. Då övergav man helt den tidigare obligatoriska nämndstrukturen. Kommunala verksamheter föreskrivna i speciallagar för grundskolan, gymnasieskolan, socialtjänsten, hälsoskyddet samt plan- och byggverksamheten skulle hädanefter skötas av kommunstyrelsen eller nämnder utsedda av fullmäktige. Det stod dock varje kommun fritt att själv bestämma sin nämndorganisation. I organisationen kunde också ingå nämnder och styrelser för frivilliga åtaganden liksom olika slags rådgivande organ som skulle bilda en länk till kommuninvånarna. Samtidigt som kommunerna fick större frihet att själva utforma och bestämma över sin nämndorganisation gavs de ökade möjligheter att delegera beslut till underlydande organ och till enskilda tjänstemän.

De lokala variationerna kunde efter att den nya kommunallagen trätt ikraft bli avsevärda. Mer än två av tre kommuner genomförde betydande organisationsförändringar i början av 1990-talet. Generellt avvecklades därigenom ungefär en fjärdedel av alla nämnder. Antalet nämnder och deras sammansättning varierade därefter stort mellan olika kommuner. Experimentlustan tycks ha varit störst i större kommuner och i kommuner belägna nära storstäder inte minst i Stockholmsregionen.

Före 1970 hade vi således oenhetliga kommuner (stad, köping, landskommun) med enhetliga nämndorganisationer. Därefter har vi fått enhetliga kommuner med (från 1991) oenhetliga nämndorganisationer.

Frikommuner

Tillkomsten av 1991 års kommunallag hade föregåtts av en försöksperiod med så kallade frikommuner. Försöket reglerades enligt en särskild lag från 1984 (frikommunlagen) och den gällde även för landstingen. Syftet var att pröva nya former av kommunal frihet gentemot staten. Regeringen gav de utvalda frikommunerna ökade möjligheter att anpassa den kommunala organisationen efter lokala förhållanden. På så sätt ville man nå ökad effektivitet i förvaltningen och bättre ta tillvara de samhälleliga resurserna. Frikommunerna fick till exempel dispens för att organisera de kommunala nämnderna helt fritt, bortsett från kommunstyrelse och valnämnd.

Den första försöksperioden sträckte sig från 1984 till 1988 och innefattade nio kommuner och tre landsting. Därefter utvidgades antalet frikommuner till som mest 37 år 1991. Dessutom blev ytterligare ett landsting frikommun. I och med den nya kommunallagens tillkomst 1991 var försöksperioden över, och den fria nämndorganisationen infördes generellt för alla kommuner. Även den senare lagstiftningen för skolan, miljöpolitiken samt för plan- och byggväsendet påverkades av erfarenheterna från försöket med frikommuner.

Privata sektorn som förebild

Kommunblocksreformen kritiserades tämligen omedelbart för att ha skapat ett demokratiskt ”underskott” genom att förlänga avstånden mellan väljare och valda kommunpolitiker. Kommuninvånarna hade svårt att känna sig delaktiga i det lokala politiska livet. En annan kritik handlade om bristande effektivitet i den kommunala förvaltningen och för hög grad av politisk detaljstyrning. Låg effektivitet och politikernas klåfingrighet ansågs resultera i onödigt kostsam administration och låg kvalitet i den kommunala servicen. Den privata sektorn och ”marknaden” framstod nu som en förebild för kommunal verksamhet. Valfrihet och konkurrens blev nya ledord.

Vid den här tiden aktualiserades även frågan om avregleringar av offentliga monopol inom till exempel telefoni, radio, television, post och elmarknad. Kapitalmarknaderna väntade likaså på att bli avreglerade. Den nya digitala teknik som var under utveckling gjorde det snart svårt att upprätthålla de gamla statsmonopolen och valutaregleringarna. Kommunala verksamheter av monopolistisk natur drogs också in i den diskussionen. Det gällde till exempel kommunernas ensamrätt till distribution av vatten, avlopp, el, gas och fjärrvärme. Det var rätt vanligt att sådana tekniska och affärsdrivande verksamheter sköttes av kommunala aktiebolag. Renhållning och sotning är andra exempel på verksamheter som var förbehållna kommunerna och i de nämnda fallen via lagstiftning. Nu ifrågasattes från alltfler håll de kommunala monopolen. Många menade att kommunala tjänster skulle kunna tillhandahållas på ett billigare och rationellare sätt av privata företag. Samtidigt var frågan ideologiskt laddad. Röststarka nyliberaler argumenterade för mer individualism och mindre av statligt ägande och kontroll.

Från den privata sektorn hämtade kommunerna flera olika idéer om företagsledning, ”managementideologier”. New Public Management blev strax en populär modell för styrning och ledning av offentlig verksamhet både i Sverige och i andra länder. Det hela tycks ha börjat i Margret Thatchers Storbritannien och Ronald Reagans USA för att senare spridas vidare till bland annat Sverige. Acceptansen för det nya varierade en hel del, men ingen kommun lämnades helt oberörd.

Flera nya modeller prövades för att förbättra effektiviteten och

därmed servicen till allmänheten. Organisationsförändringarna avlöste varandra. I slutet av 1980-talet blev den så kallade beställare/utföraremodellen särskilt populär. Tanken var att politiken skulle skiljas från själva verksamheten. Produktionen av kommunala tjänster skulle bestämmas genom politiska beslut och därefter beställas från respektive kommunal förvaltning. Skolor, daghem, äldreboenden osv. organiserades som självständiga resultatenheter med egen budget. På så sätt skulle kostnaderna kunna hållas nere och effektiviteten höjas. I allmänhet övergavs det här synsättet redan efter några år. På vissa håll och inom vissa sektorer levde det dock vidare.

Steget var inte långt till konkurrensutsättning och privatisering av kommunal verksamhet. Kommunerna började med upphandling av tjänster som till exempel barnomsorg, äldrevard, renhållning och parkskötsel. Både privata aktörer och kommunens egna förvaltningskontor fick lägga anbud på driften för en viss period. Den som lämnade lägst anbud fick uppdraget och ersättning från kommunen för att driva verksamheten. Kommunala entreprenader hade förekommit tidigare, men var då begränsade till det kommunaltekniska området. Nu borde, ansåg många, all verksamhet som inte innebar myndighetsutövning konkurrensutsättas.

Vid privatisering drivs den kommunala verksamheten av en privat aktör (vinstdrivande bolag, förening, kooperativ eller liknande) men betalas med kommunala medel. Inget hindrar förstås en privat aktör från att tillföra egna resurser. Privatisering kan dock ske på flera olika sätt bland annat genom att ett kommunalt bolag säljer sina aktier till en privat intressent.

All kommunal verksamhet berördes mer eller mindre av de nya tankegångarna om hur en kommun och den kommunala servicen kunde skötas. Ett tillkommande område, som kommunerna tidigare varit mer eller mindre utestängda från var näringspolitiken.

Näringspolitik

Under lång tid ansågs inte aktiv näringspolitik genom direkta företagsstöd ingå i det kommunala uppdraget. Det var tvärtom inget som

kommunerna skulle befatta sig med. Näringspolitik var en statlig uppgift. Endast staten ansågs ha den nationella överblick som krävdes för en optimal lokalisering av näringslivet. Om kommunerna trädde in och erbjöd billig mark eller gav andra subventioner för att locka till sig företag ansågs den rationella lokaliseringen av näringslivet vara hotad. Kommuner skulle därför inte marknadsföra sig eller konkurrera med varandra. Vid varje revision av kommunallagen återkom ständigt olämpligheten i direkt kommunalt stöd till enskilda näringsidkare. Endast i undantagsfall som när sysselsättningen på en ort var allvarligt hotad tilläts kommunerna ge lån eller borgen till enskilda företag för att söka upprätthålla verksamheten.

Kommunerna fick dock driva sådan näringsverksamhet som utan vinstsyfte tillgodosåg allmännyttiga behov, till exempel bostäder, vatten, avlopp och energi. Kommuner hade även rätt att allmänt främja det lokala näringslivet, till exempel genom investeringar i hamnar, järnvägar och annan fysisk infrastruktur. Och det var länge främst stadsfullmäktige som fattade sådana beslut.

Kommunerna levde dock inte alltid helt efter kommunallagen och gränsdragningen kunde vara subtil. Kring sekelskiftet 1900 tävlade flera städer, både i norr och söder, med varandra om att locka till sig de nya regementen som skulle sättas upp till följd av riksdagens beslut om allmän värnplikt. Staten förväntade sig att berörda städer gratis skulle ställa mark till förfogande, och förse regementsområdet med vägar, vatten, avlopp och energi. Anspråk kunde även resas på leverans av vatten och energi samt rening av avloppsvatten. Allmänt tycks en viss uppmjukning av den tidigare restriktiva hållningen mot kommunal sponsring ha ägt rum vid den tiden.

Kalmar stad misslyckades visserligen med att få ett regemente till staden. Även stambanan gick staden förbi. Fullmäktige bidrog dock till finansieringen av investeringar i järnvägar och hamn och gav dessutom ett rätt omfattande stöd till stadens ledande industriföretag. Västerås stöttade på likartat sätt sina storföretag genom bland annat fördelaktiga vatten- och elavgifter.

Norrköpings stadsfullmäktige tillsatte 1935 en kommitté med uppgift att utveckla stadens näringsliv för att få det mer differentierat och inte ensidigt inriktat på textilindustrin. Man försökte med olika medel locka nya företag till staden och marknadsföra den. Åtgärderna

fick förnyad fart under 1950-talet under ledning av stadens främsta politiker och högsta tjänstemän.

Under 1950-talet använde sig flertalet städer och köpingar av marknadsföring och gav subventioner till privata företag. Samarbetet mellan kommuner och företag stärktes generellt och underlättades i de fall privata företagsledare också satt i fullmäktige. Konkurrens kunde ibland uppstå mellan städer, som när Electrolux planerade en ny fabriksanläggning. Den kom att placeras i Motala eftersom fullmäktige där erbjöd bättre villkor än konkurrerande Borås stad.

För stadsfullmäktige i Stockholm var frågan om marknadsföring och näringslivsstöd extra känslig. Som huvudstad och rikets största stad skulle man föregå med gott exempel och inte konkurrera med mindre städer. Ett mer aktivt engagemang utvecklades i början av 1970-talet, delvis som svar på utlokaliseringen av statliga ämbetsverk. Den utflyttningen sammanföll dessutom med avindustrialiseringen och gröna vågen. Stockholm var en stagnerande stad och de statliga verkens omlokalisering gjorde inte saken bättre. Staden behöll dock sin försiktiga strategi och framhöll att marknadsföringen var riktad mot det befintliga näringslivet och hade inte till syfte att dränera andra orter på företag. Stockholm ville ogärna stöta sig med andra kommuner.

Hjälp till kommuner i kris

Lokala ekonomiska kriser hanterades fram till 1970-talet ofta genom samverkan mellan kommunen, staten och storföretagen. Kombinationen var många gånger lyckosam. Kommunerna kunde till exempel genom påtryckningar på berörda företag försöka förhindra nedläggningar av fabriker. Åtgärder av sådant slag kunde underlättas om den lokala platsledningen också var engagerad i orten och i den kommunala politiken. Kommuner i kris kunde också begära hjälp från regeringen. Kanske var det ibland en fördel om regeringen och den krisande staden eller kommunen hade samma politiska färg. Stat och storföretag förväntades mer eller mindre finna en lösning. Genom att frigöra medel ur statliga investeringsfonder kunde regeringen både tvinga och locka storföretag till nysatsningar på krisdrabbade orter.

Söderhamn är ett exempel på en stad som genomlevde flera kriser under 1900-talet. Efter sågverksindustrins tillbakagång hade tillväx-

ten varit låg under 1900-talets första decennier och läget förvärrades ytterligare genom krisen i början av 1930-talet. Staden började då tappa befolkning och nedgången fortsatte ända in på 1940-talet. Läget förbättrades först efter att staten lokaliserat en flygflottilj till Söderhamn 1945 och telefonaktiebolaget L M Ericsson öppnat en ny fabrik 1947. Denna samverkan mellan stat och näringsliv bidrog till en stabil utveckling under följande decennier.

Ericsson hörde tillsammans med bland andra Volvo och Electrolux till de storföretag som öppnade (eller med statligt stöd förmåddes öppna) nya fabriker i stagnerande städer och kommuner. Både Norrköping och Borås försökte på 1960- och 1970-talen få Ericsson att etablera sig i staden för att ersätta förlorade jobb inom textilindustrin.

När Söderhamn på nytt drabbades av ekonomisk nedgång under 1970-talet stod däremot ingen hjälp att få, varken från regeringen eller storföretagen. Sverige höll på att avindustrialiseras, och nya storskaliga fabriker var inte längre en möjlig motåtgärd. Det fanns inte någon lönsamhet i ett sådant projekt. Samtidigt gav staten upp sin tidigare negativa hållning till aktivt lokalt företagsstöd. Kommunerna uppmanades att själva söka lösningar på sina problem, till exempel genom kommunal näringspolitik. Någon statlig hjälp kunde man inte räkna med. Istället uppmuntrades kommunerna att konkurrera med varandra och att marknadsföra sig även internationellt.

I denna nya situation började kommun efter kommun bygga upp en egen näringspolitisk organisation. Arbetsgrupper tillsattes, konsulter och sekreterare för näringslivsfrågor hyrdes in respektive anställdes, kommunala bolag och stiftelser för näringslivsutveckling bildades och handlingsprogram utformades. Den nya lokala näringslivspolitikerna växte ofta fram i samarbete mellan kommun, regionala myndigheter och lokala företag. Istället för storskaliga lösningar satade man på mindre och medelstora företag. Samtidigt blev marknadsföring ett ordinarie inslag i det kommunala livet.

Kommunernas egen organisation, Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting), intog en aktiv roll i spridandet av den nya synen på kommunal näringspolitik. Förbundet engagerade sig även i att lära upp förtroendevalda och tjänstemän enligt den nya ordningen.

Lokala variationer

Den lokala näringspolitiken utformades på olika sätt. I Söderhamn bestämdes näringslivspolitikerna i en liten krets av kommunalråd och högre tjänstemän helt utanför fullmäktiges kontroll. Man nöjde sig även med muntlig avrapportering till kommunstyrelsen, och inte skriftlig. Fullmäktige gick till och med så långt att man beslöt bilda ett kommunalt bolag som skulle genomföra den nya näringspolitiken. Men på den punkten tvingades man backa, då beslutet inte visade sig förenligt med fullmäktiges eget reglemente.

Vissa kommuner var starkt förändringsbenägna, andra mer avvaktande och det fanns även de som var tveksamma till nymodigheterna. Till de kommuner som tidigt prövade de nya tankarna om lokal näringspolitik hörde förutom Söderhamn även Filipstad, Kiruna och Gällivare. Örebro, Västerås och Trollhättan är ytterligare exempel på krisande industristäder med krympande folkmängder som lockades av de nya tongångarna.

En mer avvaktande, men inte helt avvisande hållning kunde man samtidigt finna i en rad andra kommuner. Variationerna mellan kommuner har förklarats med bland annat den lokala identiteten, marknadernas geografiska utsträckning, den lokala politiska kulturen samt handlingskraftiga politiker och tjänstemän. Till det kan läggas att kommuner med låg förändringsbenägenhet i allmänhet inte heller hade drabbats så hårt av stagnation och befolkningsminskning.

En passiv näringspolitik behövde dock inte innebära att man var obenägen att förändra andra delar av den kommunala verksamheten. Sollentuna till exempel omorganiserade nästan all kommunal förvaltning, utom just näringspolitiken, efter tidens nya tankar om "public management". I Västerås var det inte bara näringspolitiken utan även övrig kommunal förvaltning som stöptes om.

Ett viktigt skäl till den näringspolitiska kursändringen bör ha varit en önskan att bryta stagnationen och den nedåtpåkande befolknings-trenden. Lyckades man med detta?

Mycket tyder på att de kommunala åtgärderna gav begränsat resultat. För många kommuner fortsatte problemen och befolkningsnedgången. För de som lyckades vända utvecklingen kan andra faktorer än den lokala näringspolitiken ha varit avgörande, som närhet till storstad.

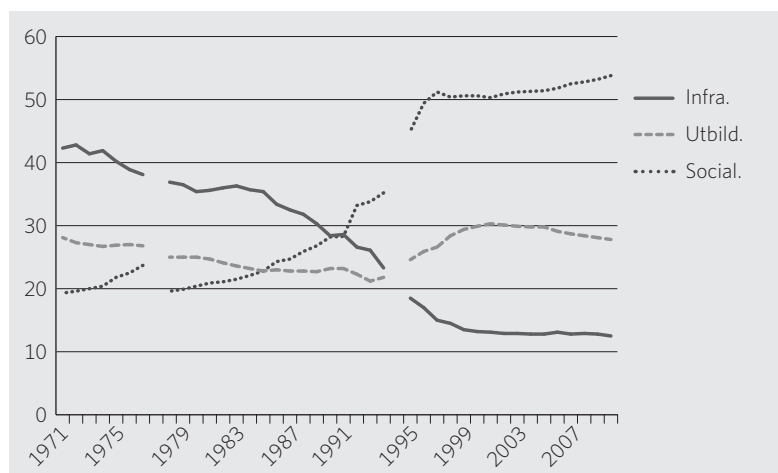
Kommunala verksamheter

Övergången till enhetskommuner innebar till en början ingen radikal förändring av de kommunala uppgifterna. Utgifternas sammansättning och fördelning på utgiftsslag förblev tämligen oförändrade. Infrastrukturen var fortfarande den största posten med strax under 40 procent av alla utgifter. Efter 1970 har dock infrastrukturens andel stadigt minskat och utgjorde 2010 bara tio procent av de budgeterade verksamheterna. Den stora förändringen inträffade i början och mitten av 1990-talet.

Samtidigt som andelen infrastruktur minskade ökade från 1990-talet skolan eller utbildningen från cirka 20 upp mot 30 procent av utgifterna. Men för den kraftigaste ökningen svarar det som idag kallas ”vård och omsorg”. Dess andel har växt från under 20 procent i början av 1970-talet till över 50 procent från mitten av 1950-talet och framåt.

Den kommunala utgiftsstrukturen har således förändrats i grunden. Tendenserna fanns redan på 1970-talet men accentuerades framförallt vid mitten av 1990-talet. Det var vid samma tid som vi fick

DIAGRAM 9. Andel infrastruktur, utbildning samt vård och omsorg av totala utgifter 1971–2010



Anmärkning: Infra. = infrastruktur, Utbild. = utbildning, Social. = vård och omsorg

Referens: SOS, Statistisk årsbok 1972–2012; Se även: www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

en ny kommunallag, som i flera avseenden innebar vidgad kommunal frihet. Det var också vid den tiden som New Public Management introducerades, samtidigt som privatiseringar och bolagiseringar blev allt vanligare.

Socialvård

Perioden inleddes med en strävan efter centralisering inom socialvården. En majoritet av kommunerna inrättade direkt en social centralnämnd när den möjligheten öppnades 1970/71. De tidigare socialhjälp-, barnavårds- och nykterhetsnämnderna lades därigenom samman till en gemensam nämnd. Man var så åter i en organisation som påminde om den från slutet av 1800-talet med en gemensam fattigvårdsstyrelse. De kommuner som valde att inrätta sociala centralnämnder fick också möjligheten att inrätta sociala distriktsnämnder. Som vi minns var också en distriktsindelning av fattigvården påbjuden i den äldre lagstiftningen.

Den nya socialtjänstlag som riksdagen beslutade om 1980 och som trädde ikraft 1982 gjorde det obligatoriskt med sociala centralnämnder i alla kommuner. De äldre nykterhets-, socialhjälp- och barnavårdslagarna, från 1954 respektive 1956 och 1960, upphörde samtidigt att gälla genom att de gick upp i den nya socialtjänstlagen. Till denna fördes också barnomsorgslagen från 1976. Alla äldre lagar kring sociala frågor sammanfördes således i den nya socialtjänstlagen som fick karaktären av ramlag. Den kompletterades därför med lag med särskilda bestämmelser om vård av unga 1980 samt med lag om vård av missbrukare 1981. Där reglerades bland annat vilka tvångsåtgärder kommunerna hade rätt att tillgripa. Samtidigt avskaffades länsnykterhetsnämnderna, vilket i det avseendet innebar ökad kommunal självstyrelse. Socialtjänstlagen från 1980 (1982) är i princip fortfarande aktuell men har regelbundet tillförts kompletteringar och uppgraderingar.

På 1970-talet började den kommunala barnomsorgen lagregleras. Riksdagen beslöt 1973 om en kraftig utbyggnad av antalet daghemsplatser, och att alla sexåringar skulle garanteras förskoleplats. Därigenom tvingades kommunerna att utarbeta en särskild barnom-

sorgsplan. Föreskrifterna skärptes ytterligare genom 1976 års lag om barnomsorg. Och 1982 överfördes även denna lagstiftning till socialtjänstlagen. Kraven på kommunerna ökade ytterligare 1985 efter att riksdagen beslutat om full behovstäckning inom barnomsorg och förskola från 1,5 års ålder fram till skolstarten. I många kommuner skedde med tiden en ökad samverkan och integrering mellan förskolan och grundskolan. Det steget togs fullt ut 1998 då förskolan överfördes från socialvården till skolan och upptogs i skollagen. Med utbyggnaden av barnomsorgen följde också behov av investeringar i lokaler.

Den så kallade ädelreformen, som trädde ikraft den 1 januari 1992, gav kommunerna ett samlat ansvar för långvarig service, vård och omsorg av äldre och handikappade. En del av dessa uppgifter hade tidigare legat hos landstingen, men nu överfördes ansvaret och kostnaderna helt till kommunerna. Psykiatrireformen från 1995 innebar att även ansvaret för utvecklingsstörda och långvarigt fysiskt sjuka överfördes från landstingen till kommunerna. Samtidigt förstärktes rätten till kommunal omsorg för personer med funktionsnedsättning.

Genom 1991 års kommunallag var den sociala centralnämnden inte längre något obligatoriskt kommunalt organ. Nämndorganisationen tilläts variera från kommun till kommun. På flera håll blev det vanligt att barnomsorgen lades samman med skolan. Resterande sociala frågor kunde skötas av en socialnämnd. I större och medelstora kommuner förekom att man, efter ädelreformen, inrättade en särskild omsorgsnämnd för äldrevård och handikappfrågor. Individ- och familjeomsorg bildade i så fall en egen nämnd.

En annan stor förändring som inträffade i början av 1990-talet var möjligheten att ge vård och omsorg i privat regi men med fortsatt kommunal finansiering. All verksamhet som inte innebar myndighetsutövning skulle i princip kunna konkurransutsättas och därmed eventuellt privatiseras om priset blev det rätta.

Skolan

Den nya skollag som tillkom 1985 innebar inga dramatiska förändringar i förhållande till tidigare. Lagen ändrades i sina detaljer flera

gångar under resten av seklet. Ett större revisionsarbete inleddes 1999, och kunde efter flera avbrott och omstarter slutföras genom riksdagsbeslut i juni 2010.

De största reformerna inom skolans område var istället beslutet om skolans så kallade kommunalisering 1990/1991 jämte friskolereformen från 1992. Den nya kommunallagen (1991) berörde naturligtvis också skolväsendets organisation. Skolstyrelsen var därefter inte längre ett obligatoriskt organ. På flera håll lades barnomsorgen samman med grundskolan under en barn- och ungdomsnämnd. Övriga skolfrågor sköttes då av en gymnasienämnd eller utbildningsnämnd. I de kommuner där barnomsorg, grundskola och de frivilliga skolformerna integrerades användes ofta begreppet barn- och utbildningsnämnd. Den här samverkan mellan barnomsorg, förskola och det övriga skolväsendet bidrog 1998 till att barnomsorgen överfördes från socialvården till skolan och reglerades i skollagen (se ovan).

Folkskolan hade alltsedan starten 1842 varit en lokal angelägenhet. Först låg ansvaret hos den kyrkliga församlingen och skolrådet. Senare överfördes den obligatoriska skolan i etapper till den borgerliga kommunen och dess skolstyrelse. Skolväsendet finansierades delvis genom statsbidrag. Det lokala ansvaret vidgades dessutom efterhand genom att de frivilliga och statliga skolorna delvis övergick i kommunens skötsel. Den så kallade kommunaliseringen i början av 1990-talet innebar, att den statliga regleringen av lärarnas löne- och anställningsvillkor upphörde liksom detaljregleringen av resursanvändning och klassorganisation. De statliga länskolnämnder, som inrättades 1958, avvecklades. Skolöverstyrelsen ersattes av ett nytt statligt skolverk, som främst fick utvärderande och uppföljande uppdrag, vilket sammantaget innebar en minskad statlig kontroll över kommunerna.

Med fristående skola avses en skola som inte ägs och drivs av kommunen men som ändå finansieras genom kommunala bidrag, den så kallade skolpengen, som följer elevens val av skola. Möjligheten att driva friskolor med kommunala medel öppnades genom 1992 års friskolereform, och den innefattade även skolor med stat eller landsting som huvudman. Reformen innebar att föräldrarna fick välja skola åt sina barn, och att skolan kunde ligga i en annan kommun än den egna.

Vid starten fanns i hela landet ett nittiotal fristående grundskolor. Antalet och andelen har därefter ökat kraftigt. Läsåret 2010/11 var nästan hälften (48 procent) av alla gymnasieskolor fristående och 16 procent av grundskolorna. Friskolorna var ofta mindre enheter varför deras andel av totala antalet elever var lägre. Av alla elever i grundskolan fick tolv procent sin utbildning i friskolor. Och bland gymnasieeleverna var motsvarande siffra 24 procent.

Friskolor har varit vanligast i storstadsområdena. Läsåret 2010/11 gick till exempel 45 procent av grundskoleeleverna i Upplands Väsby kommun utanför Stockholm i friskolor. Det var det läsårets högsta notering i hela riket. Bland gymnasierna var det istället Österåkers och Vaxholms kommuner, också utanför Stockholm, som stod för de högsta siffrorna med 62 procent av eleverna i friskolor.

Reformerna har inneburit att idén om en enhetlig utbildning upp till gymnasienivå övergivits till förmån för ett system byggt på mångsidighet och valfrihet.

Infrastruktur

Infrastrukturen var fortfarande under 1970- och 1980-talen den största posten i de kommunala budgeterna. I mitten av 1980-talet betalade till exempel varje person 16 000–17 000 kronor i dagens priser för fysisk infrastruktur. Kostnaden för skolan var vid samma tid 10 000–11 000 kronor per person och för socialvården ännu något lägre. De kommunalt drivna industriella verksamheterna var en stor delpost inom infrastrukturen. Energiproduktionen kostade till exempel drygt 7 000 kronor per person vid 1980-talets mitt, dvs. nästan hälften av den totala kostnaden för infrastrukturen. Fastigheter, mark och bostäder var andra stora kategorier.

Den stora förändringen inom infrastrukturen liksom inom flera andra kommunala förvaltningar inträffade i början av 1990-talet. All kommunal verksamhet skulle så långt som möjligt konkurrensutsättas, omorganiseras, privatiseras eller bolagiseras. Ett syfte var att få till stånd en effektivare och billigare förvaltning av kommunerna, och lägre kommunalskatter på sikt. Tidigare kommunala verksamheter inom bland annat renhållning, energi och kollektivtrafik kunde nu

drivas av privata bolag. Det blev också möjligt, efter att elmarknaden avreglerats på 1990-talet, att anlita elbolag utanför den egna kommunen. Kommunala bostadsbolag, den så kallade allmännyttan, började likaså avyttra delar av sitt lägenhetsbestånd. Kommuner sålde även i viss utsträckning mark och fastigheter.

Antalet kommunägda företag steg från cirka 1 200 under senare delen av 1970-talet till över 1400 i mitten av 1990-talet. Ökningen fortsatte under det nya seklet så att det år 2010 fanns över 1 600 kommunägda företag. Ungefär hälften av dem utgjordes av fastighetsbolag och cirka en fjärdedel distribuerade el, gas eller vatten.

Sammantaget innebar avregleringar, utförsäljningar och bolagiseringar att infrastrukturens andel av de kommunala budgetarna sjönk till under tio procent. Läger man till de affärsdrivande kommunala bolagen stiger andelen till strax över tio procent.

När nämndorganisationen blev kommunernas ensak i början av 1990-talet berördes naturligtvis även infrastrukturen. Byggnadsnämnden, med rötter i 1870-talets byggnadsstadga för stad, var till exempel inte längre något obligatoriskt organ. Vissa kommuner lade efter hand samman byggnadsärenden med miljöfrågor till en gemensam nämnd. På andra håll kunde byggnadsfrågor, brandförsvar och annan räddningstjänst bilda nämnd. Ytterligare andra kommuner bildade en särskild samhällsbyggnadsnämnd. Gatunämnd, fastighetsnämnd och liknande frivilliga tekniska nämnder behölls ofta i större kommuner, men avvecklades i de mindre. När särskilda nämnder saknades låg ansvaret vanligen hos kommunstyrelsen.

I takt med infrastrukturens minskande del av budgeten avtog den statliga kontrollen av kommunerna. Den nya plan- och bygglagen från 1987 innebar således en viss decentralisering av beslut från statliga myndigheter till kommunerna. Terminologin ändrades samtidigt. De tidigare generalplanerna blev nu översiktsplaner, och stads- och byggnadsplaner blev detaljplaner. Endast de senare var rättsligt bindande och de skulle upprättas efter samråd med berörda parter. Regionplaner, som skulle innefatta minst två kommuner, fanns kvar men blev mindre vanliga när kommunerna blev färre och större genom kommunreformen 1971.

Räddningstjänstlagen från 1986 innebar också en minskad statlig detaljreglering av kommunerna. Räddningstjänsten hade blivit

en del av brandkårens uppgifter redan genom brandlagen från 1974. I praktiken svarade brandkåren även dessförinnan för räddningsinsatser utöver brandbekämpning. Genom 1986 års lag fick kommunerna dessutom ökat ansvar inom civilförsvaret. Och kommunernas uppgifter blev ännu fler efter att lagen om civilt försvar trätt ikraft under 1995. Den statliga regleringen har därefter minskat ytterligare genom lagen om skydd mot olyckor från 2003. Lägre krav ställdes på bland annat brandtillsyn och sotning.

Länge var det främst städernas fullmäktige som hade anledning att anslå kommunala medel till den lokala infrastrukturen. Men med tiden och som en följd av urbaniseringen fick allt fler kommuner lov att göra motsvarande satsningar. I det postindustriella Sverige har därmed rollerna kastats om. Nu är det invånarna i glesbygdskommuner som betalar mest per individ både för kommunal infrastruktur finansierad över budget och för kommunal affärsverksamhet.

Miljö och hälsa

Miljöskyddslagen från 1969 innebar ökat kommunalt ansvar för åtgärder mot vatten- och luftföroreningar jämte buller och andra störningar. Staten bar dock huvudansvaret för miljöskyddet, och inrättade därför Naturvårdsverket 1967. Hälsovårdsstadgan från 1958 underställdes miljöskyddslagen och de kommunala hälsovårdsnämndernas uppgifter inskränktes. I första hand skulle deras uppdrag vara att bekämpa ”sanitär olägenhet”.

Den nya livsmedelslagen från 1971 innebar att alla kommuner skulle ha en hälsovårdsinspektör. Tio år senare togs emellertid det kravet bort, i 1982 års hälsoskyddslag, vilken ersatte hälsovårdsstadgan från 1958. Generellt avtog den statliga styrningen av kommunernas hälsovårdsarbete genom att lagen gavs karaktären av ramlag. Hälsovårdsnämnden var fortfarande en obligatorisk nämnd, men skulle benämnas miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Kommunernas miljö- och hälsovårdande uppgifter var enligt den nya lagen att förhindra uppkomsten av sådan större och långvarig sanitär olägenhet som kunde utgöra ett hot mot befolkningens hälsa. I första hand tänkte sig lagstiftarna att de kommunala åtgärderna

skulle inriktas mot toaletter, avlopp, ladugårdar, stallar, hotell, samlingslokaler, idrotts- och badanläggningar och liknande byggnader. Sådana kollektiva byggnader och platser kunde lätt drabbas av ohyra och skadedjur. Länsstyrelserna skulle övervaka kommunernas hälsovårdande arbete, medan Naturvårdsverket och Socialstyrelsen var ansvariga statliga myndigheter.

Kommunernas ansvar, skyldigheter och befogenheter för att skapa en god miljö åt sina medborgare hade ökat redan i samband med revideringen av miljöskyddslagen 1981. De kunde till exempel överta en del av de tidigare statliga övervakande uppgifterna. Den fortsatta revidering som följde 1988 gav kommunerna fullt ansvar för all tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Såväl miljöskyddslagen som hälso- skyddslagen från 1969 respektive 1982 upphörde genom tillkomsten av miljöbalken 1998, vilken trädde i kraft 1999. Därigenom fick vi en mer samlad och överblickbar miljö- och hälsovårdslagstiftning. Den senaste uppdateringen gjordes 2012.

Parallellt med den skärpta lagstiftningen har kommunerna byggt upp särskilda miljökontor med åtskilliga anställda. Linköpings kommun hade till exempel i början av 2013 ett fyrtiotal inspektörer anställda. Och på Dalslands miljökontor, som var gemensamt för Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda och Mellerud, fanns ett tjugotal anställda. Hudiksvall och Nordanstigs kommuner samarbetade på likartat sätt inom miljöområdet och det gemensamma miljökontoret sysselsatte i början av 2013 sexton personer.

Efter att kravet på obligatoriska nämnder togs bort genom 1991 års kommunallag hanterades miljöfrågorna ofta tillsammans med byggnadsärenden i en gemensam nämnd, kallad miljö- och byggnadsnämnd, samhällsbyggnadsnämnd eller liknande. Det förekom också att räddningsväsendets frågor lades samman med miljö- och byggärenden i en gemensam nämnd. I andra fall behöll man separata nämnder för frågor kring miljö och hälsa.

Kultur

Den statliga kulturpolitiken blev mer aktiv under 1970-talet, vilket också gav visst avtryck på den kommunala sidan. Kulturnämnder

med vidgat ansvar blev dessutom allt vanligare efter att kommunblocksreformen genomförts i början av 1970-talet. I vissa större kommuner kunde de tidigare särskilda biblioteksstyrelserna leva kvar. Kommunreformen innebar också ökade administrativa och ekonomiska resurser för kommunerna som bland annat gjorde det lättare för dem att överta verksamheter från till exempel föreningar. De kommunala kulturanslagen har efter 1970 främst gått till bibliotek, föreningar, studieförbund och musikskolan.

Personalen på de kommunala biblioteken blev efter kommunblocksreformen i allt högre grad anställda på heltid och kraven på biblioteksutbildning skärptes. Samtidigt som man genom sådana åtgärder höjde de kommunala bibliotekens kvalitet koncentrerades efterhand verksamheten geografiskt till färre enheter genom att filialer avvecklades. En bibliotekslag utfärdades 1996 som ålade varje kommun att hålla ett bibliotek med avgiftsfri utlåning.

Kommunala musikskolor tillkom i vissa städer på 1940-talet, och har från 1970-talet funnits i flertalet kommuner. På 1990-talet vidgades i flera fall verksamheten till att omfatta mer än musik. Skolorna kunde då byta namn till kulturskolor och underställas kulturnämnden eller dess motsvarighet.

När nämndorganisationen ”avreglerades” på 1990-talet blev det vanligt att kultur och fritid lades samman i en gemensam nämnd. Det förekom också att ärenden kring skola, barnomsorg och kultur förenades i en och samma nämnd. Det var främst i de större kommunerna som man behöll separata kulturnämnder. Både kulturnämnder och fritidsnämnder var frivilliga organ, så förändringarna var inte framtvingade av den nya kommunallagen.

Kulturen har fortsatt att utgöra en blygsam del av den kommunala budgeten. Kostnaderna var runt 800 kronor per person i dagens penningvärde i slutet av 1970-talet och inte särskilt mycket högre i början av 1990-talet. Beloppet ökade därefter till 1 200 kronor 2010. Dyrast var kulturen i storstäderna och billigast i förortskommunerna. Det kan tolkas som att förortsborna dragit nytta av de intilliggande storstädernas kulturbud.

Fritid

Den kommunala fritidsverksamheten har främst avsett egna idrotts- och fritidsanläggningar samt stöd till föreningsverksamhet. Verksamheten har normalt organiserats av en fritidsnämnd eller annan nämnd med motsvarande uppgifter. Inrättandet av en särskild fritidsnämnd har inte varit obligatoriskt, men blev ändå vanligt förekommande under 1970- och 1980-talen. I flera fall hörde även turism till fritidsnämndernas uppdrag.

Under 1970- och 1980-talen gjorde kommunerna stora investeringar i bland annat ishallar och simhallar. Nästan varje kommun skaffade sig en egen ishall och simhall. Skötseln av parker och andra grönområden har ibland ingått i den kommunala fritidsnämndens uppdrag. Anläggande och drift av campingplatser och stugbyar för turister är ytterligare exempel på verksamheter som tillhört den kommunala fritidssektorn. Turistfrågorna har ibland handlagts av en särskild turistnämnd, och i några fall av ett kommunalt bolag. På 1990-talet blev det som framgått ovan rätt vanligt att inrätta en gemensam nämnd för kultur- och fritidsfrågor. Kommunernas stöd till föreningsverksamhet har under efterkrigstiden främst gått till Folkets hus, bygdegårdar och nykterhetsrörelsen.

De kommunala kostnaderna för fritidsverksamhet ökade under 1970- och 1980-talen mer än många andra utgiftsposter. En anledning var de stora investeringarna i idrottshallar. Efter 1990 har allt mindre resurser gått till fritidsändamål.

Kommunala finanser

Kostnader

Kostnaderna för all kommunal verksamhet i dagens priser steg från cirka 30 000 kronor per person 1971 till 54 000 kronor år 1992. Tillväxten var som starkast under 1970-talet (1971–77) då den uppgick till 4,8 procent om året. Därefter (1978–1992) stannade den årliga uppgången vid två procent. Och de närmast följande åren sjönk till och med kostnaderna. Räntekostnader ingår inte i dessa siffror. Jämfört med tidigare var 1970-talets ökningstakt lägre än under de goda

åren mellan 1946 och 1965. Och tillväxten under perioden 1978–1994 var, till följd av nedgången efter 1992, lägre än under de svaga åren 1930–1946.

Den kommunala kostnadsökningen fortsatte och uppgick till 2,5 procent om året mellan 1996 och 2010. Omläggningar av statistiken gör att kostnaden per person inte direkt kan jämföras med föregående period, 1971–1994. Enligt den nya rapporteringen låg kostnaderna 1996 på nästan 40 000 kronor per person i dagens priser och 2010 kring 54 000 kronor. Den kommunala affärsverksamheten ingår i dessa belopp.

Storstädernas kostnader per person för den kommunala verksamheten var under 1970-talet högre än medelvärdet för samtliga kommuner. Först var det Göteborg, som hade särskilt dyrbar drift, och senare även Malmö. Deras höga värden var en följd av att de ännu var egna landsting och därmed hade utgifter för bland annat sjukvård och kollektivtrafik, som inte belastade andra kommuners ekonomi. Stockholms stad däremot ingick sedan 1971 i Stockholms läns landsting.

År 1999 var kostnaderna per invånare högst i glesbygdskommunerna. Storstäderna låg nu nära det kommunala medelvärdet. Göteborg och Malmö ansvarade inte längre för landstingsfrågor, vilket bidrog till att storstäderna närmat sig riksgenomsnittet. Lägst var utgifterna i förortskommunerna.

I första hand var det skolan och äldreomsorgen som låg bakom glesbygdskommunernas höga kostnader per person. Men även affärsverksamheten och infrastrukturen var förhållandevis kostsam. Förortskommunerna redovisade låga kostnader inom praktiskt taget alla kostnadsslag.

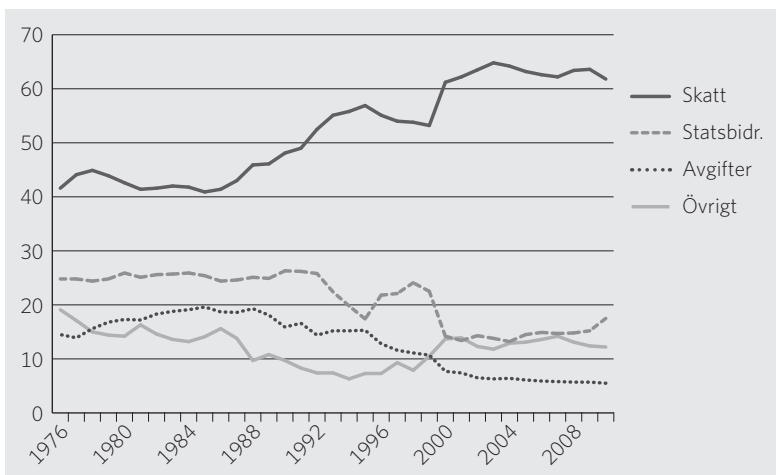
Intäkter

Kommunerna fick nu liksom tidigare sina inkomster huvudsakligen via kommunalskatten. Dessutom ökade den andelen från cirka 40 till över 60 procent.

Samtidigt som skattefinansieringen fått större betydelse, har beroendet av kommunala avgifter och statsbidrag minskat. Men kortsiktigt ökade de generella statsbidragen kraftigt mellan 1995 och 1999 samtidigt som de specialdestinerade reducerades. Från 2000 har

statsbidragen visat en stabil andel kring 15 procent. Bland övriga inkomster finns bland annat hyror, arrenden, räntor och diverse försäljningsinkomster. Andelen övriga inkomster var som högst under 1970-talet, runt 20 procent, och har senare pendlat kring tio procent.

DIAGRAM 10. Kommunernas inkomster procentuellt fördelade efter inkomstslag 1976–2010



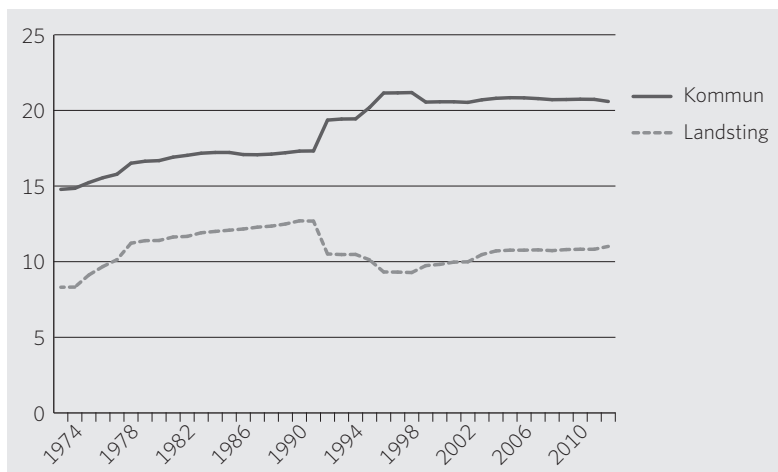
Referens: sos, Statistisk årsbok 1972–2012, se även [www.scb.se/Historisk statistik](http://www.scb.se/Historisk_statistik); urbanhistory.historia.su.se

Utdebitering

Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen har höjts från strax under 15 procent i början av 1970-talet till över 20 procent i början av 2010-talet. Højningarna har beslutats i kommunfullmäktige. En stor del av denna uppgång inträffade i början av 1990-talet när verksamheter överfördes från landstingen till kommunerna. Den kommunala skatteökningen återspeglas därför i en motsvarande minskning av landstingsskatten. Mellan 1991 och 1992 steg den kommunala utdebiteringen med över två kronor per skattekrona. Och ökningen fortsatte de närmast följande åren så att kommunalskatteuttaget 1998 var över 21 procent.

Kommunalskatten har genomgående under perioden varit högst på Gotland. Orsaken är att Gotland inte bara varit kommun utan också landsting. Man har alltså haft andra uppdrag och andra kost-

DIAGRAM 11. Kommunal skatt respektive landstingsskatt 1973-2012



Referens: sos, Statistisk årsbok 1972-2012, se även www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

nader än vad en kommun normalt haft. Fram till 1996 stod Göteborg och Malmö likaså utanför landstingen. Deras skatteuttag var därmed också väsentligt högre än övriga kommuners, om än något lägre än Gotlands.

Bortsett från de landstingsfria kommunerna har skillnaderna mellan högsta och lägsta kommunalskatt genomgående varit runt sju-åtta procentenheter. År 1975 var skatten högst i Östhammar, Avesta och Härjedalen som debiterade 17 procent. Många av kommunerna med högt skatteuttag låg norr om Dalälven. Det geografiska mönstret har bestått och förstärkts med åren. Högst var kommunalskatten såväl 2000 som 2010 i Ragunda kommun i Jämtlands län med 23,57 procent.

Den lägsta kommunalskatten hittar vi i förortskommunerna till Stockholm, bland andra Danderyd, Solna, Täby och Lidingö. Av de tio kommunerna med lägst skatt 2010 var sju förorter till Stockholm, två till Malmö och den tionde var Stockholms stad.

Kommunerna i Stockholms län har generellt kännetecknats av lågt skatteuttag, medan många norrländska kommuner varit högt beskattade. Skillnaden mellan Stockholms län och kommunerna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har dessutom ökat över tid.

Skattehöjningarna mellan 1975 och 2012 har också varit höga i flera norrlandskommuner, som Vindeln och Arvidsjaur. Fullmäktige i Stockholms stad och i flera av stadens förortskommuner har däremot varit försiktiga med att höja skatten. Där har ökningen varit som lägst.

Kommunfullmäktige sammanträder

Vänersborg 2001

Tisdagen den 9 januari 2001 höll Vänersborgs kommunfullmäktige sitt första sammanträde för året. Det ägde rum i kommunalhusets sessionssal med start klockan 18.00. Efter 1 timme och 45 minuters överläggningar kunde ordföranden slå klubban i bordet och förklara dagens förhandlingar för avslutade. Fullmäktiges ordförande hette Bengt Holmkvist och representerade det lokala partiet Folkviljan. Partiet gjorde ett framgångsrikt val redan 1991, under namnet Folkviljan nej till flygplats i Skogaryr, och fick då 6 av fullmäktiges 51 platser. Flygplatsfrågan var partiets hjärtesak och viktigaste programpunkt. Vid det följande valet, 1994, fick man ytterligare tre mandat. Totalt hade därmed Folkviljan nio representanter i fullmäktige och var det näst största partiet efter Socialdemokraterna. Den positionen stärktes ytterligare 1998, då man efter valet förfogade över inte mindre än tolv platser. Tillsammans med de övriga borgerliga partierna hade Folkviljan en klar majoritet av de 51 mandaten.

Sammanträdet var förhållandevis kort och kunde sammanfattas i åtta paragrafer. Kvällen inleddes med en informationspunkt om handikappades situation i Vänersborg. Därefter följde några valärenden. Nästa punkt var svar på en tidigare motion om att ersätta förskolornas PVC-mattor med ett miljövänligare alternativ. Efter att fullmäktige enhälligt antagit nytt reglemente för kommunens revisorer följde en motion i en stadsplanefråga. Dagen avslutades med en interpellation om mobbning och en fråga om arbetslöshet.

Sessionssalen i kommunhuset, eller kommunalhuset som det fortfarande hette i protokollen, var den sedvanliga mötesplatsen för

fullmäktige vid den här tiden. Sammanträdet den 9 januari var ett av årets kortaste. Ännu raskare var ledamöterna när de återsamlades efter sommaruppehållet den 11 september. Då klarade man dagordningen på 40 minuter och ordföranden hade hunnit klubba igenom elva beslut.

Normalt sammanträdde fullmäktige en gång per månad med uppehåll under juli och augusti. I genomsnitt varade ett sammanträde drygt tre timmar. Justering av protokollet ägde rum på kommunkansliet klockan 13.00 några veckor efter sammanträdet. Varje protokoll är justerat av två personer, som varierade från gång till annan.

Årets längsta sammanträde hölls i november, då budgeten, eller mål- och resursplanen, för åren 2002–2004 behandlades. Ledamöterna samlades redan kl 14.00 på eftermiddagen och var klara först efter 6 timmar och 45 minuter, klockan 20.45. Nästan varje punkt i budgetärendet resulterade i votering och sex reservationer lämnades. Voteringar och reservationer var 2001 långt vanligare än under 1900-talet. Och det var framförallt budgetsammanträdet, som drev siffrorna i höjden.

Frågor kring infrastrukturen, inklusive miljö, var tillsammans med budget och övrig ekonomi de vanligaste ärendekategorierna 2001. Tillsammans utgjorde de ungefär hälften av beslutspunkterna. Proportionerna var ungefär densamma som tidigare, men miljöfrågor hade fått ökad vikt. Närmast därefter följde de sociala frågorna. Valärenden hade nu en mer undanträngd plats än tidigare.

Vänersborg 2011

Första sammanträdet med Vänersborgs kommunfullmäktige under 2011 ägde rum onsdagen den 2 februari i kommunhusets sessionssal med start kl 18.00. Mötet varade i fem timmar. Det var därmed ett av årets längre sammanträden. I allmänhet tog varje sammanträde nu fyra timmar, vilket var en timme mer än 2001. Fullmäktige möttes, liksom tidigare, ungefär en gång per månad med uppehåll under sommaren. Totalt blev det tio sammanträden under 2011. Kommunhusets sessionssal var den givna möteslokalen. Justering av protokollen ägde rum en till två veckor efter beslutsdatum på Utvecklingskontoret.

Ordförande i Vänersborgs kommunfullmäktige under 2011 var Anders Forsström från Moderaterna. Valet 2010 hade kraftigt stärkt Moderaternas ställning. Antalet mandat ökade från nio till 13, vilket var partiets bästa resultat sedan enhetskommunen bildades 1971. Moderaterna var nu fullmäktiges största parti. Tillsammans fick de fyra allianspartierna (Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna) 23 av de 51 platserna. Det var en ökning med ett mandat jämfört med 2006, men de saknade ändå egen majoritet.

Socialdemokraterna däremot föll kraftigt tillbaka. Partiet tappade hela nio mandat och med enbart tolv platser förlorade man ställningen som fullmäktiges största parti. Den positionen hade man upprätthållit ända sedan 1970 års val och dessförinnan hade Socialdemokraterna varit stadsfullmäktiges ledande parti alltsedan 1930.

Partiet Folkviljan var inte längre representerat i kommunfullmäktige. Efter det för partiet så framgångsrika valet 1998, då man fick tolv mandat, tappade man successivt väljarnas förtroende. Valet 2006 gav knappt fyra procent av rösterna och två mandat. Då man inte lyckades mobilisera tillräckligt med kandidater till partiets valsedel beslöt man att inte ställa upp i 2010 års val.

Ett nytt parti som vann inträde i Vänersborgs fullmäktige 2010 var Valfärdspartiet. Det hade bildats 2005 av personer med bakgrund i Sjukvårdspartiet – Västra Götaland. Valfärdspartiet ställde upp i Vänersborgs kommunval 2006 men fick inte tillräckligt med röster för att bli representerat i fullmäktige. År 2010 fick man dock fem procent av rösterna och två platser i fullmäktige. Ytterligare ett nytt parti tog plats i fullmäktige 2010, nämligen Sverigedemokraterna. De fick liksom Valfärdspartiet röster motsvarande två mandat.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet tillhörde också vinnarna i 2010 års kommunval i Vänersborg, med åtta respektive fyra mandat. Det rödgröna alternativet (Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet) representerade därmed 24 mandat vilket var ett mer än den borgerliga alliansen.

Den stora mängden partier, nio stycken, gjorde det svårt för ett enskilt parti eller block att nå egen majoritet. De mindre partierna, Sverigedemokraterna och Valfärdspartiet, fick en vågmästarroll. Miljöpartiet och Vänsterpartiet valde i det läget att valtekniskt samarbeta med Valfärdspartiet. Ett vacklande majoritetsläge var i och för

sig inte helt nytt. Ända sedan Miljöpartiet tog sina första mandat i Vänersborg 1988 hade varken de borgerliga partierna eller arbetarpartierna haft egen majoritet.

Många ärenden under året handlade om infrastrukturella frågor. Vid årets första sammanträde i februari diskuterades dagvattenhantering, tomtpriser, cykelbanor, cykelväg och cykelvägsplan. Tre ärenden resulterade i voteringar. Voteringar förekom detta år vid varje sammanträde med fullmäktige. Sammanlagt voterade man vid 27 tillfällen. Vid det långa budgetmötet (mål- och resursplan 2012–2014) den 22 juni företogs nio omröstningar. Dessutom lämnades fyra reservationer mot fattade beslut.

Reservationer var vanliga 2011. Endast två sammanträden genomfördes utan reservationer. Det var inte ovanligt att en och samma fråga ledde till flera reservationer. Tre reservationer lämnades till exempel mot beslutet om tilläggsanslag den 26 oktober, och även tre reservationer mot beslutet om ny plan- och byggnadslovstaxa.

Infrastruktur och ekonomiska ärenden var framträdande kategorier 2011, precis som tidigare. Samtidigt hade mängden övriga ärenden ökat, vilket tyder på en ämnesbreddning.

Samhällets datorisering gjorde sig till exempel påmind genom att frågor om diariets tillgänglighet över Internet väcktes, men också förslag om uppdatering av kommunens tillgänglighetsdatabas och användningen av datorer under nämndsammanträden. Flera ärenden hade organisatorisk och personalpolitisk karaktär. De avsåg till exempel arbetsordningar, reglementen, ordningsföreskrifter, teknisk utrustning vid voteringar, pensionspolicy, personalekonomisk redovisning, rättssäkerhet under kommunala sammanträden och sammanträdestider för 2012.

Andra övriga ärenden handlade om demokratin, till exempel allmänhetens tillgång till miljönämndens handlingar samt medborgarförslag och medborgardialog. Fullmäktige fick även anledning att diskutera tonläget under de egna debatterna. En annan övrig fråga gällde kunskapen om kommunallagens bestämmelser. Framtiden kom också upp på agendan, när frågan om en ny vision för Vänersborg aktualiserades.

Vänersborgs fullmäktige 1863–2011

Vänersborgs kommunfullmäktige 2011 var naturligtvis något helt annat än det stadsfullmäktige som samlades till sitt första sammanträde lördagen den 3 januari 1863. Den första fullmäktigeförsamlingen röstades fram med graderad skala och utan någon valkampanj att tala om. Den gången utsåg staden sitt eget fullmäktige, medan de omkringliggande landskommuner som långt senare kom att uppgå i Vänersborgs kommun avgjorde sina ärenden på en kommunalstämma. Det är knappast överraskande att den sentida politiska kulturen är helt annorlunda än den som förhärskade under 1800-talet.

En framträdande skillnad mellan 2000-talets inledning och tidigare perioder är ökningen av antalet reservationer. Benägenheten att begära voteringar var också relativt hög åren 2001 och 2011. Högsta antalet voteringar är dock från fullmäktiges första verksamhetsår, 1863.

Behovet av att markera en avvikande ståndpunkt tycks ha växt med tiden. Det kan ses som ett tecken på en allmän politisering av det kommunala livet. Denna politisering anses vanligen ha ökat efter storkommunreformen 1952 och ytterligare efter kommunblocksreformen i början av 1970-talet. Kommunreformerna behöver dock inte ensamma vara orsaken till en höjd konfliktnivå. De tidigare politiska valen av stads- respektive kommunalfullmäktige har ersatts av mer partipolitiskt styrda kommunval. Den gemensamma valdagen kan ha bidragit till att göra lokalvalen mer partipolitiska. Samtidigt har många nya lokala partier bildats som med några få mandat kunnat bli vågmästare. Ökningen av antalet partier i fullmäktige kan ha bidragit till politiseringen och markeringen av intressekonflikter. Det kan också vara en fråga om en önskan att markera ideologiska olikheter för att nå lokala valframgångar.

Trots stora skillnader mellan dagens och gårdagens fullmäktige har ärendestrukturen ändå förblivit förvånansvärt oförändrad, åtminstone till den yttre ramen. Antalet beslutspunkter var nästan exakt detsamma 2011 som 1863, drygt 160 stycken. Merparten av ärendena har gått att klassificera under kategorierna: infrastruktur, ekonomi, val, socialvård, skola samt kultur/fritid.

Infrastruktur och ekonomi har genomgående utgjort de största posterna med tillsammans uppemot hälften av alla ärenden. I genomsnitt har således ungefär varannan fråga gällt infrastruktur eller ekonomi. De skolärenden som funnits anledning att ta upp i fullmäktige har aldrig överstigit tio procent av samtliga frågor. Något fler beslut har gällt sociala frågor.

Andelen valärenden har däremot gått tillbaka. En anledning kan vara av mer teknisk natur. Fyllnadsval till fullmäktige gjordes tidigare av fullmäktige självt. Numera är det länsstyrelsen som utifrån senaste valresultaten räknar ut vilken kandidat som står på tur. Delegering av valärenden har troligen också tilltagit.

Ärendenas innehåll har förändrats en hel del under 150 år. Samhällsutvecklingen har ständigt väckt nya frågor på fullmäktiges dagordning. En institution som kommunfullmäktige behöver omdefinieras av varje generation i takt med tiden. Miljöfrågor har således blivit alltmer förekommande, och särskilt under 1900-talets senare del, liksom ärenden med anknytning till kultur och fritid. Budgetbehandlingarna har blivit avsevärt mer komplexa och långdragna. I många kommuner kunde budgeten förr antas med ett klubbslag och utan diskussion.

Tillstånd att servera pilsnerdricka var under 1800-talet ett vanligt socialt ärende för stadsfullmäktige. Numera har beslut om serveringstillstånd delegerats till tjänstemän. Det är också länge sedan någon kunde presentera rävs-kinn på kommunalstämman för att få ut skottpengar.

Bland de infrastrukturella ärendena var i Vänersborg under 2000-talet frågor kring cykeltrafik samt gång- och ridvägar tämligen vanliga. År 2011 behandlades till exempel elva sådana ärenden och två stycken 2001. År 1863 handlade infrastruktur bland annat om gasljus, gaturegleringar, vatten, avlopp och liknande. Tomtfrågor stod i förgrunden 1890. Ledamöterna i Vänersborgs stadsfullmäktige 1920 diskuterade flitigt stadsplane- och bostadsfrågor, men även elnätets utbyggnad återkom vid flera tillfällen. När 1950 års folkvalda samlades i Vänersborgs rådhus och infrastruktur stod på agendan rörde det sig ofta om stadens fastigheter, gator och mark samt vatten och avlopp.

Den nya tidsandan mot slutet av 1900-talet med bolagiseringar och privatiseringar som ett kännetecken innebar att många infrastrukturella frågor inte längre avgjordes i fullmäktige. Vi har sett hur infrastruktur krymper som andel av budgeten. Trots allt har ändå infrastrukturen förblivit en stor ärendekategori hos fullmäktige. De ärenden som utgått har ersatts av andra som bland annat miljöfrågor och cykelvägar. Vi har också sett hur frågor om datorer och demokrati framträtt på ett helt nytt sätt under 2000-talet. Fullmäktige är en institution i ständig utveckling och förändring.

TABELL 9: Procentuell ärendefördelning i Vänersborgs stads- respektive kommunfullmäktige 1863–2011

	Val	Eko	Infra	Miljö	Sociala	Skola	K/F	Övrigt	Totalt	Antal
1863	22	26	19	<	9	0	0	24	100	165
1890	30	33	17	<	12	3	0	5	100	97
1920	19	39	17	<	11	4	2	8	100	276
1950	13	10	39	<	8	8	11	12	100	294
2001	9	24	19	8	15	9	9	8	100	130
2011	11	17	18	6	14	6	11	19	100	163

Anmärkning: Eko = ekonomi, Infra = infrastruktur, K/F = kultur och fritid

Referens: www.lokalhistoria.nu; Stads- och kommunhistoriska institutet, Pressklippssamlingen; www.vanersborg.se

TABELL 10: Voteringar och reservationer i Vänersborgs stads- respektive kommunfullmäktige 1863–2011

	Voteringar	Dito procent	Reservationer	Dito procent
1863	31	19	5	3
1890	9	9	1	1
1920	21	8	1	0
1950	5	1	0	0
2001	20	7	9	7
2011	27	18	28	17

Referens: www.lokalhistoria.nu; Stads- och kommunhistoriska institutet, Pressklippssamlingen; www.vanersborg.se

DEL 3

Vem bestämmer i en kommun

Kommunalvalen före 1919

Styrelseorgan i landskommunerna

I landskommunerna skulle enligt kommunalförordningen från 1862 kommunalstämman med egen vald ordförande vara kommunens högsta organ. Men man kunde ersätta stämman med ett fullmäktige. Beslut om införande av fullmäktige skulle tas på kommunalstämma, och 2/3 majoritet krävdes. Kommunalstämman upphörde dock inte helt om man valde att bilda fullmäktige. Bland annat skulle vissa ekonomiska frågor fortfarande avgöras på stämman.

De allra flesta landskommuner valde kommunalstämma framför fullmäktige, men inte riktigt alla. Misterhult, Sollentuna och Krogsered är exempel på landskommuner som tämligen omedelbart beslöt att låta sig representeras av ett fullmäktige. Alla tre stämmorna förbisåg dock att beslutet skulle anmälas till länsstyrelsen. Valen var därmed ogiltiga. Dessutom ångrade man valet i både Krogsered och Sollentuna, och fullmäktige sammanträdde aldrig.

Förutom stämma eller fullmäktige skulle varje landskommun tillsätta en särskild kommunalnämnd med som högst elva ledamöter. Därutöver kunde ett antal nämnder och styrelser utses för specifika frågor, till exempel fattigvårdsstyrelse och senare, när folkskolan blev en kommunal angelägenhet, folkskolestyrelse.

Kommunalstämman skulle enligt förordningen hålla tre ordinarie sammanträden per år. Utöver dessa ordinarie möten kunde kommunalstämman kallas till sammanträde allt efter behov. Utlysning skulle ske 14 dagar i förväg och kungöras från predikstolen i kyrkan. De justerade protokollen lästes likaså upp i kyrkan i samband med söndagens högmässa.

Den obligatoriska kommunalnämnden skulle förbereda ärenden och verkställa fattade beslut. Den skulle också vårda kommunens egendom, upprätta förslag till budget samt fyrktals-, debiterings- och uppbördslängder. Nämnden skulle dessutom debitera kommunalskatt och uppbära kommunens inkomster. Kommunalnämnden kunde även fungera som fattigvårdsstyrelse eller annan styrelse eller nämnd.

Före 1862 hade sockenstämman, med prästen som självskrivens ordförande, varit det högsta beslutande organet på landsbygden. Genom 1843 års förordning tillkom en sockennämnd med uppgift att bereda och verkställa sockenstämmans ärenden. Den kan därmed ses som en föregångare till kommunalnämnden. Sockenstämman utsåg sin egen ordförande för beslut i borgerliga ärenden, medan kyrkoherden var självskrivens ordförande när kyrkliga frågor avgjordes.

Reformen av 1862 innebar att kyrkans inflytande över de borgerliga gemensamheterna minskade för att inte säga upphörde. Borgerliga och kyrkliga ärenden avgjordes från 1863 i skilda instanser. Reformen genomfördes utan nämnvärda protester. Sockennämnden hade kanske redan banat vägen. År 1862 fanns inget av det motstånd mot kommunala förändringar som senare i så hög grad skulle komma att präglade 1952 års storkommunreform och den följande kommunblocksreformen.

Städernas styrelseorgan

Landsbygdens kommunalstämma motsvarades i städerna av den allmänna rådstugan. Där träffades efter 1862 alla stadens röstberättigade invånare för att tillsammans besluta om de gemensamma angelägenheterna. I vissa städer var det dock obligatoriskt redan från starten att välja ett fullmäktige. Gränsen sattes vid 3 000 invånare. Städer med en folkmängd på mer än 3 000 personer skulle alltså representeras av ett stadsfullmäktige med vald ordförande.

Vid kommunalförordningarnas tillkomst var det bara ett trettiotal av de knappt 90 städerna som nådde den storlek som krävdes. Det var därmed endast några få procent av hela rikets befolkning som

behövde styras genom ett fullmäktige. Som vi redan sett fanns det dock mindre städer som valde att frivilligt införa stadsfullmäktige.

År 1919 sänktes gränsen för fullmäktige till 1 500 invånare, och från 1938 till 700. Vid den tiden hade dock alla städer redan ett fullmäktige. Förändringen 1919 innebar att även landskommuner med över 1 500 invånare måste inrätta ett fullmäktige. I övriga mindre landskommuner kunde kommunalstämman leva vidare. Efter storkommunreformens genomförande 1952 var det bara Holmöns landskommun, utanför Umeå, som hade mindre än 700 invånare och kunde behålla kommunalstämman som högsta beslutande organ. Först genom 1953 års kommunallag blev fullmäktige obligatoriskt i alla kommuner, städer såväl som köpingar och landskommuner.

Städernas beredande och verkställande organ blev från 1863 drättselnämnden, eller drättselkammaren, som kan jämföras med landsbygdens kommunalnämnd. Arbetsuppgifterna var dock annorlunda i staden jämfört med landsbygden. I större städer blev det snart nödvändigt med upprättandet av en kommunal administration. Städerna fick också ett mer utvecklat nämndsystem. Genom de fyra stadsstadgorna – byggnadsstadga, brandstadga, ordningsstadga och hälsovårdsstadgan för stad – som utfärdades 1868–1874 skulle särskilda nämnder inrättas för respektive område. Efter hand som lagstiftningen skärptes tillkom nya obligatoriska nämnder.

Stadsfullmäktige sammanträdde, liksom allmänna rådstugan, i rådhuset på samma sätt som stadens äldre styrande organ hade gjort. I rådhuset hade också städernas kommunala förvaltningar sina kontor. De städer som bildades efter 1862 hade naturligtvis inget rådhus. Ett äldre kommunalhus kunde uppgraderas till stadshus eller också byggde man nytt stadshus. När de stadskommunala förvaltningarna växte blev rådhuset eller stadshuset för trångt och staden fick skaffa sig mer kontorsutrymmen genom nybyggnation eller fastighetsinköp. Flera äldre städer med rådhus kom med tiden också att bygga stadshus.

Huvudstäderna gavs en särställning i 1800-talets europeiska kommunalförfattningar. För Stockholms stad utfärdades en särskild förordning 1862, några dagar efter att kommunalförordningen för stad antagits. Till Stockholms särskildhet hörde att överståthållaren var

självskriven ordförande i stadsfullmäktige fram till 1904. Stockholm fick således inte välja sin egen ordförande. Staten ville kontrollera huvudstaden.

Rösträtten

Enligt tidens uppfattning skulle de personer som bidrog mest till finansieringen av de gemensamma utgifterna också ha störst inflytande över de kommunala besluten. Rösträtten var därför graderad efter inkomst och förmögenhet. Det rätt komplicerade system som på landsbygden användes för att bestämma hur många röster var och en av de röstberättigade skulle ha kallades för fyrskalan (se ovan).

I städerna hade alla som betalade minst en riksdaler till den statliga bevillningen rösträtt. Varje riksdaler i statlig skatt gav en röst. Rösträtt utgick både i stad och på land oberoende av kön. Myndiga kvinnor med egen debetsedel hade därmed rätt att delta i de kommunala valen och på stämmorna. Men gifta kvinnor var ännu inte myndiga, utan det var mannen som bevakade deras intressen. Även bolag och andra juridiska personer som betalade kommunalskatt hade rösträtt. Den som inte betalt sin kommunalskatt eller blivit försatt i konkurs förlorade rösträtten. Köpingarna följde samma rösträttsbestämmelser som städerna.

Från början fanns på landsbygden ingen övre gräns för hur många röster en person fick disponera. Skillnaderna kunde därför vara enorma. För städernas del maximerades redan från början antalet röster per person till fem procent av respektive stads totala antal röster. I flera städer fanns ingen röstande som kom i närheten av denna övre gräns, så i praktiken innebar den ingen begränsning av antalet röster per person. En eller ett fåtal förmögna och därmed röststarka personer kunde helt kontrollera en kommunalstämma eller allmän rådstuga. På motsvarande sätt kunde någon eller några röststarka ha ett avgörande inflytande på fullmäktiges sammansättning och beslut.

Orättvisorna och olägenheterna blev snart uppmärksammade och redan 1869 sattes ett tak på högst två procent av samtliga röster och inte mer än 100 röster per person, den så kallade 100-gradiga skalan.

År 1909 sänktes gränsen till maximalt 40 röster per person. Denna 40-gradiga skala fortsatte att tillämpas fram till den allmänna rösträttens införande i kommunala val 1919.

Stadsfullmäktigevalen före 1919

Enligt den nya kommunalförordningen skulle val till stadsfullmäktige hållas under december månad 1862. Först ut var Halmstad och Umeå där valen förrättades redan den 1 december, medan det till exempel i Sala dröjde till den 30 december. Valen ägde rum bland stadens röstberättigade invånare inför magistraten. Ledamöterna valdes för en tid av fyra år med successiv förnyelse vartannat år. För Stockholm gällde särskilda regler (se ovan).

I alla städer, utom Stockholm, hölls således nästa val 1864 och avsåg halva fullmäktige. Genom lottdragning bestämdes vilka av de i december 1862 valda ledamöterna som redan efter två år skulle lämna sina platser. De som hade otur vid lottdragningen kunde dock ställa upp på nytt och återväljas för en tid av fyra år. Vid stadsfullmäktigevalet 1866 valdes likaså ett halvt fullmäktige för att ersätta de ledamöter som var kvar från 1862 och nu suttit sina fyra år. Och på samma sätt fortsatte man att vartannat återbesätta halva stadsfullmäktige.

Omsättningen på ledamöter var länge låg och de nya män som valdes in representerade vanligen den redan styrande eliten. Åtta av de 21 personer som valdes in i Halmstads första stadsfullmäktige 1862 satt kvar 20 år senare. I pressen framfördes gärna klagomål på denna ordning med ständiga omval av sittande ledamöter.

Personval och intressegrupper

Några särskilda partier förekom till en början inte vid valen av stadsfullmäktige, utan det handlade om personval. Ofta tycks stadens mer inflytelserika personer ha träffats och kommit överens om vilka som skulle kandidera till fullmäktige. På de listor som upprättades inför de första valen strävade man efter att få med representanter för alla grupper av stadsbor, inklusive ”vanliga” arbetare. Senare avtog denna strävan efter allsidighet. Listorna kunde publiceras i tidningar eller

kungöras på annat sätt. I Vänersborg fanns, som vi sett ovan, listor med kandidaternas namn utlagda i en bokhandel. Valkampanjer förekom inte vid denna tid och tidningarnas rapporter om de förestående valen var knapphändiga.

Med tiden kunde det uppstå grupperingar inom stadsfullmäktige. Personer med gemensamma intressen i en viss fråga gick samman för att få igenom sin vilja. I Halmstads fullmäktige utvecklades på 1880-talet en grupp som förespråkade satsningar på hamnen. Mot den gruppen stod de som ivrade för investeringar i järnvägsbyggande. Det var inte alltid bara omsorg om stadens ekonomi och framtid som var avgörande i fullmäktige. Ledamöternas egna företagsintressen var inte oväsentliga. Även i andra städer tycks egenintressen ibland gått före det allmännas bästa.

Två intressegrupper eller korporationer stod mot varandra redan vid det första stadsfullmäktigevalet i universitetsstaden Uppsala 1862. På en lista fanns akademiens kandidater och på en annan företrädare för handeln och hantverket. Åtskilliga namn var uppförda på båda listorna. Rivaliteten kan inte ha varit så stark. Blev man inte invald på ena listan kunde man bli det på den andra.

I Kalmar stadsfullmäktige framträdde från slutet av 1870-talet en försiktig konkurrens mellan en konservativ och en liberal grupp. Stadens kända liberaler bjöd in till allmänt valmöte, medan handlarna höll enskilt valmöte. Inför valet 1890 hölls likaså både allmänna och enskilda valmöten, och de röstande hade tre listor att ta ställning till. En av listorna hette Invånarna på Malmen. Redan vid föregående val hade många menat att stadsdelen Malmen, med sin arbetarbefolkning, borde vara representerad i fullmäktige. Grupperingar bildades vid den här tiden ofta tillfälligt inför ett val, varefter de försvann för att eventuellt avlösas av någon annan sammanslutning.

Det kommunala livet i Halmstad dominerades från 1880-talets mitt och fram till sekelskiftet av Sällskapet. Gruppen representerades av företrädare för stadens övre sociala skikt och inte minst av handelsmän. En majoritet av stadsfullmäktige valdes in på Sällskapets listor. Med tiden växte det fram en oppositionsrörelse. Och vid valet 1890 fanns det hela fem listor att ta ställning till. Konkurrensen var dock begränsad eftersom samma namn återfanns högt upp på flera listor.

Partier och gemensamma listor

Tillkomsten av nya nationella politiska partier kring sekelskiftet 1900 ändrade förutsättningarna för det kommunala livet. Därtill bidrog också folkrörelsernas etablering, till exempel nykterhets- och arbetarrörelsen. Samtidigt ökade valdeltagandet och engagemanget för de kommunala frågorna blev bredare. Snart presenterades parti-skiljande listor inför valen till stadsfullmäktige. Den tendensen förstärktes genom införandet av proportionella val och den 40-gradiga skalan 1909. Vid valet av stadsfullmäktige i Borås 1910 fanns tre listor: Det moderata partiet, De frisinnade samt Arbetare- och nykterhetsvänner. Den moderata listan fick nästan hälften av valsedlarna och 70 procent av röstetalet.

Fortfarande kunde grupper utanför de nationella politiska partierna spela en viktig roll. Invånarna i Sigtuna stad fick 1910 välja mellan tre listor: Moderata listan, Borgerliga listan samt Reform- och nykterhetsvännerna. Den senare attraherade främst ”småfolket”. Vid valet 1912 inskränktes alternativen till två, Borgerliga samlingslistan respektive Nykterhetsvännerna. År 1914 var det åter tre listor, men ingen med samma beteckning som tidigare. Vid valet 1916 ställdes Medborgarnas samlingslista mot Sigtuna framtid. Listbeteckningarna ändrades således från val till val och en och samma ledamot kunde väljas in på en lista för att senare återväljas på en annan.

I allmänhet ökade dock stabiliteten i de partier eller grupper som deltog i de lokala valen och det blev mindre vanligt med tillfälliga grupperingar. Av de politiska partierna var det främst Socialdemokraterna som tidigt organiserade sig lokalt med egna listor inför kommunalvalen. Bland kandidaterna på de socialdemokratiska listorna kunde man ibland också hitta företrädare för Vänstersocialisterna och Kommunisterna. Det förekom vidare att partier till vänster om Socialdemokraterna använde listor med gemensamma partibeteckningar.

De borgerliga partiernas kandidater fanns länge uppförda på listor utan politiska partibeteckningar, istället användes mer neutrala namn som Samlingslistan, Gemensamma listan, Fram till val eller liknande. Därmed ville man markera att kommunalvalen inte var politiska, som valen till riksdagens andrakammare, utan skulle styras av omsorgen om den egna ortens bästa. Alternativt återfanns de

borgerliga kandidaterna på listor under gemensam partibeteckning. I städer med flera valkretsar förekom att vissa listor bara var möjliga att rösta på i ett av distrikten.

Till följd av att realinkomsterna generellt förbättrades ökade gradvis den andel av befolkningen som fick rösta. Begränsningarna i antalet röster per person innebar ökad makt och inflytande till personer med lägre inkomster. Socialdemokrater och andra vänstersympatisörer kunde efterhand lättare väljas till ledamöter av stadsfullmäktige, även om de länge var fåtaliga.

Stockholms stadsfullmäktige fick sina första socialdemokratiska ledamöter 1903. Genom att samverka med de frisinnade försökte man öka sitt inflytande. Intressebetsningarna inom stadsfullmäktige skärptes nu och Stockholms kommunalpolitik började partipolitiseras. Socialdemokraternas intåg i stadsfullmäktige skedde inte i jämn takt över riket. Det var främst i Skåne och i huvudstaden partiet hade sina första framgångar. Efter införandet av den 40-gradiga skalan ökade Socialdemokraternas mandat i Stockholms stadsfullmäktige vid 1911 års val från 5 till över 30 av totalt 100. Socialdemokraternas segertåg i de svenska städerna låg dock flera år framåt i tiden.

Myndiga kvinnor hade, som vi redan sett, möjlighet att rösta kommunalt ända sedan 1862. Däremot var de inte valbara till fullmäktige eller nämnder. Först genom rösträttsreformen 1909 blev det möjligt för kvinnor att ta plats i stadsfullmäktige. Inför det följande valet hölls i fler städer särskilda kvinnliga valmöten och kvinnor placerades på valbara platser. Aktiviteterna resulterade i att totalt 37 kvinnor i olika städer valdes till ledamöter vid stadsfullmäktigevalen 1910. Antalet motsvarade ungefär tre procent av samtliga ledamöter.

De kommunala nämnderna var sedan 1889 öppna för kvinnor. Kvinnor blev då valbara till fattigvårdsstyrelse, skolråd, folkskolestyrelse, fosterbarnsnämnd och barnavårdsnämnd. Senare blev kvinnlig representation obligatorisk i vissa nämnder.

Allmänna rådstugan

De mindre städer som avstod från att införa stadsfullmäktige skulle istället avgöra de kommunala ärendena på allmänna rådstugan. Alla

stadens invånare med rösträtt hade möjlighet att delta och påverka besluten utifrån det antal röster man förfogade över. Naturligtvis fanns även på allmänna rådstugan möjlighet för personer med gemensamma intressen att samarbeta för att nå framgångar.

Rådstugan träffades normalt på rådhuset. Mötena, som leddes av magistraten (borgmästare och rådmän), ägde ofta rum under arbetstid på vardagar. Kallelse skulle utgå med 14 dagars varsel och kungöras från predikstolen och i ortstidningar. Endast en ordinarie rådstuga per år var föreskriven i kommunalförordningen. Budget (stat) för kommande år skulle beslutas vid denna obligatoriska sammankomst. Därutöver sammanträdde rådstugan efter behov.

Magistraten fortsatte att spela en viktig roll i städer utan fullmäktige. Den ledde den allmänna rådstugans arbete, och var även förberedande och verkställande organ. När stadsfullmäktige infördes reducerades magistratens inflytande kraftigt. En magistratsperson hade därefter rätt att närvara och yttra sig på stadsfullmäktiges sammanträden, men saknade rösträtt. Vissa nämnder skulle ha lagkloka magistratsmedlemmar bland sina ledamöter. Magistraten skulle även se till att fullmäktiges beslut stod i överensstämmelse med gällande lagar och förordningar.

Vi vet något mer om deltagandet i städernas allmänna rådstuga än vid landsbygdens kommunalstämma. För Enköpings del har man för perioden 1863–1887 beräknat andelen närvarande till i genomsnitt under tio procent av de röstberättigade. I några fall deltog över 30 procent och som högst nästan 40 procent. Svält intresse för den allmänna rådstugans sammankomster finns även rapporterat från bland andra Haparanda och Lindesberg. Den ojämna röstfördelningen och sammanträden under arbetstid kan inte ha underlättat ett aktivt deltagande.

Rösträttsformen 1868, den hundragsgradiga skalan, innebar inledningsvis att andelen närvarande sjönk. De röstberättigade som tillkom genom reformen hade i allmänhet bara en röst per person och deltog sporadiskt om alls på den allmänna rådstugan. Antalet närvarande förblev således i stor sett konstant trots den breddade basen. Först mot slutet av 1870-talet tycks deltagandet ha börjat öka.

Valmanskåren i städerna före 1919

Röstberättigade

Av städernas befolkning hade 17–18 procent rösträtt 1871. Andelen röstberättigade steg därefter till över 25 procent 1904. Men fortfarande saknade tre av fyra inflytande över de kommunala besluten.

Rösträtten var genomgående mest utbredd i de mindre städerna. Var tredje stadsbo i Öregrund var röstberättigad 1871 vilket var högst av alla städer. I Jönköping hade samtidigt bara tio procent rösträtt. Trosa hade högst andel röstberättigade 1892 med 32 procent. Närmast följde Sigtuna och Skänninge. Stora städer som Stockholm, Göteborg och Malmö hade låg andel röstberättigade.

I de flesta städer steg andelen invånare med rösträtt under perioden. Dock inte i alla. Öregrund och Enköping hade således lägre andel röstberättigade 1904 än 1871. Och i Hedemora var andelen oförändrad. Den kraftigaste uppgången inträffade i Mariestad och Vadstena med över 16 procentenheter.

Regionalt var rösträtten till en början mest utbredd i de norrländska städerna. Den följande uppgången var dock starkast i Mellansverige som 1904 hade passerat norra Sverige. Generellt minskade spridningen med tiden både mellan enskilda städer och mellan regioner.

Köpingarna löd under samma rösträttsregler som städerna. Andelen röstberättigade i de till en början fåtaliga köpingarna var några procentenheter lägre än i städerna. Störst andel röstande fanns 1871 i Lysekil (27 procent), 1892 i Mörbylånga (27 procent) och 1904 i Borlänge (33 procent).

Lågt valdeltagande

Länge var det blott ett fåtal stadsbor som använde sin rösträtt. I Borås till exempel uppgick valdeltagandet till 15 procent 1862, och 1900 var det ännu lägre, 11 procent. Män röstade i högre utsträckning än kvinnor. Halmstad visar liknande resultat. Till en början var valdeltagandet där under 10 procent för att vid sekelskiftet ha fördubblats till 20 procent.

Ett valdeltagande under 10 procent har också beräknats för Gävle (1878–1888) och Nyköping (1890). Andra städer där stadsfullmäktigevalen möttes av ringa intresse var: Hudiksvall, Karlstad, Strängnäs,

Vadstena och Vänersborg. Variationerna mellan enskilda val kunde vara betydande. Från valet i Enköping 1904 rapporteras ett valdeltagande på 39 procent medan det följande valet 1906 bara intresserade 6 procent av valmanskåren. I Enköping liksom i Borås röstade män i högre utsträckning än kvinnor.

Deltagandet i valen till stadsfullmäktige låg på ungefär samma nivå som närvaron på den allmänna rådstugan. Det folkliga engagemanget tycks vid denna tid inte i någon högre grad ha varit beroende av styrelseformen.

En anledning till det låga valdeltagandet kan ha varit praktiska omständigheter. Valen ägde till exempel rum på vardagar och under arbetstid. Många kan ha haft svårt att komma ifrån jobbet för att bege sig till vallokalen. Ordinarie val hölls under december månad, och ibland förrättades val dagen före julafton, vilket sannolikt inte gynnade valdeltagandet. För personer med enstaka röster kan valen dessutom ha känts meningslösa. När den 40-gradiga skalan introducerades 1910 steg valdeltagandet generellt i riket till närmare 40 procent.

Valmanskåren på landsbygden före 1919

Av landsbygdsbefolkningen var 1871 i medeltal en person av tio röstberättigad. Andelen steg därefter bara långsamt upp till 13 procent 1892 och vidare till 16 procent 1904. Det var alltså en lägre andel landsbygdsbor än stadsbor som ägde rösträtt under den graderade skalans tid.

Bland länen var den landskommunala rösträtten mest utbredd på Gotland. År 1871 var 16 procent av de gotlänningar som bodde på landsbygden röstberättigade, och andelen hade ökat till 23 procent 1892. Andra län med jämförelsevis höga rösträttsandelar var Kopparberg och Malmöhus. I Södermanlands och Östergötlands län däremot var andelen röstberättigade under 10 procent såväl 1871 som 1892.

I allmänhet var den landskommunala rösträtten mest utbredd i norra Sverige. Variationerna mellan länen och regionerna tenderade dock att minska med tiden. En anledning var att andelen röstberättigade i norr föll tillbaka, medan den blev förblev oförändrad i övriga

landsdelar. Det geografiska mönstret var således detsamma bland landskommunerna som i städerna och i båda fallen minskade spridningen med tiden.

Allmän och lika rösträtt

Krav på en rösträttsreform hade funnits sedan lång tid tillbaka, och successivt hade, som vi sett, alltfler män släppts fram till valurnorna. Myndiga kvinnor nådde mer sällan de inkomster och förmögenheter som krävdes för kommunal rösträtt.

Frågan om en rösträttsreform kom hastigt och oväntat upp på den urtima riksdagen hösten 1918. Anledningen till brådskan var den tyska revolutionen som spred farhågor om en samhällsomstörtning även i Sverige. Samma oro fanns redan året innan under de otaliga hungerdemonstrationerna runt om i landet med åtföljande kravaller under våren 1917. Och senare samma år följde den ryska revolutionen. Nu ökade ängslan efter ännu en revolution i ett grannland.

Regeringens proposition om allmän och lika kommunal rösträtt för män och kvinnor lades fram för den urtima riksdagen hösten 1918 och antogs av båda kamrarna i slutet av året. Redan följande vår skulle de första stadsfullmäktige- och landskommunalvalen enligt den nya ordningen äga rum. Den politiska rösträtten, dvs. rätten att delta i valen till andra kammaren, var grundlagsskyddad och krävde beslut av två riksdagar med mellanliggande val. Ett reformförslag lades fram och antogs 1919, varefter val till riksdagens andra kammare hölls 1920, och reformförslaget godkändes på nytt 1921 av den då nyvalda riksdagen. Allmän och lika rösträtt för män och kvinnor infördes således först i de kommunala valen och därefter i riksdagsvalen.

På flera håll fanns en stor oro för en omfattande radikaliserings av städernas och landskommunernas fullmäktige, när stora skaror ur de lägre sociala och ekonomiska skikten fick rösträtt. Riksdagen beslöt därför 1918 att rösträttsåldern skulle vara 23 år. Tidigare fanns ingen åldersgräns vid kommunala val men väl en ekonomisk gräns. Men det fanns också andra förbehåll. För att få rösta fick man till exempel inte vara omyndigförklarad, försatt i konkurs, varaktigt omhändertagen

av fattigvården eller straffad i domstol. Man skulle också ha betalt sin kommunalskatt.

Ett ytterligare sätt att försöka bevara stabiliteten var att liksom tidigare förnya fullmäktige successivt och utse nya ledamöter vartannat år. I samband med kommunalvalet 1922 övergick man dock till att välja samtliga ledamöter för en fyraårsperiod räknat från 1 januari efterföljande år. De ledamöter som valts fram till 31 december 1924 entledigades från sina uppdrag i och med utgången av 1922. Kommunalvalen skulle fortsättningsvis äga rum mellan mitten av september och sista november.

Stockholm fortsatte att ha särskilda regler. Stadens första fullmäktige valt med allmän och lika rösträtt utsågs för tiden 1 april 1919–1 april 1921 respektive 1 april 1919–1 april 1923. Det innebar också att fullmäktigevalen i Stockholms stad till en början förrättades i mars respektive år och inte som i andra städer, i december året innan. Ända fram till 1930-talets mitt behöll Stockholm sina särskilda valregler och förrättade val i mars månad, året efter att övriga städer hållit sina val till stadsfullmäktige.

Kommunalvalen 1919–1966

Stadsfullmäktigevalen

Valet 1919

De första stadsfullmäktigevalen med allmän och lika rösträtt för män och kvinnor ägde rum i mars 1919 och redan den 1 april intog de ny- och omvalda ledamöterna sina platser. Det var, som vi redan sett, inte bara rösträttsreglerna som ändrats. Fullmäktige blev obligatoriskt i alla städer och landskommuner med minst 1 500 invånare, tidigare var gränsen 3 000. Man kunde fortfarande frivilligt införa fullmäktige oavsett folkmängd. Så var också fallet i flertalet småstäder. Endast Skanör-Falsterbo med 1 100–1 200 invånare behöll sin allmänna rådstuga som högsta politiska organ.

De nya rösträttsreglerna gav en ordentlig förskjutning av mandatfördelningen. Någon omfattande radikaliserings var det dock inte fråga om. Många ledamöter omvaldes och behöll därmed sina platser i fullmäktige. I de 106 städer som valde stadsfullmäktige skulle 3 253 ledamöter utses. Högern fick flest röster och totalt 1 150 mandat vilket utgjorde drygt 35 procent av samtliga. Socialdemokraterna följde tätt efter med 1 134 mandat och knappt 35 procent. Liberalerna var tredje största parti med 760 mandat eller 23 procent. I jämförelse med närmast föregående val ökade Socialdemokraterna från 20 till 35 procent av platserna i fullmäktige, medan Högern backade från 52 till 35 procent. Liberalerna gick svagt framåt.

Till valets stora vinnare hörde förutom Socialdemokraterna även Vänstersocialisterna. De fick nu 4,5 procent av mandatet mot tidigare 1 procent. Partiet hade störst framgång i lite mindre städer, men

inte i de allra minsta. Det bästa resultatet uppnådde man i Västervik, där hungerdemonstrationerna startat 1917. Vänstersocialisterna fick där 10 av 32 mandat och de var därmed lika stora som Högern. I Huskvarna var partiet, med åtta ledamöter, jämnstort med Socialdemokraterna och Liberalerna, och större än Högern. Men i flertalet städer (67 av 106) saknade partiet helt representation i fullmäktige.

Socialdemokraterna hade sina största framgångar i de större städerna. Partiet fick egen majoritet i tolv stadsfullmäktige, bland dem Stockholm och Malmö. I flertalet städer, 81 av 106, var det borgerlig övervikt (Högern och Liberalerna). Högern var enskilt största parti i 48 städer, Socialdemokraterna i 34 och Liberalerna i elva. I övriga städer fanns flera jämnstora partier. Liberalerna fick flest röster i de mindre städerna, medan Högers procentandel var tämligen oberoende av städernas storlek.

I den officiella statistiken är de valda ledamöterna så långt som möjligt fördelade på de partier som var företrädare i riksdagen. Kommunalvalen ansågs dock vid denna tid inte som politiska och de listor väljarna hade att ta ställning till hade vanligen andra beteckningar än de gängse partipolitiska (se ovan). Samtidigt förekom det grupperingar och listor av opolitisk karaktär. De senare rubriceras i valstatistiken som övriga. Det dröjde till 1950-talet innan rena partilistor blev vanliga.

Kategorin övriga partier bestod bland annat av grupper som företrädde frikyrkliga intressen, men också nykterhetsvänner, husägare, samhällsintresserade, hantverkare, jordbrukare med flera. Störst i hela riket efter antal röster var Demokratiska medborgarförbundet som fick 6 844 röster i Norrköping vilket räckte till tolv platser i stadsfullmäktige. Av de valda personerna anslöt sig nio till Högern och tre till de Liberala.

Förutom Norrköping fick de opolitiska partierna så många röster att de tog plats i tio fullmäktige. Öregrunds stadsfullmäktige bestod efter 1919 års val till och med enbart av företrädare för opolitiska partier. Boden hade också en majoritet av representanter för opolitiska grupper. Bland stadsfullmäktiges ledamöter i Ludvika, Tranås och Avesta fanns flera personer som valts in på frikyrkliga listor. Totalt i hela riket fick kategorin övriga partier 61 mandat eller 1,9 procent av samtliga platser, vilket var lägre än vid föregående val.

Valdeltagandet uppgick till nästan 60 procent och var livaktigare än tidigare. Av männen röstade ungefär 63 procent och av kvinnorna 58 procent. Framförallt var det invånare i små städer som använde sin rösträtt. Kungsbacka hade ett valdeltagande på 91 procent. Närmast följde Simrishamn och Lysekil, vardera med cirka 85 procent. Lägst valdeltagande visade Göteborg med under 50 procent. Även andra större städer som Stockolm, Malmö, Norrköping och Helsingborg låg under medeltalet för svenska städer.

Även om kvinnorna generellt visade lägre valdeltagande fanns det ändå 24 städer där kvinnorna deltog i högre grad än männen. Flertalet ledamöter i städernas fullmäktige var män. Totalt i hela riket fick 289 kvinnor en plats i fullmäktige. De utgjorde ungefär nio procent av samtliga ledamöter. Andelen var något högre i de större städerna än i de mindre.

Valdag

Valet 1919 ägde således rum i mars månad, och det följande valet 1920 i december. De därefter kommande valen till och med 1934 skulle förrättas någon gång under tiden från mitten av september till sista november. Valdagen fortsatte att variera mellan enskilda städer, och valet fick lov att utsträckas över flera dagar. Inom en och samma stad kunde valdagen dessutom variera mellan olika valkretsar. Från och med 1926 års val kunde valet till stadsfullmäktige äga rum samtidigt som valet till landstinget. Och med tiden blev det allt vanligare med gemensam valdag för att utse ledamöter till stadsfullmäktige och landsting.

Stockholm hade egna regler och valde ledamöter i mars året efter övriga städer. Mandatperioden började i de flesta städer 1 januari men i Stockholm 1 april.

Nya bestämmelser utfärdades inför 1938 års val. Val till stadsfullmäktige har därefter ägt rum tredje söndagen i september och tidpunkten har varit gemensam med valet till landsting. Stockholm röstade nu vid samma tidpunkt som övriga städer. Stadsfullmäktige i Stockholm tillträdde dock redan i oktober samma år medan man i

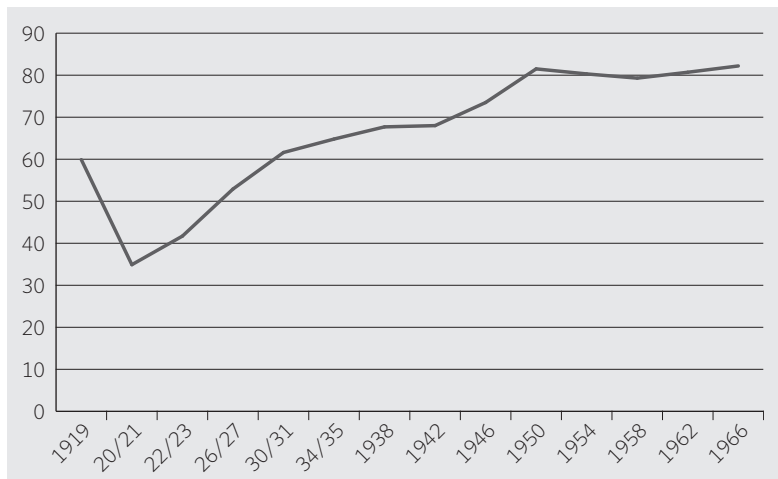
andra städer väntade till årsskiftet. Valen till municipalfullmäktige ägde rum några veckor senare, ofta i början av oktober.

Valdeltagandet

Efter det för tiden höga valdeltagandet 1919 följde ett mycket stillsammare val i december 1920. Endast en dryg tredjedel av valmanskåren deltog. Samtiden menade att det låga valdeltagandet var ett utslag av valtrötthet. Visserligen steg valdeltagandet något vid de följande valen, men det dröjde ändå till kommunalvalet 1930/31 innan man överträffade 1919 års resultat. Valdeltagandet fortsatte att stiga och etablerade sig under 1950-talet på en nivå strax över 80 procent. Och männen röstade hela tiden i högre utsträckning än kvinnorna. I enskilda städer kunde dock bilden vara omvänd.

Invånarna i de mindre städerna hade även efter 1919 det högsta valdeltagandet. År 1930 röstade mer än 80 procent av invånarna i Östhammar och Kungsbacka. Höganäs, Skänninge och Ystad hade ett valdeltagande på 82 procent 1946. Småstäderna Laholm och Skanör-Falsterbo hade högst valdeltagande 1966 med över 90 procent. De

DIAGRAM 12. Valdeltagandet i procent, stadsfullmäktigevalen 1919–1966



Referens: sos, Kommunala valen, se även www.scb.se/Historisk-statistik; urbanhistory.historia.su.se

tre storstäderna förbättrade efterhand sina låga siffror och röstade i samma utsträckning som stadsbefolkningen i allmänhet.

Även om valdeltagandet generellt ökade med tiden hade några av de mindre städerna särskilt hög andel röstande 1919 och därefter lägre valdeltagande ända in på 1960-talet. Så var fallet för bland andra Östhammar, Öregrund och Eksjö.

Partierna

Stadsfullmäktigevalen 1919–1966 dominerades av tre partier: Högern, Folkpartiet och Socialdemokraterna. Folkpartiet bildades i början av 1930-talet genom sammanslagning av de tidigare partierna Frisinnade och Liberalerna. Bondeförbundet räknades i den officiella statistiken över valen till stadsfullmäktige länge till övriga partier och rapporterades separat i egen kolumn först 1950. Politiskt till vänster om Socialdemokraterna är det Kommunisterna som varit det stabilaste partiet.

En rik flora av partier utöver de nämnda finns företrädna i valen till stadsfullmäktige. Alla nådde inte sådan styrka att de fick mandat, men i hela 73 av de 133 städerna har ett övrigt parti tagit säte i fullmäktige efter minst ett val. Bondeförbundet har då inte räknats som övrigt parti.

Antalet mandat som tillföll övriga partier, förutom Bondeförbundet, var som högst under 1920- och 1930-talen. De uppgick vid den tiden till mellan 70 och 80 och var fördelade på 20–30 städer. Efter 1938 års val minskade representationen för övriga partier för att på nytt öka från 1958 års val upp till närmare 40. Procentuellt räknat handlar det, för alla städer tillsammans, bara om ett fåtal procent av mandaten.

De övriga partierna har varit flest och nått sina bästa valresultat i de mindre städerna. I till exempel Marstrand har det funnits fem olika övriga partier, och minst ett av dem har tagit plats i fullmäktige vid 9 val av 14 möjliga. Koöns medborgarförening återkom i samtliga val mellan 1946 och 1958 med som mest fem mandat (1946). Vid valet 1958 fick man en svår konkurrent i För Marstrands väl. Vid de

följande valen (1962, 1966) fick Marstrands medborgarförening fem respektive sju platser och var 1966 stadsfullmäktiges största parti.

Östhammar har likaså haft minst ett övrigt parti i fullmäktige vid 9 av de 14 valen till stadsfullmäktige. Samlingslistan Över partierna erhöll sju mandat 1928 och partiet Samhället främst fick in elva representanter 1958. Minst en plats i Mariefreds stadsfullmäktige intogs stadigt av ett övrigt parti från 1942. Boden och Skanör-Falsterbo har också haft flera övriga partier företrädna i stadsfullmäktige.

Bland de större städerna är det i Karlstad övriga partier skördat de största framgångarna. Först var det Demokratiska medborgarförbundet som tog flera platser i fullmäktige såväl 1919 som 1920 och 1922. Senare har Kommunala valföreningen (valen 1938–1946 och 1962) varit representerad med ända upp till sju mandat.

Vid valen 1926–1934 vann Fria partiet inträde i flera stadsfullmäktige, som mest sju. Den här gruppen fanns kvar i några städer ända fram till och med 1950 års val. I Hedemora stadsfullmäktige fortlevde Fria partiet relativt länge.

På 1930-talet röstades dessutom nationella partier och Nationalsozialisterna in i flera städer. Valet 1934 gav dem åtta mandat i sju stadsfullmäktige. Tillsammans var de 1938 representerade i 13 städer med 21 mandat. Efter valet 1942 återstod bara nio mandat och sex städer. Och 1946 var det endast i Helsingborg som det nationella Medborgarförbundet fick mandat. Helsingborg var ett av de nationella partiernas starkare fästen, men de fanns även företrädna i grannstäderna Ängelholm, Laholm och Skanör-Falsterbo. I norra Sverige fanns ett liknande kluster med städerna Härnösand, Sundsvall, Östersund, Boden, Luleå och Haparanda.

De övriga partierna har vanligen representerat borgerligheten. Dock finns undantag. Vid det sista valet till stadsfullmäktige (1966) fick olika vänsterlistor mandat i fem städer. Men redan tidigare (1942 och 1950) hade personer uppförda på listan Vänstervalmän tagit plats i Nora stadsfullmäktige. Och Socialisterna fick ett mandat när Nynäshamn utsåg sitt första stadsfullmäktige 1946. I Trosa lockade Vänsterns samlingslista 1926 så många väljare att man fick 2 mandat av 20.

Bondeförbundet

Bondeförbundet uppfattades således till en början mer som en intresseorganisation än ett politiskt parti. Men förbundet ställde upp i val efter val och är det enda så kallade övriga parti som permanent varit representerat i städernas fullmäktige. Vid 1919 års val fick man två platser i Köpings stadsfullmäktige. Och båda mandatens försvarades vid 1920 års val. Köping förblev under många år ett av Bondeförbundets starkaste fästen.

Även andra listor med representanter för landsbygdens och jordbrukets intressen ställde upp i valen till stadsfullmäktige. Det var främst i mindre städer, som Köping, Mjölby och Laholm, belägna i rika jordbruksbygder som Bondeförbundet och andra grupper som företrädde landsbygdens folk gjorde sina första inlägg i stadsfullmäktige.

Med tiden samlades de olika jordbruksintressena bakom Bondeförbundets paroller. Och förbundet började även i stadsfullmäktigevalen betraktas som ett politiskt parti. Bondeförbundet blev representerat i allt fler städer med allt fler mandat. Det dröjde dock till 1946 innan man fick en procent av samtliga mandat i städernas stadsfullmäktigen. Efter namnbyte till Centerpartiet och ökad inriktning mot städer gick man starkt framåt på 1960-talet och särskilt vid 1966 års stadsfullmäktigeval.

Valresultaten

Trots de utvidgade rösträttsreglerna inför 1919 års val till stadsfullmäktige fick, som vi sett, Högerpartiet flest röster och flest mandat när resultaten för alla städer summerats. Men segern var knapp. Socialdemokraterna blev största parti i 34 av de 106 städerna och Högern i 48. Borgerlig majoritet rådde i 81 städer.

Vid de två närmast följande valen, med lägre andel röstande, stärkte Högern sin ställning samtidigt som Liberalerna och Socialdemokraterna föll tillbaka. Socialdemokraterna gjorde nya framryckningar i valet 1926/27. Partiet nådde egen majoritet i 20 städer mot tidigare 10. På riksnivå fick man fler mandat än Högern, vilket inte hänt tidigare.

Det socialdemokratiska segertåget fortsatte. Vid 1938 års val fick man för första gången mer än hälften av samtliga mandat och var största parti i 107 av 116 städer och hade egen majoritet i 64 städer. Bortsett från 1946 års val behöll Socialdemokraterna sin starka ställning i rikets stadsfullmäktige ända fram till 1966 års val. På 1950- och 1960-talen var det endast i tre–fyra städer som Socialdemokraterna inte var största enskilda parti.

Det för socialdemokratin något svagare valresultatet 1946 berodde på stora kommunistiska framgångar. Inte mindre än tio procent av alla platser tillföll Kommunisterna vilket är deras bästa resultat någonsin. Läger man samman Socialdemokrater och Kommunisterna har de två arbetarpartierna tillsammans haft mer än hälften av alla mandat sedan 1938 års val. Vänstermajoritet fanns samtidigt i minst 60 procent av städerna fram till 1966 års val. Höjdpunkten nåddes i och med 1962 års val. Socialdemokraterna fick då 55 procent av mandaten och egen majoritet i 101 av 133 stadsfullmäktige.

Vid de första valen med allmän och lika rösträtt till stadsfullmäktige var Socialdemokraterna framgångsrika framför allt i Malmöhus län och i östra Sverige. Vid den tiden fanns i Malmöhus län sex städer som valde fullmäktige. Socialdemokraterna var efter valet 1919 största parti i samtliga sex städer och hade egen majoritet i fyra. I Malmö stad fick man till exempel 34 av 54 mandat. Det var det tredje bästa resultatet i hela riket efter Trollhättan och Eskilstuna. I östra Sverige gjorde partiet bra valresultat inte bara i Eskilstuna utan också i exempelvis Stockholm och Västerås. Socialdemokraterna var 1919 största parti i 9 av 21 östsvenska städer. Karlstad, Örebro, Gävle och Söderhamn är ytterligare exempel på städer där socialdemokratin tidigt skördade framgångar.

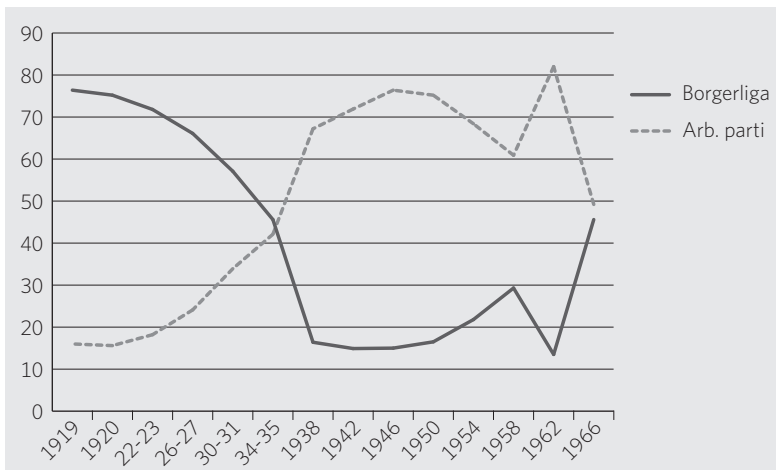
Med tiden och framförallt från och med valet 1926/27 dominerade Socialdemokraterna i alltfler städer. Och från 1938 hade partiet således en majoritet av platserna i de flesta stadsfullmäktige. Genomgående har Socialdemokraterna varit starkast i de större städerna och i industristäder. Alla nybildade städer under 1900-talet har, med undantag av Sävsjö, varit socialdemokratiskt dominerade. I residens- och stiftsstäder har Socialdemokraterna ofta varit svagare representerade och framgångarna har kommit senare.

De mindre partierna till vänster om Socialdemokraterna (Vänster-

socialister och kommunistpartier under skiftande beteckningar) har fått mest stöd bland väljarna i norrländska städer. Luleå var ett tidigt fäste med till exempel 8 mandat för Kommunisterna och 3 för Vänstersocialisterna av totalt 40 i 1922 års val till stadsfullmäktige. Även i Hudiksvall, Söderhamn och Härnösand genomförde Vänstersocialister och Kommunisterna framgångsrika val på 1920- och 1930-talen. Efter andra världskriget har Kommunisterna varit starkast företrädare i Luleå, Kramfors och Kiruna. I det för Kommunisterna så framgångsrika valet 1946 fick man hela 13 av 40 mandat i Kramfors stadsfullmäktige. Det är partiets bästa enskilda resultat någonsin. Kommunisterna har liksom Socialdemokraterna gynnats av nybildningen av städer. I allmänhet har partiet lyckats bäst i städer med en något svagare socialdemokrati.

Parallellt med Socialdemokraternas stora framgångar i valen till stadsfullmäktige tappade såväl Högern som Folkpartiet i betydelse. Och några andra partier att räkna med på allvar fanns ännu inte. Från och med 1938 års val har Högern och Folkpartiet tillsammans innehaft 35–40 procent av platserna i stadsfullmäktige. När det ena partiet gått framåt har det andra sviktat och vice versa. Centerpartiet (tidigare Bondeförbundet) hade länge bara ett fåtal representanter i stadsfullmäktige.

DIAGRAM 13. Andel städer med majoritet för borgerliga resp. arbetarpartier 1919–1966



Referens: sos, Kommunala valen, se även www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

Det är främst i mindre städer av äldre ursprung som borgerligheten varit starkast representerad. Regionalt har de borgerliga partierna haft sina tyngdpunkter i sydöstra och västra Sverige. Folkpartiet gjorde till exempel under 1950- och 1960-talen framgångsrika val i flera västsvenska städer. Även i Stockholm attraherade Folkpartiet nya väljare efter andra världskrigets slut. Det resulterade redan 1950 i att ett långvarigt socialdemokratiskt styre i Stockholms stadshus bröts. Till en början hade även många norrländska städer borgerlig majoritet med Högern som största parti. De starkaste borgerliga fästena har funnits i Djursholm, Lidingö och Skanör-Falsterbo. Djursholm är den enda stad där Högern ständigt haft majoriteten.

1966 års val

Socialdemokraternas stora segerval 1962 följdes 1966 av ett rejält bakslag. Det valet kan också ses som upptakten till ett nytt skede i de kommunala valen. Socialdemokraternas långa dominans bröts. I fortsättningen blev det allt vanligare att den politiska majoriteten växlade mellan blocken.

En anledning till Socialdemokraternas tillbakagång var Centerpartiets stora framgångar. Bondeförbundet hade, som framgått, länge varit ett marginellt parti i stadsfullmäktige. Namnbytet till Centerpartiet i kombination med ökade ansträngningar att etablera sig i städerna gav snart effekt. Vid 1958 års val till stadsfullmäktige mer än fördubblade partiet sin andel av mandaten från cirka två till nästan fem procent. Centern var nu representerad i ett 90-tal städer mot tidigare ett 40-tal. Och framgångarna fortsatte. Efter valet 1966 var Centern största enskilda borgerliga parti i 17 städer. I åtskilliga andra städer var man lika stora som ett eller flera av de andra borgerliga partierna. Endast i 4 städer av 132 var partiet helt orepresenterat. Det var främst i mindre småstäder, som Östhammar, Strömstad och Hedemora som Centern nådde sina största framgångar, med upp till en fjärdedel av alla platser i fullmäktige. Totalt fick Centerpartiet elva procent av samtliga mandat.

Centerns framgångar kan ha påskyndats av att väljarkårens sammansättning gradvis försköts genom inkorporering av stora lands-

bygdsområden till städerna. I dessa områden var Centern ofta sedan tidigare väletablerade. Miljöfrågor började nu också komma upp på den politiska dagordningen, och Centern var det första parti som på allvar engagerade sig inom det området. Senare delen av 1960-talet var dessutom en tid av antiurbanism och många längtade efter ett liv på landet eller åtminstone i mindre orter. Rörelsen är känd som gröna vågen. Allt detta bör ha gynnat ett parti som Centern med sin starka landsbygdsanknytning.

För Socialdemokraterna däremot innebar 1966 års val att man gick tillbaka till samma nivå som i början av 1930-talet. Endast vart femte stadsfullmäktige (26 av 132) hade socialdemokratisk majoritet mot tidigare över hundra. Antalet städer med borgerlig övervikt ökade markant från 18 till 60. Därmed var de borgerligt styrda städerna nästan lika många som de med majoritet för arbetarpartierna.

Socialdemokratins tillbakagång i de kommunala valen var inte tillfällig. Partiets guldålder var förbi. Det rörde sig om en strukturell samhällsförändring bland annat till följd av den avindustrialisering av Sverige som påbörjades under 1960-talet. Antalet industriarbetare minskade i allt högre takt och därmed partiets främsta rekryteringsbas.

Valda ledamöter

I de tidiga stadsfullmäktigevalen med allmän och lika rösträtt för män och kvinnor deltog 106 städer och drygt 3 000 ledamöter utsågs. Antalet ledamöter en stad hade att utse bestämdes enligt kommunallagen av folkmängden. Inom givna intervaller kunde man lokalt avgöra det exakta antalet. För Stockholms del var det särskilt stadgat att fullmäktige skulle bestå av 100 ledamöter. Det lägsta antalet var 20 personer, och det gällde för städer med 2 000 invånare eller färre.

Allteftersom städerna växte i antal och folkmängd kom skaran av ledamöter att utökas. Även bestämmelserna om antalet ledamöter per stad justerades. Vid valet 1946 skulle över 4 000 personer utses och 1966 drygt 5 000.

En stor majoritet av ledamöterna i stadsfullmäktige var män även om kvinnor från 1919 var valbara till fullmäktige. Andelen kvinnor i

stadsfullmäktige stannade länge under tio procent. De 289 kvinnor som valdes in 1919 utgjorde bara nio procent av samtliga ledamöter. I de därpå följande valen, med lägre valdeltagande, sjönk både antalet och andelen kvinnor, ända ned till drygt fyra procent 1926 och 1930. Först i det för socialdemokratin så framgångsrika valet 1938 var andelen kvinnor åter på ungefär samma nivå som 1919. Därefter ökade kvinnoandelen successivt och stabiliserades kring 14–15 procent från och med 1954 års val.

Landskommunala valen 1919–1966

De första valen med allmän och lika rösträtt för män och kvinnor till de landskommunala fullmäktigeförsamlingarna ägde rum i mars och några dagar in i april 1919. De nyvalda representanterna intog sina platser från första maj samma år, vilket var en månad senare än i städerna. Alla landskommuner med minst 1 500 invånare hade att välja representanter till ett fullmäktige. Ungefär en av tre landskommuner nådde denna storlek. Övriga landskommuner fick tills vidare behålla kommunalstämman som högsta organ.

År 1919 fanns över 2 400 landskommuner, inklusive köpingar, och för 870 av dem var fullmäktigeval obligatoriskt då de hade över 1 500 invånare. I ytterligare 67 landskommuner införde man fullmäktige på frivillig väg. Tillsammans utgjorde de nästan 40 procent av alla landskommuner. Eftersom kommunerna ifråga var förhållandevis stora representerade de nästan tre fjärdedelar av den landskommunala befolkningen. I den officiella valstatistiken ingår köpingarna bland landskommunerna fram till 1962. Efter omläggningen av statistiken inför 1938 års val särredovisas köpingarna till viss del och med tiden i allt högre grad.

I de nordliga länen med sina stora landskommuner blev val av kommunalfullmäktige ofta obligatoriskt. Mer än 90 procent av kommunerna i Norrbottens, Västerbottens och Kopparbergs län valde fullmäktige redan 1919. Endast enstaka kommuner i respektive län kunde behålla stämman. Och 1934 hade Västernorrlands län nått samma höga andel kommuner med fullmäktige.

När gränsen för införande av fullmäktige sänktes till 700 invånare 1938 blev fullmäktige obligatoriskt för 70 procent av alla landskommuner. Fortfarande var fullmäktige vanligast i de norrländska länen. Alla kommuner i Norrbotten valde fullmäktige från och med 1938. I södra Sverige var det såväl före som efter 1938 Blekinge som svarade för högsta andelen landskommuner med fullmäktige.

I länen med många småkommuner, som Gotlands och Älvsborgs län, behölls däremot kommunalstämman i det längsta. Av 91 gotländska landskommuner var det bara en enda som införde fullmäktige 1919. Och i Skaraborgs län 21 av 241 landskommuner eller åtta procent. Först efter regeländringen 1938 var mer än var femte landskommun på Gotland och i Skaraborgs län tvungna att införa fullmäktige. Och ännu fram till storkommunreformen styrdes en majoritet av landskommunerna i respektive län genom kommunalstämman.

Storkommunreformen fick så till följd att gränsen på 700 invånare passerades och därmed var fullmäktige obligatoriskt. Endast Holmön, i farvattnen utanför Umeå, med sina knappt 300 invånare, hade rätt att behålla stämman som högsta instans. Den möjligheten stängdes emellertid genom 1953 års kommunallag som, när den trädde ikraft 1955, föreskrev fullmäktige i samtliga kommuner.

Valdeltagande

Andelen röstberättigade som deltog i de landskommunala valen 1919 var strax över 50 procent och därmed något lägre än i städerna. Högsta valdeltagandet uppmättes för Jönköpings län med nästan 65 procent. I den enda gotländska kommun som deltog i valet stannade andelen röstande vid 27–28 procent, vilket också var den lägsta länssiffran. Enskilda landskommuner kunde ha ännu lägre valdeltagande. Endast en enda man deltog till exempel vid valet i Ramsle kommun, Västernorrlands län. Det kan inte ha varit lätt att upprätthålla rösthemligheten.

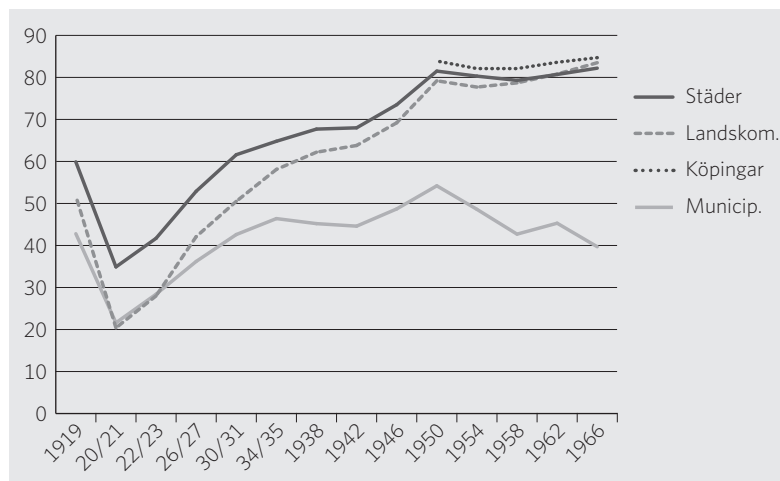
I de följande valen sjönk andelen röstande högst betänkligt precis som i städerna. Det dröjde till 1930-talet innan man åter var på samma nivå som 1919. Därefter har valdeltagandet successivt ökat upp till över 80 procent på 1960-talet. Det var därmed minst lika högt

på landet som i staden. Männerna har hela tiden röstat i högre utsträckning än kvinnorna. Vid det första valet fanns till och med fem landskommuner, där endast män röstade. Samtidigt visade andra kommuner ett livligare kvinnligt än manligt röstande.

Bland länen har valdeltagandet genomgående varit högt i Jönköpings län. Även Malmöhus har haft ett gott valdeltagande och särskilt från 1934 års val och framåt. I de tidigaste kommunalvalen fortsatte Gotlands län att visa låga siffror, men det var å andra sidan bara en kommun som deltog. Från och med 1950-talet har det varit landsbygdsbefolkningen i Kopparbergs län som kännetecknats av ovanligt lågt valintresse.

Spridningen av valdeltagandet mellan länen har dock avtagit med tiden. Vid valet 1919 skilde det till exempel 37 procentenheter mellan högsta och lägsta värde mot endast 9 procentenheter 1966.

DIAGRAM 14. Procentuella valdeltagandet i kommunala val 1919–1966



Referens: sos, Kommunala valen, se även www.scb.se/Historisk_statistik;urbanhistory.historia.su.se

Valresultat

Samlingslistor var länge gängse förekommande vid de landskommunala valen, och i högre grad än vid valen av stadsfullmäktige. Det var

inte helt ovanligt med en gemensam samlingslista för alla kandidater. Någon fördelning av valda fullmäktige efter politiska partier gjordes därför inte i den officiella valstatistiken förrän i samband med 1950 års val. Istället gjordes en skillnad mellan kommuner där det fanns flera konkurrerande listor och kommuner med bara ett alternativ eller där en lista fick samtliga mandat. I de första valen fanns det konkurrerande listor i omkring 70 procent av landskommunerna. Det blev senare än vanligare och steg upp till 80–90 procent.

Från 1950 och framåt kan vi således följa hur mandatet vid valen av kommunalfullmäktige fördelades mellan de politiska partierna. På landet har den politiska representationen varit omkastad jämfört med städerna. Socialdemokraterna har visserligen varit det största partiet med cirka 40 procent av platserna i fullmäktige. Men det är en långt svagare ställning än i städerna, där partiet under 1950-talet hade över 50 procent. Vid samma tid hade ungefär en tredjedel av landskommunerna socialdemokratisk majoritet mot över hälften av städerna.

Av de borgerliga partierna var Bondeförbundet störst med 25–30 procent av mandatet på svensk landsbygd. Tillsammans innehade de borgerliga partierna ständigt mer än hälften av platserna i kommunalfullmäktige. Borgerligheten var relativt sett lika stark på landet som socialdemokratin var i städerna.

Valda ledamöter

Antalet mandat i kommunalfullmäktige bestämdes av kommunens storlek, enligt samma modell som i städerna men med andra gränsvärden. Som mest kunde ett fullmäktige på landet 1919 bestå av 40 personer och det lägsta antalet var 20. Den högre siffran avsåg kommuner med minst 10 000 invånare, medan de med en folkmängd på högst 2 000 personer skulle utse 20 representanter. Totalt valdes vid detta tillfälle drygt 22 000 ledamöter.

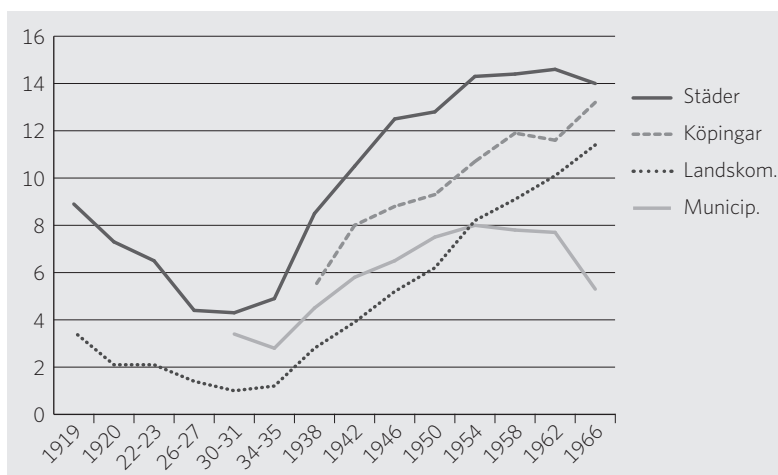
Gränserna för fullmäktiges storlek kom med tiden att ändras och antalet valda ledamöter var 1946 över 36 000 personer. Köpingarna ingår i den siffran med drygt 1 600 män och kvinnor. Efter att stor-kommunreformen genomförts reducerades antalet mandat till cirka

28 000. Samtidigt ökade antalet platser i köpingsfullmäktige upp till 2 400.

Flertalet ledamöter har varit män, och kvinnoandelen har i landskommunerna varit lägre än i städerna. Bara ett par procent av ledamöterna i landskommunerna var till en början kvinnor. Och 1930 var andelen kvinnor så låg som en procent. Den steg därefter upp till tio procent på 1960-talet, men var fortsatt lägre än i städerna.

På länsnivå är det landskommunerna i Södermanlands och Stockholms län som i högre grad än andra län valt in kvinnor i fullmäktige. Gotlands enda landskommun med fullmäktige saknade kvinnlig representant fram till 1930. Även Skaraborgs län, med från början få fullmäktige, har ofta haft relativt lågt kvinnoinslag. Jönköpings län är ett annat län där kvinnorna haft svårt att göra sig gällande, och efter andra världskriget tillkom Kristianstads län. I takt med att kvinnorepresentationen i kommunalfullmäktige generellt ökat har spridningen mellan länen avtagit.

DIAGRAM 15. Andel kvinnor bland fullmäktiges ledamöter 1919–1966



Referens: sos, Kommunala valen, se även www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

Köpingsfullmäktige

Val av ledamöter till köpingarnas fullmäktige skedde enligt samma bestämmelser som för landskommunerna. De första valen anordnades således i mars och början av april 1919 och verksamheten startade 1 maj samma år. Resultaten från valen till köpingsfullmäktige började redovisas separat först 1938. Dessförinnan ingår köpingarna bland landskommunerna.

I valet 1938 deltog 51 köpingar och de hade att utse 1 091 ledamöter. Fullmäktiges storlek bestämdes av köpingens folkmängd och med samma intervaller som för landskommunerna.

Flertalet av de valda var män. Andelen kvinnor stannade vid drygt fem procent, och var därmed lägre än i städerna men högre än på landsbygden. Det mönstret bestod perioden ut samtidigt som andelarna långsamt växte. För köpingarnas del uppgick andelen kvinnor i fullmäktige år 1966 till cirka 13 procent.

De flesta ledamöterna i köpingsfullmäktige har alltsedan 1938 representerat Socialdemokraterna. Partiet fick mer än hälften av mandatet mellan 1942 och 1962, och var största parti i nio av tio köpingar. Bortsett från 1946 hade dessutom Socialdemokraterna egen majoritet i mer än hälften av alla köpingar. Det var en position som till och med var starkare än i städerna.

En anledning till dessa socialdemokratiska valframgångar var att köpingarna i hög grad utgjordes av brukssamhällen med stor andel industriarbetare. Även de köpingar som tillkom under perioden var vanligen bruksorter och de förstärkte därmed den socialdemokratiska dominansen. Minst tre av fyra ledamöter har i vissa köpingar, exempelvis Smedjebacken och Storfors, företrätt Socialdemokraterna. Stabila borgerliga majoriteter har främst funnits i stockholmsförorterna Stocksund, Saltsjöbaden och Danderyd.

Kategorin övriga partier har varit starkare representerad i köpingarna än i städerna. Vid valen av köpingsfullmäktige 1938–1946 tillföll mer än tio procent av platserna de övriga partierna. I Grebbestad till exempel bestod hela fullmäktige av representanter för övriga partier efter 1938 års val. Och deras dominans fortsatte i de följande valen. Grästorps köping behärskades också av övriga partier under samma tid.

Uppgifter om valdeltagande i köpingarna finns först från 1950. Resultaten visar ett valdeltagande på över 80 procent, och det var genomgående högre än i städerna. Spridningen var relativt låg, och något samband mellan köpingarnas folkmängd och andel röstande har inte framkommit.

Municipalfullmäktige

Valen till municipalfullmäktige ägde till en början rum samtidigt med valen av kommunalfullmäktige. Men 1938 fick municipalsamhällena en egen valdag några veckor efter kommunalvalen. Bestämmelserna om när fullmäktige skulle införas och hur många ledamöter som skulle utses har också varit desamma som för landskommunerna.

År 1919 var 38 municip så stora att de skulle välja fullmäktige. De utgjorde ungefär en femtedel av samtliga municip. Ytterligare 17 samhällen lät frivilligt inrätta fullmäktige. Totalt förrättades således 55 val. Intresset för valen var lågt och andelen röstande stannade vid 42–43 procent. Det var lägre än för landskommunerna. Antalet municip där fullmäktige var obligatoriskt ökade i takt med att nya samhällen bildades och gränsen för fullmäktigeval sänktes.

Valdeltagandet förblev lågt genom hela perioden. Bara en gång, vid 1950 års val, deltog över halva valmanskåren eller 54 procent. Naturligtvis finns det enskilda samhällen där valdeltagandet var livligt. Vid valet 1962 hade till exempel Teckomatorp, Järpås, Nyland och Hamnerdal över 70 procent röstande. På andra håll var det samtidigt gles mellan besöken i vallokalen. I Rundvik röstade 13 personer av 943 berättigade, vilket ger ett valdeltagande på en procent. Lövånger, Röstånga och Mölle hade också låga siffror, mellan fyra och sex procent.

Konkurrerande listor förekom till en början i tre municip av fyra. Och senare i upp till 80–90 procent av samhällena. Det handlade ofta om samlingslistor, och inslaget av övriga partier var stort. Vid 1962 års val till exempel hade samtliga ledamöter i 8 av de 28 samhällena valts in på listor som inte följde den gängse partipolitiken. Bortsett

från Skillinge var det samhällen med extremt lågt valdeltagande som Rundvik och Lövånger.

Uppgifter om mandatens fördelning på partier och listor finns publicerade endast för 1962 och 1966. Och då var det rätt få municipalsamhällen, som fanns kvar. Totalt för samtliga municip fick övriga partier mer än 40 procent av platserna vid valet 1962. Socialdemokratin var båda gångerna svagare representerad i municipen än i landskommunerna. Och landskommunerna hade som vi minns stor andel borgerliga sympatisörer.

Andelen kvinnor i municipalfullmäktige har varit beskedlig och aldrig över tio procent. Högsta andelen är åtta procent från 1954. Fram till 1950-talet hade dock municipen högre kvinnorepresentation i fullmäktige än landskommunerna. När samhällena därefter avvecklades ett efter ett föll andelen kvinnor tillbaka och understeg landskommunernas växande siffror.

Makten i fullmäktige – samlingsstyre

Den politiska representationen skiftade således markant mellan de olika kommuntyperna. Socialdemokraterna dominerade i flertalet städer och i ännu högre grad i köpingarna. På landsbygden däremot fick de borgerliga kandidaterna en majoritet av rösterna och mandatet. Inte minst var det jordbrukarnas välorganiserade föreningsrörelse som via Bondeförbundet banade väg för de borgerliga valvinsterna. Alla landskommuner röstade naturligtvis inte på samma sätt. Bondeförbundet hade, som sig bör, sina starkaste fästen i de rika jordbruksbygderna. Kommunerna var där ofta relativt små och det var många ledamöter som skulle utses. I mer industriellt betonade landskommuner, som till exempel bruksorter, var däremot Socialdemokraterna starkt företrädade och ofta i majoritet. Läger man samman alla tre kommunslagen (städer, köpingar och landskommuner) visar det sig att de borgerliga partierna i regel fick mer än hälften av mandatet under 1950- och 1960-talen.

Men det var inte bara mandatställningen i fullmäktige som av-

gjorde hur ordförande och ledamöter av kommunala nämnder valdes och hur andra förtroendeuppdrag fördelades. I själva verket tycks någon form av samlingsstyre ha varit vanligt. Det kan tolkas som att omsorgen om ”kommunens bästa” var överordnad de politiska partierna.

De socialdemokratiska valframgångarna i enskilda städer på 1920- och 1930-talen behövde inte innebära att partiet gjorde anspråk på makten. Trots valframgångar och kanske till och med socialdemokratisk majoritet i fullmäktige förekom att borgerliga företrädare fortsatte att inneha tunga poster. I till exempel Halmstads stadsfullmäktige, med socialdemokratisk majoritet, behöll de borgerliga partierna ordförandeposten ända fram till 1948. Anledningen lär ha varit att Socialdemokraterna saknade egen kandidat och att man var tillfreds med den sittande ordföranden som ansågs stå ovanför partierna. Däremot blev en socialdemokrat ordförande i drätselkammaren.

Arbetarstaden Norrköping fick socialdemokratiskt majoritetsstyre efter 1920 års val och på nytt från 1930. Däremellan var man i majoritet tillsammans med Kommunisterna. Högern fick ändå ha kvar ordförandeposten i fullmäktige fram till 1925 och återkom mellan 1935 och 1942. Fram till 1925 hade Högern även majoritet i den viktiga drätselkammaren och behöll därefter viktiga ordförandeposter inom kammaren. Dessutom hade byggnadsnämnden i Norrköping borgerlig ordförande fram till 1957, barnavårds- och nykterhetsnämnden till 1946 och folkskolestyrelsen till 1937. Stadens fattigvårdsstyrelse hade ännu 1934 borgerlig majoritet.

Stadsfullmäktige i Nyköping bestod under hela perioden 1919–1970 till övervägande del av företrädare för Socialdemokraterna. Det utslöt inte borgerlig ordförande i fullmäktige ända fram till 1950, och i drätselkammaren till 1931. Ett annat tidigt och starkt arbetarfäste var Västerås. Stadens drätselkammare dominerades likväl av Högern fram till mitten av 1930-talet.

Ett annat exempel kan hämtas från Stockholms stad. Finansborgarrådet som var invald på borgerlig lista fick fortsätta sitt uppdrag trots socialdemokratisk majoritet i fullmäktige. Kalmar stadsfullmäktige ansluter sig också till mönstret. Där utsågs med acklamation Högerns representant till ordförande i fullmäktige 1931. I det föregående valet av stadsfullmäktige hade Socialdemokraterna gått starkt

framåt och var största parti med hälften av platserna. Vid de följande valen av ordförande företogs voteringar som slutade oavgjort varför lottdragning tillgreps och där Högern hade turen på sin sida. Först 1934 kunde Socialdemokraterna ta över ordförandeposten efter att en av de borgerliga ledamöterna inte infunnit sig i tid till omröstningen.

De kommunala organen i Ransäters landskommun hade före 1919 helt dominerats av Uddeholmsbolaget. Med den allmänna rösträtten fick Socialdemokraterna en stor majoritet av mandaten i fullmäktige. Bruksdisponenten och andra högre brukstjänstemän, som representerade borgerligheten, utsågs likväl till ordförande i flera tunga nämnder. Och senare när Munkfors municipalsamhälle, beläget i Ransäters landskommun tillkom 1941, fick brukets chef förtroendet som byggnadsnämndens ordförande.

Mariestad är ett exempel på det omvända, det vill säga de borgerliga partierna lämnade utrymme för socialdemokratin när den var på frammarsch. Antalet socialdemokratiska ledamöter i Mariestads stadsfullmäktige ökade stadigt under 1920-talet, men majoriteten var fortsatt borgerlig. En socialdemokrat valdes trots detta 1930 till vice ordförande i stadsfullmäktige och följande år blev han dessutom ordförande i drätselkammaren.

Nio av tio svenska kommuner praktiserade samlingsstyre under 1950- och 1960-talen. Det förekom mest på landsbygden och i köpingarna. Men det var även mycket vanligt i städerna. Samlingsstyre innebar dock inte alltid samma sak. Det politiska samarbetet kunde vara mer eller mindre väl utbyggt. I de få fall någon form av majoritetsstyre tillämpades var det antingen i städer och köpingar med majoritet för arbetarpartierna eller i landskommuner med borgerlig dominans. Majoritetsstyre, eller egentligen samlingsstyre med majoritetsmarkering, innebar att det eller de ledande partierna tillsatte alla ordförandeposter.

Med tiden blev dock samlingsstyre något mindre vanligt i främst städer och köpingar. Men ännu i slutet av 1960-talet styrdes tre av fyra städer, och något fler köpingar, genom partipolitisk samverkan.

Kommunvalen efter 1970

Den 20 september 1970 valde svenska folket för första gången representeranter till de nya kommuner som började sin verksamhet från 1 januari 1971. Valdagen inföll alltsedan 1938 den tredje söndagen i september, och var nu för första gången gemensam för val till kommun, landsting och riksdag. Municipalval var inte längre aktuella, då kommunreformen även inneburit att de få kvarvarande samhällena avvecklats. Val till kyrkofullmäktige förrättades liksom tidigare några veckor senare, i mitten av oktober.

Rösträttsåldern hade sänkts till 19 år, vilket man skulle ha fyllt året innan valet ägde rum. Några år senare, 1976, ändrades den till 18 år, förutsatt att den åldern uppnåtts senast valdagen. Samma år fick även utländska medborgare, som varit folkbokförda i Sverige de senaste åren, rätt att rösta i val till kommun och landsting. Valmanskårens sammansättning kom därmed att skifta mellan riksdagsval och kommunval.

Valperiodens längd var 1970 tre år mot tidigare fyra. De treåriga intervallerna behölls fram till 1998 då man gick tillbaka till den gamla ordningen med perioder om fyra år.

Antalet ledamöter i kommunfullmäktige bestämdes liksom tidigare av folkmängden. Inom vissa intervaller fick kommunerna själva bestämma det exakta antalet, som numera skulle vara ojämnt. Minsta antalet var 31 ledamöter och det avsåg kommuner med högst 20 000 invånare. Kommuner med en folkmängd om 60 000 personer eller fler skulle ha ett fullmäktige med åtminstone 61 platser. Stockholm hade fortfarande särskilda bestämmelser, och stadens fullmäktige skulle nu bestå av 101 ledamöter. Från 1976 började den nya mandatperioden den 1 november under valåret. Tidigare hade de ny- och

omvalda ledamöterna tillträtt vid årsskiftet. Val till kommunstyrelse och kommunala nämnder skedde från 1976 efter att det nya fullmäktige tillträtt och styrelsen och nämnderna började sin verksamhet den 1 januari följande år.

Partierna

Antalet partier och listor som deltog i de kommunala valen på 1920- och 1930-talet kunde vara rätt stort men långt ifrån alla fick säte i fullmäktige. Till rikedomen på alternativ bidrog de lokala grupperingar som ibland mer temporärt och i andra fall med viss permanens deltog i kommunalvalen. Samlingslistor var vanliga och ibland hade väljarna bara en lista att ta ställning till. På 1950-talet började det förhållandet förändras. Partilistor blev alltmer vanliga och samlingslistorna försvann mer eller mindre. Det kommunala livet började sakta partipolitiserat och antalet lokala partier minskade.

Mandaten i fullmäktige fördelades ännu i slutet av 1960-talet i huvudsak mellan fyra partier: Högern (Moderaterna från 1969), Folkpartiet, Centerpartiet och Socialdemokraterna. Därutöver gick en mindre andel platser (två–tre procent) till Kommunisterna (Vänsterpartiet Kommunisterna från 1967 och Vänsterpartiet från 1990), och ännu färre till övriga partier. På 1960-talet tillkom Kristen Demokratisk Samling som ett nytt alternativ och fick vid 1966 års kommunalval en procent av mandaten. Partiet bytte 1996 namn till Kristdemokraterna.

Miljöfrågorna blev allt mer brännande under 1960- och 1970-talen och partipolitiskt var det Centerpartiet som först av alla tog sig an de gröna frågorna. Efterhand växte det fram olika miljögrupper med en politisk agenda vid sidan av de traditionella partierna. Det resulterade så småningom i bildandet av Miljöpartiet 1981. Vid det följande kommunvalet (1982) röstades Miljöpartiet in i flera kommunfullmäktige och fick totalt en procent av platserna.

Lokala partier

Redan vid 1973 års kommunval fick två lokala partier med ordet ”miljö” i namnet tillräckligt med röster för att bli representerade i

fullmäktige. Det ena var Miljöpartiet i Lidingö som tog 4 av 41 platser. Den andra var Partiet för miljöskydd och medbestämmande i Ängelholm. Partiet fick 3 av kommunens 49 mandat. Självfallet kan ett miljöengagemang finnas bakom andra lokala partier i fullmäktige även om det inte framgår av namnet.

Antalet kommuner med lokala miljöpartier i fullmäktige ökade till sex 1976 och vidare till tretton 1979. Miljöpartier är här fortfarande begränsat till partier med ordet ”miljö” i namnet. Efter tillkomsten av det rikstäckande Miljöpartiet blev det mindre vanligt med lokala miljöpartier i kommunfullmäktige. Det har dock genomgående funnits några stycken och ett nytt, med namnet Miljö- och vänsterlistan, tillkom i Tanums fullmäktige 2002.

Partiet i Ängelholm förblev representerat i fullmäktige ända fram till och med 1985 års val. Den gången fick man 2 av 51 platser. Ännu mer framgångsrikt har Västerviks demokratiska miljöparti varit. Det tog sina första mandat (3 av 75) vid 1976 års val och har sedan dess varit företrätt i Västerviks fullmäktige. Bästa resultatet nåddes 1982 med 7 av 75 platser. Örkelljunga kommun har också vid åtskilliga val haft ett lokal miljöparti i fullmäktige.

De lokala miljöpartierna räknas i den officiella valstatistiken till övriga partier, tillsammans med andra grupperingar utanför det ordinarie partiväsendet. Antalet och andelen övriga partier med representation i kommunfullmäktige ökade på nytt från 1980- och 1990-talen efter den tidigare nedgången. Vid mitten av 1970-talet hade ungefär var femte kommun minst ett övrigt parti i fullmäktige. Andelen har därefter stadigt utökats, så att omkring hälften av alla kommuner under 2000-talets första årtionde hade ett eller flera övriga partier i fullmäktige.

Ibland har det handlat om relativt kortlivade enfrågepartier, medan andra haft bredare program och verkat över längre perioder. Ett av de mest framgångsrika har varit Sollentunapartiet, som alltsedan 1973 varit representerat i Sollentuna kommunfullmäktige. Andra, som Pensionärspartiet och Sjukvårdspartiet, har arbetat på en vidare geografisk skala och med tiden nått representation i flera kommuner.

Rent lokala partier har även framträtt i storstädernas fullmäktige. I Stockholm gjorde Stockholmspartiet debut 1979 och i Göteborgs

fullmäktige tog samma år Hisingens kommunala väljare plats. Stockholmspartiet var representerat fram till valet 2002, medan Hisingens kommunala väljare försvann ur Göteborgs fullmäktige vid 1988 års val. Fullmäktige i Malmö utökades 1985 med det regionala Skånepartiet, som inte heller fick tillräckligt med röster 2002 för att försvara sin plats.

Fler nationella partier

På 1990-talet kom ytterligare ett tillskott till floran av politiska partier, nämligen Ny demokrati. Partiet fick drygt 300 mandat, eller 2,4 procent, i hela riket vid 1991 års kommunval. Efter ett mindre framgångsrikt val 1994 försvann partiet mer eller mindre ur kommunpolitiken.

Sverigedemokraterna tog sina första platser i kommunfullmäktige 1991 med ett mandat i Dals-Ed och ett i Höör. Efter 1994 års val var de också representerade i Ekerö. Och 1998 fick partiet åtta mandat i fem kommuner, Haninge, Höör, Dals-Ed, Sölvesborg och Trollhättan. Vid valet 2002 växte partiet till 49 mandat fördelade på 29 kommuner. I såväl Kävlinge som Landskrona fick Sverigedemokraterna fyra platser i fullmäktige. Antalet kommuner med representanter för Sverigedemokraterna i fullmäktige hade 2006 utökats till 144 av 290 och antalet mandat hade växt till 280, vilket utgjorde 2,1 procent av samtliga. Landskrona var fortfarande ett starkt fäste med 12 av 51 mandat, alltså nästan en fjärdedel av hela fullmäktige. I Sölvesborg och Karlshamn nådde partiet upp till ungefär ett mandat av tio.

Vid 2010 års val redovisades Sverigedemokraterna i egen kolumn i den officiella valstatistiken, och betraktades därmed inte längre som ett övrigt parti. Man fick det året totalt 612 platser vilket motsvarade 4,7 procent av samtliga mandat. Landskrona var fortfarande ett av partiets starkaste fästen nu med 9 av 51 mandat. Generellt har Sverigedemokraterna gjort sina bästa val i södra Sverige. Till viss del handlar det om samma städer/kommuner som de, där de nationella partierna var framgångsrika på 1930-talet.

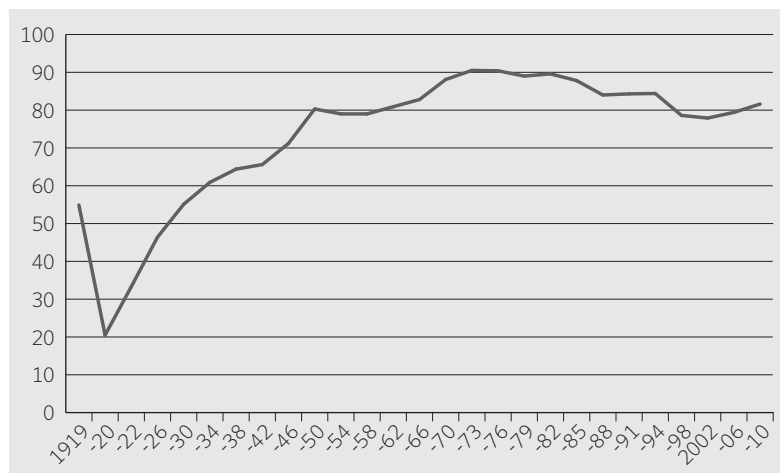
Tillkomsten av nya partier utanför den traditionella blockpolitiken, varav vissa varit lokala, har gjort det svårare att bilda starka och stabila kommunledning. Andelen övriga partier har vuxit till över tio procent av samtliga mandat. Samverkan mellan flera partier har

ofta blivit nödvändigt för att skapa majoritet i fullmäktige. Små partier har som vågmästare kunnat utöva ett inflytande långt större än vad deras representation i fullmäktige normalt skulle medge.

Valdeltagandet

Andelen röstande i de kommunala valen visar på en i stort sett oavbruten uppgång alltsedan 1920-talets låga siffror. Kulmen nåddes under 1970-talet med ett valdeltagande på över 90 procent 1973 respektive 1976. Därefter besökte allt färre röstberättigade vallokalerna, så andelen röstande sjönk till som lägst 78 procent vid 2002 års val. Inte sedan 1940-talet hade andelen varit på den nivån, vilket då ansågs vara ett gott resultat. Efter 2002 har tendensen på nytt varit uppåtgående och valdeltagandet har nått ungefär samma omfattning som i början av 1960-talet.

DIAGRAM 16. Valdeltagandet i kommunala valen 1919–2010

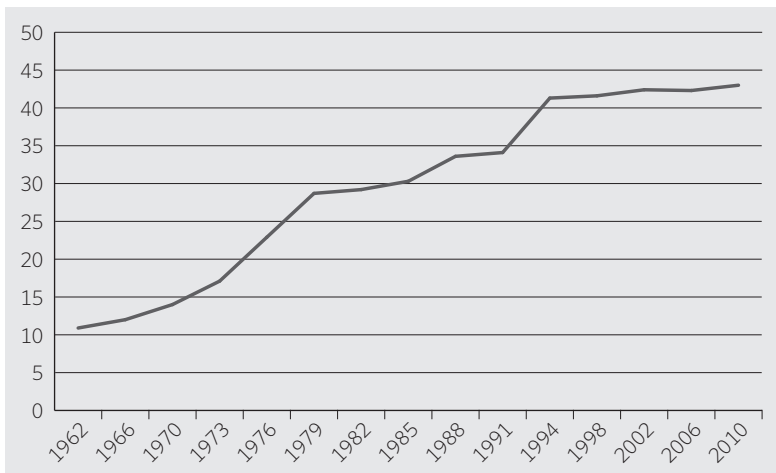


Referens: sos, Kommunala valen 1919–1966, Allmänna valen 1970–2010 se även www.scb.se/Historisk_statistik; urbanhistory.historia.su.se

Antal ledamöter

Övergången till enhetskommuner medförde en kraftig minskning av antalet ledamöter i kommunfullmäktige. Vid 1962 års val skulle de röstande utse 32 000 ledamöter till de kommunala fullmäktigeför-samlingarna runt om i riket. Den siffran reducerades till 13 000 år 1973 när alla kommunsammanslagningar var genomförda. Nästan 20 000 förtroendevalda försvann således. Det var framförallt antalet män som reducerades. De valda kvinnorna blev också färre till en början, men redan 1979 var kvinnorna fler än vad de varit 1962 och 1966. Andelen kvinnor i kommunfullmäktige fördubblades genom reformen och ökade från 11–12 procent på 1960-talet till 23 procent 1976. Ökningen har därefter kontinuerligt fortsatt och har från 1994 stadigt legat över 40 procent.

DIAGRAM 17. Andel kvinnor bland fullmäktiges ledamöter 1962–2010



Referens: sos, Kommunala valen 1919–1966, Allmänna valen 1970–2010 se även www.scb.se/Historisk_statistik;urbanhistory.historia.su.se

Makten i kommunfullmäktige

När man lägger samman valresultaten för alla svenska kommuner blir det borgerlig dominans under hela 1950- och 1960-talen. Det beror på

utfallet i de många landskommunerna. I städerna och köpingarna var bilden en helt annan med övervikt för Socialdemokraterna ensamma eller tillsammans med Kommunisterna. För städernas del markerade valet 1966 en övergång till ett nytt mönster med växlande majoriteter mellan blocken. Genom tillkomsten av enhetskommuner 1971 upphörde formellt de tidigare administrativa städerna. Städer efter 1970 är därför liktydigt med de kommuner som haft ett förflutet som stad. I de tidigare landskommunerna bestod däremot den borgerliga dominansen. Då de senare vägde tyngre blev det fortsatt borgerlig övervikt när resultaten för alla kommuner lagts samman. Men från 1982 års val har växlande majoriteter varit det normala.

Genom hela perioden med enhetskommuner har Socialdemokraterna varit något starkare företrädare i städerna (kommuner som tidigare varit städer) än i övriga kommuner. Följaktligen har de borgerliga partierna och övriga partier genomgående haft en svagare ställning i städerna än i övriga kommuner. Naturligtvis finns betydande lokala variationer från dessa riksgenomsnitt. Socialdemokraterna har åtminstone periodvis tappat majoriteten i flera av sina allra tidigaste fästen som Eskilstuna, Trollhättan, Malmö, Norrköping och Stockholm. Även på lokalnivå har växlingar mellan övervikt för borgerliga partier respektive arbetarpartier blivit allt vanligare, balanserat av ett växande inslag av övriga partier.

Bland de borgerliga partierna var Centerpartiet dominerande fram till 1980-talet, med 20–25 procent av platserna i fullmäktige. Den långsiktiga trenden har dock pekat nedåt alltsedan 1970-talets mitt. För Folkpartiet har tendensen också varit nedåtgående, och andelen mandat halverats från knappt 15 till cirka 7 procent mellan 1970 och 2010. Moderaterna har däremot visat en uppåtgående tendens alltsedan 1970, och från 1990-talet varit det största borgerliga partiet vid kommunvalen. Som bäst har man nått något över 25 procent av samtliga mandat. Kristdemokraterna var länge mycket mindre än de övriga tre borgerliga partierna. Deras blocktillhörighet var till en början heller inte helt given. Partiets ställning i de kommunala valen har stärkts med tiden och man har kommit upp till ungefär samma storlek i kommunfullmäktige som Folkpartiet.

Vänsterpartiet visar också på en långsiktigt uppåtgående tendens mellan 1970 och 2010. Det mest framgångsrika valet genomfördes

1998, då man fick tio procent av samtliga mandat. Partiets framryckningar har medfört att majoritet för arbetarpartierna i vissa fall har kunnat behållas när Socialdemokraterna gjort dåliga val.

Fullmäktige politiseras

Efter det första valet av ledamöter till de nya enhetskommunerna var samlingsstyre fortfarande den dominerande styrelseformen. Andelen kommuner med samlingsstyre hade dock minskat, men två av tre kommuner styrdes ännu i samma anda som tidigare.

Redan vid det följande kommunvalet (1973) hade mer än två av tre kommuner övergått till någon form av majoritetsstyre. Det eller de ledande partierna tillsatte därmed alla ordförandeposter och alla uppdrag som heltidsarvoderade politiker. Övergången till majoritetsmarkeringar var tämligen oberoende av den partipolitiska ställningen i fullmäktige. Det var främst bland mindre kommuner i södra Sverige som samlingsstyret levde kvar.

Samningsstyre var snart ett undantag, och i nio av tio kommuner blev majoritetsmarkeringar det vanligaste. Stockholm hörde till undantagen genom att behålla samlingsstyret ända fram till 1994 års val.

Ett nytt inslag blev med tiden de blocköverskridande kommunstyrena. De framstår som nödvändiga praktiska lösningar när antalet partier utan given blocktillhörighet ökade. Miljöpartiet kunde liksom lokala partier tänka sig samarbeten åt både höger och vänster beroende på den politiska ställningen i fullmäktige. Men det förekom också att framför allt Centerpartiet men även övriga borgerliga partier ingick i varierande former av blocköverskridande allianser. En av de första blocköverskridande koalitioner bildades mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet i Sollentuna kommun efter 1976 års val. Därmed ville man förhindra att det framgångsrika lokala Sollentunapartiet skulle få en vägmästarställning.

Samarbeten mellan partier och över blockgränser har således blivit allt vanligare. Ibland har man talat om regnbågsallianser för att markera att politiska partier av helt olika karaktär samarbetat eller åtminstone försökt samregera lokalt. Samningsstyre har i någon mening återkommit om än inte i samma form som tidigare. Samverkan har vanligen varit en följd av oklara majoritetsförhållanden. Tidi-

gare kunde man samarbeta över partigränserna även när det fanns klara majoriteter. Politiseringen av det kommunala livet har gjort det svårare med sådana lösningar.

En ny politisk kultur

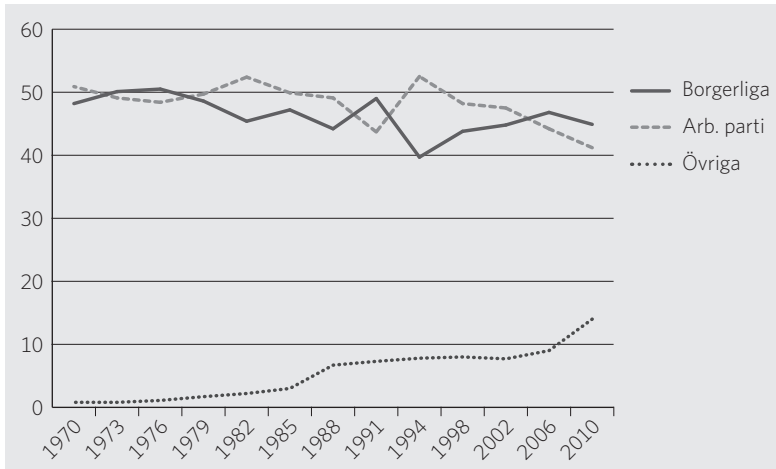
En stigande konfliktnivå, som visar sig i fler voteringar och reservationer brukar anses som ett tecken på den tilltagande politiseringen av det kommunala livet. Vi har redan sett hur voteringar och reservationer ökat i Vänersborgs fullmäktige. Åren 2001 och 2011 slutade mellan 17 och 20 procent av alla ärenden med votering. Och reservationer lämnades mot 28 av 163 beslut (17 procent) 2011. Det är höga siffror. Votering förekom till exempel 1950 endast i 3 av 294 ärenden och inga reservationer lämnades. En helt annan politisk kultur tycks ha rått i Vänersborgs fullmäktige i början av 2000-talet än till exempel under 1950-talet och tidigare.

Samma mönster kan vi finna bland småländska kommuner. Under 1950- och 1960-talen uppgick andelen voteringar i fem storkommuner jämte Lessebo köping, alla i Kronobergs län, till drygt två procent. Motsvarande siffra för de tre kommunblock, som de sex enheterna senare bildade, var för perioden 1971–2002 strax över sju procent. Dessutom var omröstningarna allt oftare framkallade av politiska motsättningar. Ungefär fyra av tio voteringar i de fem storkommunerna och köpingen hade en politisk dimension att jämföra med åtta av tio i de tre kommunblocken eller enhetskommunerna.

En faktor som antas ha bidragit till den tilltagande politiseringen och därmed ökande andelen voteringar är införandet av marknads- och managementorienterade förvaltningsreformer, ofta hämtade från det privata näringslivet. Hit kan föras bland annat privatiseringar av tidigare kommunal verksamhet, bolagiseringar, konkurrensutsättning, beställar- och utförarmodeller, kundval men också målstyrning och decentralisering. Det här slaget av åtgärder samlas gärna under beteckningen New public management och började alltmer präglade de kommunala verksamheterna på 1980- och 1990-talen. Ett växande antal konfliktmarkeringar på nämndnivå har till exempel visats för fyra förortskommuner till Stockholm under perioden 1984–2001. Ökningen var mest markant i de kommuner där reformviljan var starkast.

Förändringen efter enhetskommunens tillkomst, oavsett orsak, framgår om man jämför 1970-talet med 1990-talet. Andelen voteringar i de tre småländska kommunerna ökade från drygt fem till nästan nio procent. Samtidigt fick den politiska dimensionen ökad betydelse. På 1990-talet hade nästan 90 procent av voteringarna politiska grunder mot bara 50 procent på 1970-talet.

DIAGRAM 18. Procentuell fördelning av mandaten i kommunfullmäktige 1970-2010



Referens: sos, Kommunala valen 1919-1966, Allmänna valen 1970-2010 se även www.scb.se/Historisk_statistik_urbanhistory.historia.su.se

Politiker och tjänstemän

Antalet tjänstemän i de kommunala förvaltningarna ökade kraftigt i takt med kommunernas vidgade uppdrag, ärendenas tilltagande komplexitet och den ökade specialiseringen. I många fall blev tjänstemännen experter i de olika sakfrågorna med kunskaper långt utöver vad man kunde begära och förvänta av de förtroendevalda. Tjänstemän övertog i ökad grad förberedande och verkställande uppgifter, medan de folkvalda politikerna stod för själva beslutsfattandet. På vissa håll uppfattade man den växande skaran av inflytelserika kommunala cheftjänstemän som ett hot mot den lokala demokratin. Var det de förtroendevalda eller de anställda som styrde kommunen?

Förhållandena skiftade dock starkt mellan olika kommuner.

Den lokala förvaltningen sköttes i de många små landskommunerna länge av de förtroendevalda själva vid sidan av deras ordinarie arbeten. Tjänstemännen var få och med begränsat inflytande. Arvoden var på 1800-talet ovanliga och i princip skulle kommunerna ledas av obetalda förtroendemän. Egna utlägg för porto, papper och liknande fick man i bästa fall ersättning för. Det hände också att till exempel kommunalnämndens ordförande lånade ut pengar till kommunen. Och det kunde vara rätt ansevärda belopp.

Först från 1913 fick kommunerna rätt att arvodera kommunalnämndens ordförande, och i vissa fall kunde traktamenten och reseersättningar betalas ut. Efter hand blev arvoderingar av åtminstone de tyngre förtroendeuppdragen vanligare. Men beslut om arvoden till kommunala förtroendemän skulle godkännas av länsstyrelsen. Principen om obetalda förtroendeuppdrag levde samtidigt vidare fram till 1950-talet.

Den utredning som gjordes inför 1913 års beslut om arvoderingar visade att ersättningar, om än begränsade, redan utbetalades i nästan hälften av landskommunerna. Många nämndordföranden lade dessutom, enligt självuppskattningar, ned åtskilliga arbetstimmar på ”det kommunala”. Beslutet från 1913 resulterade tämligen omgående i att arvoden började utgå i högre utsträckning än tidigare och till högre belopp. I en stor landskommun som Gudmundrå (senare Kramfors stad) tycks kommunalnämndens ordförande till och med helt ha kunnat försörja sig på de olika kommunala uppdragen. I andra större kommuner kan ersättningarna ha motsvarat deltidstjänster. Enligt en uppskattning skulle ett hundratal landskommunala politiker runt 1920 haft ersättning minst motsvarande deltid. Andelen måste ändå ha varit ganska låg, eftersom det fanns tusentals landskommunalt förtroendevalda med tyngre uppdrag. Men förhållandena skiftade starkt mellan de närmare 2 400 landskommunerna.

Kommunpolitiker på heltid

I städerna, och särskilt de stora städerna, utvecklades med tiden en skara av kompetenta tjänstemän med stor kunskap om hur en stad skulle skötas på bästa sätt. En åtgärd för att motverka det som uppfattades som tjänstemännens växande inflytande över politiken blev

att inrätta befattningar som gjorde det möjligt att heltidsengagera förtroendevalda.

Stockholm genomförde en förvaltningsreform 1920 för att stärka fullmäktiges svaga ställning. Ett stadskollegium med sex avlönade ledamöter, kallade borgarråd, ersatte det tidigare beredningsutskottet. Kollegiet var stadens högsta förvaltningsorgan, och varje borgarråd var chef för en rotel (avdelning). Förutom de sex borgarråden, vars mandat sträckte sig över sex år, bestod kollegiet av nio oavlönade ledamöter som valdes på två år. De avlönade borgarråden skulle representera både politiken och sakkunskapen. Den kommunala dugligheten skulle dock gå före partitillhörighet. Tyngst av rotlarna blev drättselroteln som hade hand om budgeten och övriga ekonomiska frågor. Drättselroteln motsvarades i andra städer av drättselkammaren.

Efter beslut i Stockholms stadsfullmäktige tillkom hösten 1940 en särskild borgarrådsberedning som beslutande organ genom att borgarråden avskildes från stadskollegiet. Antalet borgarråd ökade till sju samtidigt som mandattiden begränsades till fyra år. Genom den här åtgärden ville man än en gång stärka politikernas makt över den kommunala agendan.

Göteborg fick likt Stockholm ett stadskollegium som främsta styrelseorgan efter att 1931 års lag om kommunalstyrelse i stad trätt ikraft. Kollegiets ställning inom den kommunala förvaltningen bekräftades och stärktes genom 1953 års kommunallag. Fyra befattningar som stadssekreterare inrättades, och de motsvarade borgarråden i Stockholm. Magistratens tillsyn över den kommunala förvaltningen upphörde i Göteborg liksom i andra städer genom den nya lagen. Och i Göteborg var det stadskollegiet som övertog uppsikten.

Vid samma tid (1956) och med stöd av 1953 års kommunallag inrättade även Helsingborgs stad ett stadskollegium. Stadsdirektör blev här titeln för den heltidsengagerade ordföranden, medan övriga, till en början deltidsarbetande, politiker kallades kollegieråd. Syftet med reformen var att effektivisera förvaltningen och ge ökad makt åt de förtroendevalda gentemot tjänstemännen. Genom införandet av enhetskommuner i början av 1970-talet avvecklades stadskollegierna och gick upp i kommunstyrelserna.

Med Stockholm som förebild började efter hand även andra städer engagera förtroendevalda på hel- eller deltid. Titeln kommunalråd infördes på 1960-talet, till exempel i Malmö 1961. I Stockholm, Göteborg och Helsingborg fortlevde de redan etablerade benämningarna borgarråd, stadssekreterare respektive stadsdirektör jämte kollegieråd. Och i mindre städer talade man om drätselkammarens ordförande. Ofta var det just drätselkammarens ordförande som övergick till att bli kommunalråd eller motsvarande. En alternativ lösning var att höja arvodet för de tyngre kommunala uppdragen. På så sätt kunde det bli möjligt för de förtroendevalda att dela sin tid mellan kommunalpolitiken och det civila arbetet. Arvodena kunde ibland höjas så pass att beloppet motsvarade en heltidstjänst.

En annan väg kunde vara att anställa politiker som kommunala tjänstemän. De fick därigenom insyn i hela ärendekedjan från beredning till verkställighet, och deltog dessutom i beslutsfattandet. Befattningen som kommunalkamrer kunde till exempel innehavs av en förtroendevald. Stadsombudsman, drätseldirektör och syssloman är andra exempel på kommunala förvaltningstjänster som passade bra för en folkvald politiker. Gränsen mellan tjänsteman och politiker blev i dessa fall tämligen oskarp.

Vid mitten av 1950-talet hade 10–15 städer av 133 en heltidsarvoderad kommunalpolitiker. Andra städer utbetalade arvoden som tillät uppdrag på deltid. Därefter ökade antalet städer med heltidsarbetande politiker i snabb takt. I början av 1965 hade 90 av de 133 städerna minst en heltidsengagerad förtroendevald, och tolv städer hade mer än en. Heltid var vanligast i de större städerna. Bland köpingar och landskommuner var heltidsuppdrag mindre vanligt men det förekom även där. Av 95 köpingar hade 14 ordnat heltidsengagemang och 121 av 677 landskommuner. I relativa tal rör det sig om cirka 15–18 procent av samtliga köpingar respektive landskommuner. Men ännu på 1960-talet var det i mindre landskommuner inte helt ovanligt att de förtroendevalda både förberedde, beslutade och verkställde ärendena.

Vid övergången till enhetskommuner i början av 1970-talet hade 200 av de 278 kommunerna minst en heltidsarvoderad politiker. Liksom tidigare var heltid vanligast i större kommuner och deltid i de mindre. Snart blev det alltmer förekommande med flera kommu-

nalråd i en kommun och efter hand även heltidsengagerade oppositionsråd. Även om antalet hel- och deltidsarvoderade kommunpolitiker ökade kunde man uppleva den lokala demokratin som hotad och tjänstemännens maktmöjligheter som alltför stora. Det var åtminstone, som vi sett, ett argument som användes vid genomförandet av kommunfelsreformen.

De olika marknads- och managementreformer som introducerades på 1980- och 1990-talen innebar också en ökad delegering av beslutsfattandet. De folkvalda skildes därmed inte bara från beredning och verkställighet av ärendena utan även från vissa typer av beslut. Politikerna fick en mer kontrollerande och övervakande roll. Trots det tycks politikerna ibland i ökad grad ha tagit befälet över tjänstemännen.

Relationerna mellan politiker och tjänstemän förändras kontinuerligt. Förhållandena har varierat såväl över tid som mellan kommuner, men också mellan olika kommunala verksamhetsgrenar. En stark personlighet har dock alltid kunnat utöva makt oavsett om vederbörande varit förtroendevald eller tjänsteman. Frågan om den kommunala demokratin omdefinieras fortlöpande och hålls ständigt levande.

Epilog

Vi känner idag lätt igen de tre kommunala nyckelorden – skola, vård och omsorg – gemensamma för alla kommuner. Historiskt har dock svenska kommuner mer präglats av mångfald och variationsrikedom än enhetlighet. I över hundra år hade vi flera skilda typer av kommuner, var och en med sin egen regelbok. De kommunala utmaningarna var samtidigt olika för städer respektive landskommuner med varierande kostnader som en följd. Styrformerna var långt ifrån enhetliga. De första förordningarna föreskrev fullmäktige enbart för de större städerna. Stad och land uppfattades länge som så olika att det krävdes olika lokala lösningar för att hantera de kommunala uppdragen. Variationerna kunde dock ibland vara väl så stora inom en och samma kommuntyp som mellan dem.

Det har också funnits betydande olikheter mellan till exempel norra och södra Sverige, bland både landskommuner, municipal-samhällen, köpingar och städer. En ambition med den här boken har varit att uppmärksamma de kommunala olikheterna och hur de skiftat över tid och mellan orter. Städers och köpingars storlek, mätt i antalet invånare, har mer sällan haft någon avgörande inverkan på till exempel variationer i valdeltagande, kommunal utdebitering eller kommunal utgiftsnivå per person. Däremot finns en tendens till att skillnaderna avtagit med tiden även om de inte helt utjämnats.

Dagens kommunala kärnområden – skola, vård och omsorg – har tillkommit först under senare decennier. Skolan var till en början inte ens en kommunal uppgift. Det var den kyrkliga församlingen och dess skolråd som länge bar ansvaret för den folkliga bildningen. Först med välfärdspolitiken blev skolan en av de mest prioriterade kommunala utmaningarna. Socialvården, under namnet fattigvård,

var däremot redan från början landskommunernas främsta uppgift. Vården och vårdformerna var, med dagens måttstock, tämligen primitiva. Kraven på kommunerna ökade gradvis och inte minst genom den statliga välfärdspolitiken. Men det dröjde fram mot 1900-talets slut innan socialvården blev en tyngre och snabbare växande kommunal verksamhet än skolan. Därtill bidrog överföringen av uppgifter från landstingen till kommunerna.

Städernas första stora utmaning bestod i byggandet av fysisk infrastruktur. Det underlättades genom de nya förordningar, som utfärdades 1862 och gav städerna ökad handlingskraft. Skola och fattigvård intog en blygsam plats vid sidan av städernas infrastrukturella satsningar. Den stadigt fortgående urbaniseringen innebar tillsammans med ökade krav på ”moderna bekvämligheter” att fysisk infrastruktur blev en viktig och starkt ökande kommunal verksamhet på landsbygden från mitten av 1900-talet. Genom bolagiseringar och privatiseringar försvann mot 1900-talets slut fysisk infrastruktur mer eller mindre ur den kommunala budgeten.

Stad och land växte samman och behovet av separata bestämmelser för skötseln av kommunala angelägenheter föll bort med tiden. Utvecklingen drevs mot enhetliga kommuner. Men snart efter enhetskommunens bildande började man bryta upp den gemensamma fasaden. Försök med frikommuner inleddes, och i början av 1990-talet släpptes nämndorganisationen helt fri. Med den privata sektorn som förebild utvecklades samtidigt varierande former av kommunal förvaltning.

De första kommunalförordningarna kom till i en tidsanda av liberalism och krav på lokal självständighet. Stämningarna fanns i hela Västeuropa. Mycket tyder också på att de svenska kommunerna fick ökad frihet och handlingskraft. Den statliga kontrollen fanns dock med hela tiden, och tilltog särskilt under folkhemmet och dess välfärdspolitik. Regelverket utvidgades och skärptes. Länsstyrelserna fick fler och fler skyldigheter och skulle se till att kommunerna följde givna direktiv. Det var en period där det kommunala handlingsutrymmet och friheterna snarast tycks ha beskurits till förmån för den statliga politiken. Beskattningsrätten bidrog dock till att stärka och bevara kommunal självständighet.

Mot slutet av 1900-talet, och efter enhetskommunens tillblivelse, hördes kraftfulla argument inte bara för mindre av stat och mer av privat, utan även för vidgat kommunalt självstyre och mer av lokal demokrati. Tongångarna ljöd över stora delar av den europeiska kontinenten. Kraven på kommunal frihet underströks ytterligare genom Europarådets konvention från 1985. Likt tidigare framhölls de kommunalt förtroendevaldas ansvar att representera sin ort och dess invånare. Kommunens gemensamma intressen framställdes som viktigare än partipolitiska skiljelinjer. Det påminner i mångt och mycket om det samlingsstyre som tidigare i så hög grad kännetecknade svenska kommuner. Valutgången var ofta av mindre betydelse vid fördelningen av förtroendeuppdragen.

Samlingsstyre har dock inte inneburit frånvaro av konflikter. Debattens vågor har stundtals gått höga både i stads- och kommunalfullmäktige. De folkvalda har långtifrån alltid varit överens om vad som varit kommunens bästa. Delade meningar fanns till exempel i städerna om hur man skulle bekämpa arbetslösheten på 1920- och 1930-talen. Och storkommunreformen sådde split i flera landskommuner. Andra frågor, som vattentoaletter, kommunala reningsverk och fjärrvärme, krävde decennier av diskussioner innan de kunde lösas. Sådana ärenden var samtidigt komplicerade och förbundna med stora kostnader. Kommunal sparsamhet har framstått som en dygd. I den andan lade förr många förtroendevalda ned åtskilliga timmar under många år på det ”kommunala” mot ringa om någon ersättning.

Även om det kunde råda kommunal osämja under samlingsstyrets tid var ändå voteringar och reservationer rätt ovanliga. Med enhetskommunen infördes en annan typ av politisk kultur i kommunfullmäktige. Allt fler ärenden har slutat med voteringar och reservationer. Samtidigt har frågorna i högre grad än tidigare fått en partipolitisk dimension. Votering är begärd och skall verkställas har allt oftare hörts under fullmäktiges sammanträden.

De olika upplagorna av den svenska kommunallagen har från slutet av 1900-talet medgett ökade kommunala friheter och mer av lokalt självstyre. Flera modeller har anvisats för att öka medborgarnas deltagande i det kommunala livet. Samtidigt har de statliga bestämmelserna och den statliga kontrollen ibland tilltagit inom vissa områden.

Rörelseriktningen är därför svårbestämbar både i Sverige och i andra länder.

Den stora kommunala utmaningen har dessutom på nytt bytt innehåll. För städerna var det inledningsvis uppbyggandet av en nödvändig fysisk infrastruktur som var det primära uppdraget. Samtidigt skulle landskommunerna i första hand vårda sina fattiga. Med folkhemmet fick kommunerna en central roll för att skapa och utveckla välfärdstjänster. Skola, vård och omsorg blev centrala områden för alla typer av kommuner, städer som landsbygd. På samma gång krävde urbaniseringen och moderniseringen mer av ny infrastruktur, vilket inte minst blev påtagligt för landskommunerna. Efter hand har dessa utmaningar kompletterats med och övergått i krav på en ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Skola vård och omsorg må fortfarande vara kärnområden, men den stora kommunala utmaningen har ändå under senare tid funnits i den hållbara samhällsutvecklingen.

De kommunala utmaningarna omformuleras, som vi sett här i boken, ständigt och i takt med övrig samhällsomvandling. Det har funnits en långsiktig rörelse i den kommunala utvecklingen som väl sammanfallit med industrisamhällets framväxt, följt av dess mognad och övergång i postindustrialism.

Använt material

Introduktion

Andrén, M (2007), Bågenholm, A & Demker, M (2007), Flo, Y (2004), Gustafsson, H (1987), Mukka, J (2004), Nilsson, L (2002c, 2009)

Vad är en kommun

De inledande avsnitten

Andersson, L I (1995), Andrén, M (2007), Aronsson, P (2001), Bokholm, R (1995), Dahlkvist, M & Strandberg, U (1999), Kaijser, F (1962), Lidström, A (2003), Nilsson, L (1989a), Nilsson, L (1989b), Norrlied, I (1983), Pierre, J (1994), Stjernqvist, N & Magnusson, H (1988), Strandberg, U (1998), Svensson, P (2002), Wångmar, E (2005)

Avsnitten om städer, stadsbildning, inkorporeringar, kommunsammanläggningar, köpingar, municipalsamhällen och icke-administrativa tätorter

BISOS, serie A Befolkning 1851–1910 (se även www.scb.se/Historisk_statistik), Holmström, A (1978), Liljewall, B (1994), Nilsson, L (1989a, 1989b, 1992, 1997, 2004a, 2008, 2010, 2011a, 2011b), Söderberg, E (1902), Vikstrand, A M (2005)

Avsnittet om storkommunreformen

Protokoll från kommunalfullmäktige respektive kommunalstämma:

Kronobergs län, Berg 9 december 1945, 22 mars 1947; Hallands län, Gällared 17 oktober och 20 oktober 1930, Harplinge 19 februari och 25 juni 1947, Steninge 20 februari och 27 maj 1947, Stråvalla 24 februari 1947, Sällstorp 17 februari 1947, Veddige 24 februari 1947, Värö 17 februari 1947, Ås 17 februari 1947; Misterhult, Kalmar län, 5 oktober 1940
Protokollen finns på: www.lokalhistoria.nu

Johansson, L (2002), Klason, L-E (1974), Liljewall, B (1994), Pettersson, A (2002), SOS, Folkräkningen 1950, 1, (1950), Troedsson, I (2003a), Wångmar, E (2002), Wångmar, E (2003)

Avsnittet om kommunblocksreformen

Johansson, L (2002), Klason, L-E (1974), Kobbe, H (2003), Larsson, S (2007), Liljewall, B (1994), Nilsson, L (1989a), Troedsson, I (2003a), Wångmar, E (2005), Wångmar, E (2013)

Avsnittet Efter kommunblocksreformen

Bäck, H et. al. (2001), Gelotte, G (2004), Horgby, B (1999), Larsson, S (2007), Montin, S (2007), Nilsson, L (2011a), Norman, H (2002), Petersens af, L & Nilsson, L (2009), Premfors, R et.al. (1994) sos, Statistisk Årsbok 1975–2012, Troedsson, I (2003b)

Avsnittet Kommunerna och omvärlden

Andersson, L I (1995), Andrén, M (2007), Bokholm, R (1995), Dahlkvist, M & Strandberg, U (1999), Hjelmkvist, I (1994), Nilsson, L (2009), Stjernqvist, N & Magnusson, H (1988), Strandberg, U (1998), Tropp, B (1999), Wångmar, E (2005)

Vad gör en kommun

Landskommunerna 1860–1920

Statistiska uppgifter baseras på egna beräkningar utifrån BISOs, Kommunernas fattigvård och finanser 1874–1917. Serien är även tillgänglig på www.scb.se/Historisk-statistik. En mer detaljerad redovisning av det bearbetade materialet finns på urbanhistory.historia.su.se.

Uppgifter ur protokoll från kommunalfullmäktige och kommunalstämmor kommer från www.lokalhistoria.nu.

Metodfrågor

De kommunala ärendena har indelats i val, ekonomi, fattigvård och övrigt. Det är inte alltid helt lätt att avgöra hur ett ärende bör klassificeras och avgränsas. Till ekonomi har jag normalt fört frågor kring budget, bokslut, skattelängder samt frågor om ersättningar, arvoden och löner. Fattigvårdsfrågor har ofta en ekonomisk aspekt, men de har ändå skilts från övrig ekonomi. Ansökningar om stöd på grund av obestånd, tillfälligt trångmål eller annan omständighet har jag räknat till fattigvårdsärendena.

Beräkning av antalet ärenden kan också vålla problem. Anställning av en barnmorska kan vara uppdelad i ett antal protokollspunkter som lön, bostad och reseersättning förutom själva anställningen. Är det ett eller fyra ärenden? Om stämman valde elva ordningsmän under en punkt, var det ett eller elva beslut. När man samtidigt utsåg ordförande och vice ordförande fattade man då ett eller två beslut. Frågor kring fattigvård och ekonomi kan på motsvarande sätt innehålla flera dimensioner och delas upp i flera paragrafer.

Min huvudprincip har varit att räkna varje paragraf med ett beslut som ett ärende. Avsteg från den principen har jag gjort när det känts motiverat av de omständigheter som protokollet förmedlar. Ibland har flera paragrafer lagts samman till ett ärende. Och vid andra tillfällen har en paragraf delats upp i flera beslut. Val av justeringsmän räknar jag inte som ett ärende och inte heller meddelanden.

Litteratur

Eriksson, S (1962a), Gustafsson, H (1989), Hansson-Preusler, K (1962), Holmberg, A (2012), Malmström, J (2006), Palme, S U (1962a, 1962b), Sjögren, M (1997), Tiscornia, A (1992), Wångmar, E (2005)

Städerna 1860–1920

Statistiska uppgifter baseras på egna beräkningar utifrån BiSOS, Kommunernas fattigvård och finanser 1874–1917. Serien är även tillgänglig på www.scb.se/Historisk-statistik.

tik. En mer detaljerad redovisning av det bearbetade materialet finns på urbanhistory.historia.su.se.

Uppgifter ur protokoll från fullmäktige och kommunalstämmor kommer från www.lokalhistoria.nu.

Gasverk

Fihn, G (2005), Kaijser, Arne (1986), Myrdal R (1972), Svensson, B (1962a)

Kommunalt vatten

Berglund, B (2005), Cronström, A (1986), Hallström, J (2002), af Petersens, L & Nilsson L (2009), Myrdal, R (1972), Nilsson, H (1994), Norling, B (2006), Nyström, L (2006), Svensson, B (1962a)

Kommunalt avlopp

Cronström, A (1986), Hallström, J (2002), Nyström, L (2006), Norling, B (2006), Wetterberg, O & Axelsson, G (1995)

Kommunal renhållning

Back, P-E (1989), Berglund, B (2005), Dufva, A & Persson, M (1989), Fihn, G (2005), Myrdal, R (1972), Nilsson, L (2002a), Nyström, L (2006), Petersens af, L & Nilsson, L (2009), Waldemarsson, Y & Östberg, K (2002), Wahlström, C (1997), Wetterberg, O & Axelsson, G (1995)

Dödligheten

Edvinsson, S et. al. (2001) Hallström, J (2002), Hanberger, A (1997), Lindberg, F (1963), Nilsson, H (1994), Nilsson, L (1989a, 2002b), Wetterberg, O & Axelsson, G (1995)

Brandväsendet

Eriksson, E (1990), Nyström, L (1997), Nilsson, L (1999), Wångmar, E (2005)

Byggnation och stadsplanering

Hall, T (1984), Johansson, I (1974, 1987), Wannfors, E (1962a), Vikstrand, A M (2005), Wångmar, E (2005)

Bostadspolitik

Berglund, B (2005), Hall, T (2002), Jacobsson, E (1996), Johansson, A (1962), Johansson, I (1974, 1987), Nilsson, L (2002a), Perlinge, A (2012), Sheiban, H (2002), Wahlström, C (1997)

Lokaltrafiken

Back, S & Berman, J (2005), Forsström, W (2004), Godlund, S & Godlund, K (1972), Hedman, R & Rickheden, P (2008), Norman, H (2002), Nilsson, L (2002a), Svallhammar, S (2008)

Järnvägar

Johansson, B (1984), Nilsson, T & Öhngren, B (1987), Godlund, S & Godlund, K (1972), Olsson, K (2005a, 2005b), Svensson, B (1962b)

Elverk

Berglund, B (2005), Fihn, G (2005), Gelotte, G (2004), Hallerdt, B (1992), Petersens af, L & Nilsson, L (2009), Svensson, B (1962a), Wångmar, E (2005)

Fattigvården

Berglund, B (2005), Christensen, J (2009), Eriksson, S (1962a), Hansson-Preusler, K (1962), Hillbom, R (1982), Karlsson, L (1962), Myrdal, R (1972), Plymoth (2002), Rystad, G et. al. (1965), Sjögren, M (1997), Wångmar, E (2005)

Skolan

Isling, Å (1974), Richardsson, G (1994), Svensson, B (1962c), Wahlström, C (1997), Wångmar, E (2005)

Hälsovården

Berglund, B (2005), Fihn, G (2005), Nyström, L (2006), Wahlström, C (1997), Wångmar, E (2005)

Polisväsendet

Furuhagen, B (2004, 2009), SOU (1922:49)

Kulturen

Christensen, J (2009), Johansson, L (2005a, 2005b), Larsén, I (1987), Laestadius, L-L (1962), Svensson, B (1962d), Torstensson, M (1995), Wahlström, C (1997), Wångmar, E (2005)

Städernas finanser

Andersson, L I (1995), Fihn G (2005), Fridh, G & Dahlberg, H (1962)

Tiden 1920–1970

Statistiska uppgifter baseras på egna beräkningar utifrån SOS, Kommunernas finanser 1918–1968. En mer detaljerad redovisning av det bearbetade materialet finns på urban-history.historia.su.se.

Uppgifter ur protokoll från stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige och kommunalstämmor kommer från www.lokalhistoria.nu. För Vänersborgs stadsfullmäktige 1950 se Pressklippssamlingen hos Stads- och kommunhistoriska institutet.

Skolan

Bromölla (1986), Gelotte, G (2005), Gustafsson, B (1988), Isling, Å (1974), Larsén, I (1987), Larsson, L O (1991), Richardsson, G (1994), Tykesson, T & Magnusson Staff, B (2009), Svensson, B (1962c), Wahlström, C (1997), Waldemarson Y & Östberg, K (2002), Wångmar, E (2005)

Fattigvård/Socialvård

Björkman, J (2001), Bokholm, R (1995), Eriksson, S (1962b), Häger, B Å (1989), Karlsson, L (1962), Malmsten, B (1989), Nilsson, L (2004b), Sjögren, M (1997), Wallentin, H (1990), Wångmar, E (2005)

Bostadsfrågan

Ahlberg, C F & Johnson, G (2006), Andersson, B & Björnsson, A (1997), Eriksson, L (2011), Gustafsson, B (1988), Nilsson, L (2002a), Ramberg, K (2000), Sidenbladh, G (1981), Strömberg, T (1980, 1981), Tropp, B (1999), Wannfors, E (1962b), Vikstrand, A M (2005), Wångmar, E (2005)

Vatten och avlopp

Björklund, L et. al. (1994), Cronström, A (1986), Hanberger, A (1997), Larsson, L O (1991), Moberg, O (1979), Nilsson, L (2007a), Norling, B (2006), Sahlén, T (1997), Wångmar, E (2005)

Brandväsendet

Brandsjö, K (1986), Larsson, A (1998), Nyström, L (1997), Wångmar, E (2005, 2009)

Kommunikationer

Nilsson, L (2002a), Svensson, B (1962e), Wahlström, C (1997), Wångmar, E (2005)

Fjärrvärme

Bohlin, H (2004), Kaiserfeld, T (1999), Summerton, J (1992)

Kriser och krisorgan

Häger, B-Å (1989), Eriksson, L (2004), Nilsson, L (1989a, 2000), Sahlén, T (1997), Svensson, R (2004), Tapper, T (1962), Waldemarson, Y & Östberg, K (2002), Wallentin, H (1986), Wångmar, E (2005), Åmark, K (1986), Öhngren, B (1987)

Kultur, fritid

Attman, A (1963), Bramstång, G (1980), Christensen, J (2009), Gellerstedt, L (1962), Gelotte, G (2004), Gustafsson, B (1988), Laestadius, L-L (1962), Larsén, I (1987), Larsson, L O (1991), Malmsten, B (1989), Wångmar, E (2005)

Kommunerna efter 1970

Statistiska uppgifter baseras på egna beräkningar utifrån sos, Statistisk årsbok 1971–2012 och sos, Årsbok för Sveriges kommuner. Statistisk årsbok är även delvis tillgänglig på www.scb.se/Historisk_statistik. En mer detaljerad redovisning av det bearbetade materialet finns på urbanhistory.historia.su.se.

Uppgifter ur protokoll från Vänersborgs fullmäktige är hämtade från www.vanersborg.se

De inledande avsnitten

Forsell, H (red.) (2008), Lilja, S (2011), Lindberg, F (1963), Lindgren, H & Peterson, T (red.) (2008), Montin, S (2007), Nilsson, L (2011a), Nilsson, T (2013), Wetterberg, G (1997)

Näringspolitik

Alsén, G & Nilsson, A (1984), Andersson, S (2000), Hanberger, A (1997), Henning, R (1996), Johansson, B (1984), Krantz, K J (1988), Kåring Wagman, A (2006, 2008), Lindberg H (2002), Nilsson, L (2011a), Olsson, J (1995), Olsson, K (2005c), Peterson, G (2000), Tropp, B (1999), Wångmar, E (2005), Ågren, K (2013)

Övriga avsnitt

Ericson, B (1994), Lundberg, K & Viirman, A (1996), Nyberg, C (1998), Wångmar, E (2005)

Webbsidor: www.linkoping.se; www.dalsland.se; www.hudiksvall.se

Vem bestämmer i kommunen

Statistiska uppgifter baseras på egna beräkningar utifrån: bisos, serie R, Kommunala rösträtten 1871, 1892, 1904, 1910; sos, Kommunala valen 1919–1966; sos, Allmänna valen 1970–2010. Serierna är även tillgängliga på [www.scb.se/Historisk statistik](http://www.scb.se/Historisk_statistik). En mer detaljerad redovisning av det bearbetade materialet finns på urbanhistory.historia.su.se.

Kommunalvalen före 1919

Berglund, B (2005), Berling Åselius, E (2005), bisos, serie R (1871–1910), Bokholm, R (1995), Hedenskog, S (1973), Johansson, B (1979), Johansson, B (1984), Nilsson, L (2004b), Palme, S U (1962a, 1962b, 1962c), Petersens af, L & Nilsson, L (2009), Waldemarsson, Y & Östberg, K (2002), Wahlström, C (1997), Åberg, I (1975), Öhngren, B (1987)

Kommunalvalen 1919–1966

Bokholm, R (1995), Ekström von Essen, U (2003), Folkesson, Å (2002), Nilsson, L (2000), Nilsson L (2007b), sos, Kommunala valen (1919–1966), Tropp, B (1999), Wängmar, E (2005, 2006, 2008), Öhngren, B (1987), Östberg, K (1996)

Kommunvalen efter 1970

Attman, A (1963), Bokholm, R (1995), Bohlin, H (2004), Lanttoo, J (2005), Lilja, S (2008a, 2008b), Lövgren, A B (1992), Malmsten, B (1994), Nilsson, T (2008, 2011, 2013), sos, Allmänna valen (1970–2010), Tropp, B (1999), Waldemarsson, Y & Östberg, K (2002), Wängmar, E (2006), Östberg, K (1996)

Referenser

Webbsidor

urbanhistory.historia.su.se
www.dalsland.se
www.hudiksvall.se
www.linkoping.se
www.lokalhistoria.nu
[www.scb.se/Historisk statistik](http://www.scb.se/Historisk_statistik)
www.vanersborg.se

Statistik

Bisos, serie A, Befolkning (1851–1910)
Bisos, serie R, Kommunala rösträtten 1871, 1892, 1904, 1910
Bisos, serie U, Kommunernas fattigvård och finanser (1874–1917)
SOS, Allmänna valen 1970–2010
SOS, Folkräkningen 1950
SOS, Kommunala valen 1919–1966
SOS, Kommunernas finanser 1918–1968
SOS, Statistisk Årsbok 1971–2010
SOS, Årsbok för Sveriges kommuner

Litteratur

Ahlberg Carl Fredrik & Johnson, Göran (2006); *Stockholm blir regionstad: En öppning mot ett odlingsfält med obestämda gränser och skiftande grödor*. Stockholm, Stockholmia.

Alsén, Göran & Nilsson, Anders (1984); "Kommunal kompetens och kapacitet", Melin, Leif (red.), *Kommunerna och näringslivet: Ett näringslivspolitiskt dilemma*. Stockholm.

Andersson, Bo & Björnsson, Anders (1997); *Förvalta framtiden: Bostäder och byggnade i Sundbyberg under ett halvt sekel*. Carlsson.

Andersson, Lars I (1995); *Kommunalskattefrågan under mellankrigstiden: Skatterättvisa i och mellan kommuner*. Lund.

Andersson, Sten (2000); "Politik och demokrati", Nilsson, Hans (red.), *Norrköpings historia 1900-talet*. Linköping.

Andrén, Mats (2007); *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Hedemora.

Aronsson, Peter (2001); *Lokalt folkstyre: Kulturarv som utmanar*. Stockholm.

Attman, Artur (1963); *Göteborgs stadsfullmäktige 1863–1962: Del 1:2, Göteborg 1913–1962*. Göteborg.

Back, Pär-Erik (1989); "Från kommunalreform till världskrig", *Malmö stads historia, Femte delen, 1914–1939*. Malmö.

Back, Stefan & Berman, Jimmy (2005); *I lokaltrafikens gryning: Hästomnibussarna i Stockholm*. Stockholm.

Bäck Henry et.al. (2001); *Stadsdelsnämnder i Stockholm: Demokrati och effektivitet*. Stockholm.

Berglund, Bengt (2005); "Det offentliga i det privata", *Borås stads historia II, Industrins och industrisamhällets framväxt 1860–1920*. Historiska media.

Berling Åselius, Ebba (2005); *Rösträtt med förhinder: Rösträttsstrecken i svensk politik 1900–1920*. Stockholm.

Björklund, L et. al. (1994); *Vid ett jubileum, Skelleftebygdens historia 8*. Skellefteå.

Björkman, Jenny (2001); *Vård för samhällets bästa: Debatten om tvångsvård i svensk lagstiftning 1850–1970*. Stockholm.

Bohlin, Henrik (2004); *Att välja energisystem: Processer, aktörer och samverkan i Helsingborg och Gävle 1945–1983*. Linköping.

Bokholm, Rune (1995); *Städernas handlingsfrihet: En studie av expansionsskedet 1900–1930*. Lund.

Bramstång, Gunnar (1980); *Kommunerna och turismväsendet*. Lund.

Bromölla (1986); *Bromölla: Samhälle och industri vid Ivösjöns strand*. Kristianstad.

Brandsjö, Kaare (1986); *Brandförsvarets historia: Från stadsvakter till räddningstjänst*. Stockholm.

Bågenholm, Andreas & Demker, Marie (2007); *Styrelseskick i elva länder*. Malmö.

Christensen, Jan (2009); *Liberalernas stad: Fattigvård och kulturdonationer i 1880-talets Göteborg*. Daidalos.

Cronström, Anders (1986); *Vattenförsörjning och avlopp*. Stockholms tekniska historia I. Stockholm.

Dufwa, Arne & Pehrson, Mats (1989); *Snöröjning, renhållning, återvinning*. Stockholms tekniska historia IV. Stockholm.

Dahlkvist, Mats & Strandberg, Urban (1999); "Kommunal självstyrelse som makt-spridningsprojekt? *Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen*", *Maktodelning – Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76*. Stockholm.

Edvinsson, Sören et. al. (2001); "Hälsa och hälsoreformer i svenska städer kring sekelskiftet 1900", *Historisk tidskrift*.

Ekström von Essen, Ulla (2003); *Folkhemmets kommun: Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939–1952*. Stockholm.

Ericson, Björn (1994); *Med samfällid kraft: Kommunal fritid – ung tradition i utveckling*. Borlänge.

Eriksson, Eva (1990); *Den moderna stadens födelse: Svensk arkitektur 1890–1920*. Ordfront.

Eriksson, Lena (2004); *Arbete till varje pris: Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm.

Eriksson, Lena (2011); "Stockholms stad som hyresvärd 1945–1965: Generell bostadspolitik i en speciell stad", Nilsson, Torbjörn (red.), *Stockholm blir välfärdsstad: Kommunalpolitik i huvudstaden efter 1945*. Stockholm, Stockholmia.

Eriksson, Sune (1962); "Folkpensioneringen", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Eriksson, Sune (1962b); "Den sociala hemhjälpen", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Fihn, Glenn (2005); *Normer och reformer: Den landskommunala och stadskommunala budgetens och redovisningens historia 1862–1968*. Göteborg.

Flo, Yngve (2004); *Staten og sjølvstyret: Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Bergen.

Folkesson, Åsa (2002); "Landsbygdskvinnans sång: Om kvinnor och lokalpolitik vid tiden för storkommunreformen", Aronsson, Peter m.fl. (red.), *Storkommunreformen 1952: Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Forsell, Håkan (red.) (2008); *Den kalla och varma staden: Migration och stadsförändring i Stockholm efter 1970*. Stockholm, Stockholmia.

Forsström, Willy (2004); *Gula faran – rullar vidare – Norrköpings spårvägar 100 år*. Trafik-Nostalgiska förlaget.

Fridh, Göte & Dahlberg, Helge (1962); "Kommunernas finanser", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Furuhagen, Björn (2004); *Ordning på stan: Polisen i Stockholm 1848–1917*. Symposium.

- Furuhausen, Björn (2009); *Från fjärdingsman till närpolis: En kortfattad svensk polis-historia*. Växjö universitet.
- Gellerstedt, Lars (1962); "Kommunerna och fritiden", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Gelotte, Göran (2004); *Södertälje kommuns historia*, 3. Södertälje.
- Godlund, Sven & Godlund, Kerstin (1972); "Kommunikationer och kontakter: Norrköpings ekonomiska och sociala historia 1870–1914", *Norrköpings historia V: Tiden 1870–1920*. Norrköping.
- Gustafsson, Bo (1988); *Den tysta revolutionen: Det lokala välfärdssamhällets framväxt: Exemplet Örebro 1945–1982*. Gidlunds.
- Gustafsson, Harald (1987); *Kommunal frihet för nationell samling: Debatten om kommunalreformer i 1800-talets Norden*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Gustafsson, Harald (1989); *Sockenstugans politiska kultur: Lokal självstyrelse på 1800-talets landsbygd*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Hall, Thomas (1984); "Stadsplanering i vardande: Kring lagstiftning, beslutsprocess och planeringsidéer 1860–1910", Hall, Thomas (red.), *Städer i utveckling*. Stockholm.
- Hall, Thomas (2002); "Stockholm planerar och bygger 1850–2002", Nilsson, Lars (red.), *Staden på vattnet: Stockholm 1252–2002*, 2. Stockholm, Stockholmia.
- Hallerdt, Björn (red.) (1992); *Ljus, kraft, värme: Elförsörjningen i Stockholm 1853–1992*, Stockholms tekniska historia, V. Stockholm, Stockholmia.
- Hallström, Jonas (2002); *Constructing a Pipe-Bound City: A History of Water Supply, Sewerage and Excreta Removal in Norrköping and Linköping, Sweden, 1860–1910*. Linköping.
- Hanberger, Anders (1997); *Lokalpolitikens möjligheter: Historisk policyanalys av problemnärlighet och effektivitet i kommunal policy och dess betydelse för politisk legitimitet*. Umeå.
- Hansson-Preusler, Karin (1962); "Den kommunala fattigvården i arbete", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Hedenskog, Sven (1973); "Folkrörelserna i Nyköping 1880–1915", Dahlgren, Stellan (red.), *Nyköpings stads historia*, 2. Uppsala.
- Hedman, Raymond & Rickheden, Per (2008); *Världens nordligaste spårväg: Till 100-årsminnet av Kirunas spårvägar*. Trafik-Nostalgiska förlaget.
- Henning, Roger (1996); *Att följa trenden: Aktiva och passiva kommuner*. Stockholm.
- Hillbom, Rune (1982); *Karlskrona 300 år, Del II: En återblick i ord och bild 1863–1930*. Karlskrona.
- Hjelmqvist, Ingvar (1994); *Relationer mellan stat och kommun*. Stockholm.
- Holmberg, Annika (2012); *Mamsell Cooper, magister Göransson och alla de andra – Sollentuna kommun 150 år*. Sollentuna kommun.

- Horgby, Björn (1999); "Makt och demokrati under 1900-talet", Nilsson, Hans (red.), *Linköpings historia 1900-talet*. Linköping 1999.
- Häger, Bengt-Åke (1989); "I skuggan av världskrig och världskris", *Malmö stads historia, Femte delen, 1914–1939*. Malmö.
- Isling, Åke (1974); *Vägen till en demokratisk skola: Skolpolitik och skolreformer i Sverige från 1880-till 1970-talet*. Stockholm.
- Jacobsson, Eva (1996); "... och mödan gav sin lön": *Om bostadspolitik och bostadskooperation i Stockholm 1870–1930*. Stockholm.
- Johansson, Alf (1962); "Bostadspolitiken", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Johansson, Bertil (1979); "Social differentiering och kommunalpolitik 1863–1919", Dahlgren, Stellan (red.), *Enköpings stads historia, II, Från 1718 till 1950*. Enköping.
- Johansson, Bertil (1984); "Den politiska utvecklingen 1860–1940", Hammarström, Ingrid (red.), *Kalmar stads historia, III, Från 1700-talets stad till det moderna Kalmar*. Kalmar.
- Johansson, Ingemar (1974); *Den stadslösa storstaden: Förortsbildning och bebyggelseomvandling kring Stockholm 1870–1970*. Stockholm.
- Johansson, Ingemar (1987); *StorStockholms bebyggelsehistoria: Markpolitik, planering och byggande under sju sekler*. Byggforskningsrådet, Gidlunds.
- Johansson, Lars (2005a); "Organisationernas tid", *Borås stads historia II, Industrins och industrisamhällets framväxt 1860–1920*. Historiska media.
- Johansson, Lars (2005b); "Organisationerna blir en del av etablissemangen", *Borås stads historia, III, Omstrukturering och anpassning 1920–2000*. Historiska media.
- Johansson, Lennart (2002); "Blädinge och de överlägsna segerherrarna", Aronsson, Peter m.fl. (red.), *Storkommunreformen 1952: Striden om folkhemets geografi*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Kajiser, Arne (1986); *Stadens ljus: Etableringen av de första svenska gasverken*. Linköping.
- Kajiser, Fritz (1962); "1862 års kommunalförordningar", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Kaiserfeld, Thomas (1999); *Ett lokalt energisystem mellan vattenkraft och kärnkraft: Uppbyggnaden av kraftvärme i Karlstad mellan 1948–1956*. Linköping.
- Karlsson, Lennart (1962); "Barnavården", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Klason, Lars-Erik (1974); *Kommunalförbund och demokrati: En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund*. Stockholm.
- Kobbe, Hans (2003); "Västmanlandskommunen som bytte län, Fjärdhundra", *Kommunal revolution i Enköpingsbygden: Åren 1952–1970 med storkommunerna Fjärdhundra, Lagunda, Norra och Södra Trögd, Åsunda samt Enköpings stad*. Enköpings kommun, kulturförvaltningen.

- Krantz, Karl Johan (1988); *Garnisonsstadens politik och ekonomi: Växjö, Jönköping och Eksjö inför bygderegementenas kaserering*. Växjö.
- Kåring Wagman, Anna (2006); *Stadens melodi: Information och reklam i Stockholms kommun 1930–1980*. Stockholm, Stockholmia.
- Kåring Wagman, Anna (2008); "När staten flyttade från sta'n", Gullberg, Anders & Lilja, Sven (red.), *Makten i stadshuset: Stockholms lokalpolitik under 1900-talet*. Stockholm, Stockholmia.
- Laestadius, Lars-Levi (1962); "Städerna och scenkonsten", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Lantto, Johan (2005); *Kontext eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm.
- Larsén, Ingegärd (1987); "Kulturpolitik och kultursyn", Nilsson, Sven A (red.), *Halmstads historia, del III, Tiden 1850–1973*. Halmstad.
- Larsson, Arne (1998); *Statlig styrning av kommunal räddningstjänst, förr och nu*. Karlstad.
- Larsson, Lars Olof (1991); *Växjö genom tusen år*. Norstedts.
- Larsson, Sven (2007); "Så formades Jönköpings kommun", Oredsson, Sverker (red.), *Jönköpings kommuns historia: De första 35 åren*. Historiska media.
- Lidström, Anders (2003); *Kommunsystem i Europa*. Liber.
- Lilja, Sven (2008a); "Valresultat och mandat i Stockholms fullmäktige under efterkrigstiden", Gullberg, Anders & Lilja, Sven (red.), *Makten i Stadshuset: Stockholms lokalpolitik under 1900-talet*. Stockholm, Stockholmia.
- Lilja, Sven (2008b); "Miljöpartier i Stockholmspolitiken 1966–2006", Gullberg, Anders & Lilja, Sven (red.), *Makten i Stadshuset: Stockholms lokalpolitik under 1900-talet*. Stockholm, Stockholmia.
- Lilja, Sven (2011); "'Miljö' som makt i Stockholmspolitiken 1961–1980", Nilsson, Torbjörn (red.), *Stockholm blir välfärdsstad: Kommunalpolitik i huvudstaden efter 1945*. Stockholm, Stockholmia.
- Liljewall, Britt (1994); *Vänersborgs historia III: Småstaden som blev storkommun: Drag i 1900-talets utveckling*. Vänersborgs kommun.
- Lindberg, Folke (1963); "Stockholm vid tiden för den stora kommunreformen", *Sankt Eriks årsbok*.
- Lindberg, Henrik (2002); *Att möta krisen: Politikbyte på lokal nivå under industri-krisen i Söderhamn 1975–1985*. Uppsala.
- Lindgren, Håkan & Peterson, Tom (2008); *Tillväxt och tradition: Perspektiv på Stockholms moderna ekonomiska historia*. Stockholm, Stockholmia.
- Lundberg, Kerstin & Viirman, Ants (1996); "Kommunal kulturpolitik i utveckling", Svensson, Alvar & Lundberg, Kerstin (red.), *Kultur som resurs: Om den lokala kulturpolitikens möjligheter*. Stockholm.

Lövgren, Anna Brita (1992); "Politik och förvaltning från kommunalreform 1862 till sammanläggning 1971", *Helsingborgs historia VII:1*. Helsingborg.

Malmsten, Bo (1989); "Från världskrig till världskrig", *Malmö stads historia, Femte delen, 1914–1939*. Malmö.

Malmsten, Bo (1994); "Den kommunala förvaltningen i Malmö", *Malmö stads historia, Sjunde delen, 1939–1990*. Malmö.

Malmström, Joakim (2006); *Herrskapen och den lokala politiken: Eds socken ca 1650–1900*. Uppsala.

Moberg, Ove (1979); *Karlshamns historia 1950–1975, Karlshamns historia, V*. Karlshamn.

Montin, Stig (2007); *Moderna kommuner*. Liber.

Mukka, John (2004); *Kommuner i Norden: En komparativ studie*. Examensarbete Luleå tekniska universitet.

Myrdal, Robert (1972); "Styrelse, förvaltning, politik 1863–1919", *Norrköpings historia V: Tiden 1870–1914*. Norrköping.

Nilsson, Hans (1994); *Mot bättre hälsa: Dödlighet och hälsovårdsarbete i Linköping 1860–1894*. Linköping.

Nilsson, Lars (1989a); *Den urbana transitionen: Tätorterna i svensk samhällsomvandling 1800–1980*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (1989b); *Privilegiesystem under upplösning: Administrativt tätortsbildande i Sverige 1620–1865*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (1992); *Folkmängden i administrativa tätorter 1800–1970*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (1997); "När liten blev STOR: Om stadsbildning och nyårsfirande i Sverige under 1900-talet", *Det STORE i det SMÅ*. Köpenhamn, Lokalhistorisk afdeling, Köpenhamns universitet.

Nilsson, Lars (1999); "The End of a pre-industrial Pattern: The Great Fires of Sundsvall and Umeå in 1888", Körner Martin (ed.), *Destruction and Reconstruction of Towns, volume I*. Bern, Paul Haupt.

Nilsson, Lars (2000); *Stadens tid: Om periodgränser i lokalhistorien: Kalmar och Möre i det 20:e århundradet*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (2002a); "Stockholmarna bor och arbetar 1850–2002", Nilsson, Lars (red.), *Staden på vattnet: Stockholm 1252–2002, 2*. Stockholm, Stockholmia.

Nilsson, Lars (2002b); *Stockholm i siffror 1850–2000*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (2002c); "Kommunernas plats: Indelningsreformer i historiskt perspektiv", Aronsson, Peter m.fl. (red.), *Storkommunreformen 1952: Striden om folkhemets geografi*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (2004a); "A question of prestige? The establishment of new towns in Sweden during the 20th century", Czaja, Roman (ed.), *Das Bild und die Wahrnehmung der Stadt und der städtischen Gesellschaft im Hauseraum in Mittelalter und in der frühen Neuzeit*. Torun.

Nilsson, Lars (2004b); "Städtische Verwaltungsreform und Sozialpolitik als Vorbereitung des Wohlfahrtsstaates: Stockholm und Kopenhagen 1860–1930", Erk Volkmar Heyen (Hrsg.), *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 16.

Nilsson, Lars (2007a); "Public opinion and water cleaning in 20th century Stockholm", Rapport till internationell vattenkonferens i Tammerfors.

Nilsson, Lars (2007b); "Öst och väst i den lokala politikens geografi: Stadsfullmäktigevalen i Sverige 1919–1966", Andersson Palm, Lennart & Sjöberg, Maria (red.), *Historia*. Göteborg.

Nilsson, Lars (2008); *Folkmängden i icke-administrativa tätorter 1900–1950*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (2009); "Local self-government in northern Europe in the nineteenth and twentieth centuries", Rapport till The International Commission for the History of Towns, konferens i Luxemburg 2009.

Nilsson, Lars (2010); *Folkmängden i tätortsregioner 1900–1950*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (2011a); *Efter industrialismen: Urbanisering och tätortsutveckling i Sverige 1950–2005*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Lars (2011b); *Folkmängden i tätortsregioner 1950–2005*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Nilsson, Thomas & Öhngren, Bo (1987); "Kommunikationer, näringsliv och sysselsättning", Nilsson, Sven A (red.), *Halmstads historia, del III, Tiden 1850–1973*. Halmstad.

Nilsson, Torbjörn (2008); "Finansborgarråden – stadshuspolitikens elit", Gullberg, Anders & Lilja, Sven (red.), *Makten i Stadshuset: Stockholms lokalpolitik under 1900-talet*. Stockholm, Stockholmia.

Nilsson, Torbjörn (2011); "Politikens tjänstemän: Stadens glömda makthavare", Nilsson, Torbjörn (red.), *Stockholm blir välfärdsstad: Kommunalpolitik i huvudstaden efter 1945*. Stockholm, Stockholmia.

Nilsson, Torbjörn (2013); *Stockholm som motor och motpart: Stadsbild och statsmakt sedan 1945*. Stockholm, Stockholmia.

Norling, Bengt (2006); *Norsborgs vattenverk 100 år*. Stockholm.

Norman, Hans (2002); "Det moderna Uppsalas framväxt", Nevéus, Torgny (red.), *Nittonhundratalets Uppsala*, Uppsala stads historia XI. Uppsala.

Norrlid, Ingemar (1983); *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring: Den kommunala självstyrelsen och demokratins genombrott i Sverige*. Lund.

Nyberg, Camilla (1998); *Kultur och fritid – för vem?* Stockholm.

Nyström, Lars (1997); *Från borgarbrandkår till yrkesbrandkår: En institutionell studie av svenskt brandväsende*. Göteborg.

Nyström, Lars (2006); *Det moderna stadsmiljöskyddets framväxt i Sverige: Kommunalt reformarbete 1840–1910*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Olsson, Jan (1995); *Den lokala näringspolitikens lokala ekonomi: En jämförande kommunstudie*. Örebro.

Olsson, Kent (2005a); "Borås och samhällets modernisering: Järnvägarna", *Borås stads historia II, Industrins och industrisamhällets framväxt 1860–1920*. Historiska media.

Olsson, Kent (2005b); "Den diversifierade textilstaden 1891–1920", *Borås stads historia II, Industrins och industrisamhällets framväxt 1860–1920*. Historiska media.

Olsson, Kent (2005c); "Borås och den svenska textilkrisen 1952–1974", *Borås stads historia, III, Omstrukturering och anpassning 1920–2000*. Historiska media.

Palme, Sven Ulric (1962a); "De första kommunalstämmorna", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Palme, Sven Ulric (1962b); "De första proportionella kommunalvalen", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Palme, Sven Ulric (1962c); "De första kvinnliga stadsfullmäktige", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Perlinge, Anders (2012); *Bubblan som sprack: Byggbooomen i Stockholm 1896–1908*. Stockholm, Stockholmia.

Petersens af, Lovisa & Nilsson, Lars (2009); *Hundra år med fullmäktige: Sigtuna 1909–2009*. Sigtuna kommun.

Peterson, Gunilla (2000); "Arbete och utbildning", Nilsson, Hans (red.), *Norrköpings historia 1900-talet*. Linköping.

Pettersson, Anna (2002); "Det oblyga argumentet: Turerna kring bildandet av Axbergs storkommun", Aronsson, Peter m. fl. (red.), *Storkommunreformen 1952: Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Pierre, Jon (1994); *Den lokala staten: Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm.

Plymoth, Birgitta (2002); *Fostrande försörjning: Fattigvård, filantropi och genus i fabriksstaden Norrköping 1872–1914*. Stockholm.

Premfors, Rune et. al. (1994); *Demokrati i storstad: Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Stockholm.

Ramberg, Klas (2000); *Allmännyttan: Välfärdsbygge 1850–2000*. Stockholm.

Richardsson, Gunnar (1994); *Svensk utbildningshistoria: Skola och samhälle förr och nu*. Lund.

Rystad, Göran et. al. (1965); *Jönköpings stads historia, Del II, Från stadens brand 1612 till kommunalreformen 1862*. Jönköping.

- Sahlén, Tom (1997); "Välfärd i kommunal regi: Den svenska modellen i Sundsvall", Tedebrand, Lars Göran (red.), *Sundsvalls historia, del II*. Sundsvall.
- Sheiban, Hossein (2002); *Den ekonomiska staden: Stadsplanering i Stockholm under senare hälften av 1800-talet*. Arkiv förlag.
- Sidenbladh, Göran (1981); *Planering för Stockholm 1923–1958*. Stockholm.
- Sjögren, Mikael (1997); *Fattigvård och folkuppfostran: Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*. Stockholm.
- SOU (1922:49); *Utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket*. Stockholm.
- Stjernqvist, Nils & Magnusson, Håkan (1988); *Den kommunala självstyrelsen: Jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Stockholm.
- Strandberg, Urban (1998); *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Göteborg.
- Strömberg, Thord (1980); *Markvärdstegring som politiskt problem: Tomträten i Örebro 1948–1970*. Högskolan i Örebro.
- Strömberg, Thord (1981); *Vilka byggde vad i Örebro 1940–1964*. Högskolan i Örebro.
- Summerton, Jane (1992); *District heating comes to town: The social shaping of an energy system*. Linköping.
- Svallhammar, Stig (2008); *I väntan på tunnelbanan: Kollektivtrafikutbyggnad och bebyggelseexploatering i Stockholm*. Stockholm, Stockholmia.
- Svensson, Bengt (1962a); "De första kommunala industriföretagen", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Svensson, Bengt (1962b); "Det kommunala engagemanget i järnvägar", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Svensson, Bengt (1962c); "Primärkommunerna och undervisningsväsendet", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Svensson, Bengt (1962d); "De kommunala bibliotekens framväxt", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Svensson, Bengt (1962e); "Spårvagn och buss", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.
- Svensson, Patric (2002); "Storkommunreformen, municipalsamhället och andra indelningsförändringar", Aronsson, Peter m. fl. (red.), *Storkommunreformen 1952: Striden om folkhemets geografi*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Svensson, Rebecca (2004); *När järnarbetare hanterar spaden och målaren knacker makadam: Om arbetslöshetspolitik i en arbetarstyrd kommun, Västerås, under 1920-talets krisår*. Uppsala.
- Söderberg, Edward (1902); "Sveriges municipalsamhällen", *Statistisk tidskrift*.

Tapper, Tage (1962); "Andra världskrigets kommunala krisorgan", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Tiscornia, Alberto (1992); *Statens, godsens eller böndernas socknar: Den sockenkommunala självstyrelsens utveckling i Västerfärnebo, Stora Malm och Jäder 1800–1880*. Uppsala 1992.

Torstensson, Magnus (1995); "Folkbiblioteksfrågan i tre västsvenska städer", Nilsson, Lars & Östberg, Kjell (red.), *Kommunerna och lokalpolitiken*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Troedsson, Ingegerd (2003a); "Sex kommuner blir norra Trögd", *Kommunal revolution i Enköpingsbygden: Åren 1952–1970 med storkommunerna Fjärdhundra, Lagunda, Norra och Södra Trögd, Åsunda samt Enköpings stad*. Enköpings kommun, kulturförvaltningen.

Troedsson, Ingegerd (2003b); "Från socken till storkommun till Enköpings kommun – och något om den kommunala självstyrelsen", *Kommunal revolution i Enköpingsbygden: Åren 1952–1970 med storkommunerna Fjärdhundra, Lagunda, Norra och Södra Trögd, Åsunda samt Enköpings stad*. Enköpings kommun, kulturförvaltningen.

Tropp, Björn (1999); *Att sätta spaden i jorden: Kommunalpolitiskt handlingsprogram 1945–1985*. Göteborg.

Tykesson, Tyke & Magnusson Staaf, Björn (2009); *Malmö i skimmer och skugga: Stadsbyggnad och arkitektur 1945–2005*. Malmö.

Wahlström, Cristina (1997); *Rätt Råd Kraft Då: Om kommunal styrelse och förvaltning i Uppsala under 100 år (1862–1970): Framväxt och utveckling*, Uppsala stads historia X. Uppsala 1997.

Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell (2002); "Att styra en stad: Kommunalpolitiken 1850–2002", Nilsson, Lars (red.), *Staden på vattnet: Stockholm 1252–2002, 2*. Stockholm, Stockholmia.

Wallentin, Hans (1990); *Svensk fattigvård under mellankrigstiden*. Östersund.

Wallentin, Hans (1986); "Människors vardag", *Östersunds historia, del III*. Östersund.

Wannfors, Erik (1962a); "Stadsplanelagen 1907", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Wannfors, Erik (1962b); "Stads- och regionplanering", *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm.

Wetterberg, Gunnar (1997); *Kommunerna*. SNS förlag.

Wetterberg, Ola & Axelsson, Gunilla (1995); *Smutsguld och dödligt hot: Renhållning och återvinning i Göteborg 1864–1930*. Göteborg.

Vikstrand, Anna Micro (2005); *Strävan efter ett ordnat samhälle: Stadsplanering i Huddinge 1900–1960*. Stockholm.

Wängmar, Erik (2002); "Storkommunreformens genomförande: nationellt och lokalt", Aronsson, Peter m.fl. (red.), *Storkommunreformen 1952: Striden om folkhemets geografi*. 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.

Wångmar, Erik (2005); *Att skriva stads- och kommunhistoria: En handledning för forskning med stads- och kommunhistoriskt källmaterial*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Wångmar, Erik (2006); *Samlingsstyrelse – Blockstyrelse – Mångstyrelse: Kommunalpolitiska styrelseformer 1952–2002*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Wångmar, Erik (2008); *Något vid sidan av välfärden: Holmön som den sista småkommunen i Sverige 1925–1973*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Wångmar, Erik (2009); *Ett eldfängt ämne: Utvecklingen av kommunernas brandförsvaret 1945–1976*. Stockholm, Stads- och kommunhistoriska institutet.

Wångmar, Erik (2013); *Från storkommun till kommunblock: En djupstudie av reformen som skapade de moderna svenska kommunerna 1959–1974*. Otryckt manuskript under utgivning.

Åberg, Ingrid (1975); *Förening och politik: Folkrörelsernas politiska aktivitet i Gävle under 1800-talet*. Uppsala.

Ågren, Karin (2013); *Att sälja en stad: Stockholms besöksnäring 1936–2011*. Stockholm, Stockholmia.

Åmark, Klas (1986); *Facklig makt och fackligt medlemskap: De svenska fackförbundens medlemsutveckling 1890–1940*. Arkiv.

Öhngren, Bo (1987); ”Kampen om den politiska makten 1863–1973”, Nilsson, Sven A (red.), *Halmstads historia, del III, Tiden 1850–1973*. Halmstad.

Östberg, Kjell (1996); *Kommunerna och den svenska modellen: Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*. Symposion.

Förteckning över diagram tabeller och kartor

Diagram

1. Landskommunala utgifter i procent 1874–1917	sid. 79
2. Andel infrastruktur, skola och fattigvård av städernas totala utgifter 1874–1917	96
3. Städernas och köpingarnas inkomster efter inkomstslag i procent 1874–1914	142
4. Andel inkomster från hyror, statsbidrag med mera för städer och köpingar 1874–1914	143
5. Procentuell andel skatter av kommunala inkomster 1918–1967.....	208
6. Procentuell andel statsbidrag av kommunala inkomster 1918–1967	209
7. Städernas utdebitering av skatt till borgerlig kommun 1918–1970	210
8. Utdebitering till borgerlig kommun i köpingar, landskommuner och municipalsamhällen 1918–1970	212
9. Andel infrastruktur, utbildning samt vård och omsorg av totala utgifter 1971–2010	250
10. Kommunernas inkomster procentuellt fördelade efter inkomstslag 1976–2011	261
11. Kommunalskatt respektive landstingsskatt 1973–2012	262
12. Valdeltagandet i procent, stadsfullmäktigevalen 1919–1966	288
13. Andel städer med majoritet för borgerliga partier respektive arbetarpartier 1919–1966	293
14. Procentuella valdeltagandet i kommunala val 1919–1966	298
15. Andel kvinnor bland fullmäktiges ledamöter 1919–1966	300
16. Valdeltagandet i kommunala valen 1919–2010	310
17. Andel kvinnor bland fullmäktiges ledamöter 1962–2010	311
18. Procentuell fördelning av mandaten i kommunfullmäktige 1970–2010	315

Tabeller

1. Kommunala ärenden fördelade efter ärendetyper i procent 1863–1915	sid. 94
2. Ärendestruktur i stadsfullmäktige 1863 respektive 1864 i procent	153
3. Voteringar och reservationer i stadsfullmäktige 1863 respektive 1864	154
4. Ärendestrukturen i procent hos stadsfullmäktige i Vänersborg, Oskarshamn och Varberg 1863/64–1950	224
5. Voteringar och reservationer i Vänersborgs, Oskarshamns och Varbergs stadsfullmäktige 1863/64–1950	225
6. Antal sammanträden och antal ärenden i genomsnitt per år på kommunalstämmor och i kommunalfullmäktige 1863–1950	227
7. Kommunala ärenden fördelade efter ärendetyper i procent 1863–1915 respektive 1920–1950	229
8. Antal och andel voteringar och reservationer 1863–1915 respektive 1920–1950	231
9. Procentuell ärendefördelning i Vänersborgs stads- respektive kommunfullmäktige 1863–2011	269
10. Voteringar och reservationer i Vänersborgs stads- respektive kommunfullmäktige 1863–2011	269

Kartor

1. Urval av städer bildade 1919–1920 respektive under 1940-talet	sid. 30
2. Särskilt undersökta städer och landskommuner	83

Kommunerna 1863–2013

Bilderna på följande sidor är ett axplock av bilder, insamlade från olika kommuner runt om i landet. De visar en liten del av det innehållsrika material som boken består av. Bilderna är uppdelade på samma vis som texten, i vad är en kommun, vad gör en kommun och vem bestämmer i en kommun.



ARVIDSJAUR När den kommunala verksamheten ökade i omfattning behövde man ofta bygga nya kommunalhus. Arvidsjaur kommunalhus här på bilden stod klart 1947. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



BUNKEFLO Kommunhuset i Bunkeflo var under 1950-talet inrymt i denna byggnad. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



ÅMOTSFORS Åmots municipalsamhälle bildades i Eda kommun 1904. Namnet ändrades 1943 till Åmotfors. I samhället fanns kommunens största industrier, Åmotsfors pappersbruks AB och AB Norma projektilfabrik. Folkmängden uppgick till omkring 1 300 personer i mitten av 1950-talet. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



ÅMOTSFORS Charlottenbergs municipalsamhälle i Eda kommun bildades 1906. Det var ett av två municipalsamhällen i kommunen. Charlottenberg var kommunens centralort och här fanns på 1950-talet järnvägs-, pass- och tullstation förutom kommunens förvaltning, provinsialläkare, apotek och landsfiskal. Samhället beboddes 1955 av cirka 1 500 invånare. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



FJÄLKINGE Tobaksodling var ännu på 1950-talet en viktig näring på vissa håll, som i Fjälkinge landskommun. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



FRYKSÄNDE Torsby municipalsamhälle, i Fryksände landskommun, bildades 1909 och upplöstes 1955. Planer fanns på 1940-talet för ombildning till köping, men genom storkommunreformen ändrades förutsättningarna. Samhället hade cirka 1 200 invånare i början av 1950-talet. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HALLSBERG Kommunhuset i Hallsberg uppfördes 1909–1911 av AB Joh. Thermanius & Son som bostadshus med kontors- och affärslokaler i bottenvåningen. På 1950-talet gjordes byggnaden om invändigt till ett kommunalt förvaltningshus, arkitekt var Werner Northun. Foto från 2012.

FOTO: RUNE G SUNVISSON, HALLSBERGS KOMMUNS BILDARKIV



HALLSTAHAMMAR Hallstahammars köping bildades 1943 med cirka 6 000 invånare. Parkgatan var köpingens förnämsta affärsgata. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HEDE Kommunalkontoret i Hede i början av 1950-talet. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGSS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HELSINGBORG Det mäktiga rådhuset i Helsingborg uppfördes åren 1893-1897 i nygotisk stil med Alfred Hellerström som arkitekt. Byggnaden dominerar stadsbilden i centrala Helsingborg. Bilden är från 1980-talet.

FOTO: HELSINGBORGS STADSARKIV



LENHOVDA Äldre sockenstugor användes ibland som möteslokal för kommunalstämman under dess första tid. Senare byggdes kanske kommunalkontor, som här i Lenhovda. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



MALMÖ Malmö stads rådhus vid Stortorget uppfördes i gotisk stil och stod klar 1546. På 1860-talet, när de nya kommunalförordningarna trädde i kraft, omgestaltades rådhuset i holländsk renässansstil efter ritningar av Helgo Zettervall. Samtidigt fick byggnaden en rikt utsmyckad interiör, som till stora delar är bevarad. Åren 1958-1959 företogs en större om- och tillbyggnad med Sture Kelfve som arkitekt. FOTO: FASTIGHETSKONTORET I MALMÖ/MALMÖ STADSARKIV



MALMÖ Flygfoto över Kockums med huvudkontoret, bockkranarna och hallarna. FOTO: KOCKUMS MEKANISKA VERKSTADS AB/MALMÖ STADSARKIV



MELLÖSA Sockenstugan i Mellösa. Här avgjordes lokala ärenden på stämman. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



NYSÄTRA Mejeriet i Kolaboda, Nysätra landskommun, 1906. KÄLLA: NYSÄTRA HEMBYGDSFÖRENING



NYSÄTRA Nysätra landskommuns kommunalhus 1930, beläget i Ånäset, Västerbottens län. Ånäset, med ungefär 600 invånare, bildade 1941 municipalsamhälle inom Nysätra landskommun. FOTO: NYSÄTRA HEMBYGDSFÖRENING



SKELLEFTEÅ | Boliden utanför Skellefteå påträffades 1924 guldmalm och brytning inleddes 1926. Gruvan var en tid den största i Europa av sitt slag. Runt gruvan växte Bolidens tätort fram. För att bearbeta malmen startades 1930 ett smältverk på Rönnskär utanför Skelleftehamn. Och snart utvecklades även ett bruksamhälle kring Skelleftehamn. På bilden märks och stämplas en guldtagga. FOTO: BOLIDEN AB: S ARKIV/SKELLEFTEÅ MUSEUM



STENSELE Kommunalhuset i Storuman, i Stensele landskommun, från tidigt 1950-tal. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



STOCKHOLM Stadshuset är en av Stockholms mest kända byggnader och har ansetts som den moderna svenska byggnadskonstens främsta verk. Byggnaden uppfördes i början av 1920-talet efter ritningar av arkitekten Ragnar Östberg, och invigdes 1923. Flera av samtidens ledande konstnärer och konsthantverkare anlätades för utsmyckningen. FOTO: TOM SILVENNOINEN



STOCKHOLM Kista Science Tower i Stockholm får symbolisera den postindustriella staden, där företagstjänster fått en alltmer framträdande roll. Stockholm har dragit till sig många dynamiska näringar och har tillhört de mest expansiva storstadsregionerna i Europa. En av tidens stora utmaningar är att skapa en hållbar stadsutveckling. Bilden är från 2004. FOTO: TOM SILVENNOINEN

STOCKHOLM Medborgarplatsen på Södermalm i Stockholm i början av 2000-talet. Här uppfördes 1936-1939 Medborgarhuset (till höger på bilden) med bidrag ur Forsgréniska fonden, som förvaltades av Stockholms stad. Arkitekt var Karl Martin Westerberg, som vann den av staden 1930 utlysta arkitekttävlingen. I byggnaden finns bland annat Forsgréniska badet, som är ett av de populärare baden i Stockholm.

FOTO: TOM SILVENNOINEN



ÅLEM Arbetare vid Blomstermåla möbelfabrik, i Ålems landskommun, omkring 1904.
KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



ÅNGE År 1946 fick Ånge by och stationssamhälle i dåvarande Borgsjö landskommun rätt att bilda köping. Köpingen hade 1950 cirka 3 000 invånare. På bilderna ser vi hur samhället förändrades mellan 1935 och 1955. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



BERG (Jämtlands län) I denna kommunala byggnad i Svenstavik fanns på 1950-talet bland annat kommunalkontor, arbetsförmedling, tandläkare och förlossningsklinik. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



DAGA Före 1863 var sockenstämman det högsta lokala organet och stämmorna hölls i sockenstugor. På bilden Gryts (Södermanlands län) sockenstuga, som användes som småskola fram till 1905. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



MALMÖ Provisoriska bostäder. Östra folkskolan vid Norregatan i Malmö 1923. FOTO: GATUKONTORET I MALMÖ/MALMÖ STADSARKIV



LUDVIKA Bostadspolitik blev en stor kommunal fråga från slutet av 1940-talet. Vissa kommuner byggde i egen regi, andra genom kommunala bolag eller stiftelser. År 1950 flyttade de första familjerna in i dessa kommunalt ägda bostadshus i Ludvika landskommun. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



NJURUNDA Egnahemsbebyggelse i Njurunda vid mitten av 1950-talet uppfört som självbyggeri.

KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HALLINGEBERG Socialvården genomgick stora förändringar när välfärdssamhället växte fram under 1950-talet. I Hallingeberg byggdes bland annat nytt ålderdomshem, vackert beläget i tätorten Ankarsrum. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



AXBERG När skolan reformerades på 1950-talet fick också lärarna nya tjänstebostäder. På bilden lärarbostäder i Axbergshammar, i dåvarande Axbergs storkommun, vackert belägna utmed Järleån. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



SKELLEFTEÅ Kraftstationen i Finnfors 1909. Skellefteå Stads Kraftverk (senare Skellefteå Kraft) bildades när stadsfullmäktige 1906 beslutade att bygga ett vattenkraftverk i Finnorsfallet utanför Skellefteå. Kraftverket stod klart 1908 och 1936 var Skellefteå Sveriges mest elektrifierade stad. Alla generatorer, instrument och turbiner är intakta och kraftverket tjänar nu som ett museum över vattenkraftens historia. FOTO: SUNDBORG & LINDBERG/SKELLEFTEÅ MUSEUM



INGATORP Brandförsvaret tillhörde också kommunernas uppgifter. På bilden syns Hjälteveds brandkår, i Ingatorps landskommun, i början av 1950-talet. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



LÅNGSELE | Långsele uppförde kommunen i början av 1950-talet ny brandstation till en kostnad av 250 000 kronor i dåtidens penningvärde. Man fick statsbidrag på 6 000 kronor. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



SUNDSVALL Sundsvall strax efter den förödande branden vid midsommartid 1888. Bilden är tagen i hörnet Storgatan – Bankgatan. FOTO: SUNDSVALLS MUSEUM



SUNDSVALL Återuppbyggnaden av Sundsvall startade omedelbart efter branden 1888 och gick snabbt framåt. På bilden ses det restaurerade Stadshuset vid Stora torget omkring 1899. FOTO: ANDERS WIDE, SUNDSVALLS MUSEUM



SKELLEFTEÅ Busstrafik mellan Skellefteå och Piteå kom igång 1923 med Ernst Eriksson buss AC02, som vintertid utrustades med medar. FOTO: SKELLEFTEÅ MUSEUM



FIGEHOLM Under 1920- och 1930-talen började lastbilar användas för transporter. En typisk lastbil från den tiden kunde vara tillverkad i Tyskland, lasta 3,5 ton, kräva 2,5–3 liter bensin per mil och en liter olja per dag. Foto från 1930. KÄLLA: FIGEHOLMS SJÖFARTSMUSEUM



FIGEHOLM De lokala transporterna längs smålandskusten sköttes förr av mindre passagerarångare. Här ligger s/s Viking vid gamla kajen i Figeholms köping i Kalmar län någon gång på 1920-talet. FOTO: HERMAN SAGE FIGEHOLM, FIGEHOLMS SJÖFARTSMUSEUM



AXBERG Sveriges äldsta järnvägsstation, Järle, belägen på sträckan Ervalla-Nora, i Axbergs storkommun. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HALLSBERG Hallsberg, i Örebro län, var en viktig knutpunkt på västra stambanan mellan Stockholm och Göteborg. Det municipalsamhälle som tillkom 1883 ombildades till köping 1908 med cirka 1 600 invånare. När personbilstrafiken ökade byggdes Samzeliiviadukten, som invigdes 1953. FOTO: VYKORT FRÅN 1950-TALET, HARTMANS KORTFÖRLAG, UPPSALA



SALTSJÖBADEN
Neglinge station
vid mitten av
1950-talet
på Saltsjöba-
nan mellan
Stockholm och
Saltsjöbaden.
FOTO: TORE
REGNELL



OSKARSHAMN Fotot från 1917, föreställer en simpromotion med medaljutdelning vid kallbadhuset på Badholmen i Oskarshamn. Borgmästare Henning Grauers utdelar ett pris till en ung simmare. KÄLLA: OSKARSHAMNS KOMMUNS BILDARKIV



HOLMSUND Holmsunds municipalsamhälle bildades 1933 och blev köping 1947 med en folkmängd på omkring 3 800 personer. Satsningarna på idrotten symboliseras av idrottshallen. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HALLSTAHAMMAR Sport och fritid tillhörde de nya områden som kommunerna började engagera sig i från och med 1920- och 1930-talen, ofta i samverkan med föreningar eller företag. I Hallstahammar uppfördes en sporthall 1939 av storföretaget Bulten-Kanthal. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



UPPSALA På 1890-talet beslöt fattigvårdsstyrelsen i Uppsala att anordna stenhuggningsarbeten åt arbetslösa. Stenhuggningsarbeten i Stadsskogen förekom ända in på 1920-talet. FOTO: H. BARTHELSON, UPPSALA STADSARKIV



BERGUNDA Folkskolan sköttes, när den kom till 1842, av kyrkan. Det dröjde långt in på 1900-talet innan landskommunerna tog över ansvaret. På bilden syns lärarinnan "Mia på Falkabacken" utanför en tidig skolbyggnad i Bergunda kommun, Kronobergs län. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



GÄLLARED Maria Lundkvist med sin småskoleklass, visar en stor del av de kommunala inrättningarna i Gällareds kommun 1910, nästan exakt mitt i perioden för landskommunen (1862–1952). Till höger syns kommunens äldsta skolhus, färdigbyggt 1870. Byggnaden inrymde "Storskolan", dvs. skola för klasserna 3–6. Den innehöll även bostad för folkskoleläraren. KÄLLA: GÄLLAREDS HEMBYGDSFÖRENINGIS ARKIV



VILHELMINA År 1855 hade Vilhelmina landskommun en folkskola, med kyrkan som huvudman. Skolan ambulerade mellan fyra rotar, och skolplikten varade i nio veckor per år. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



VILHELMINA Vilhelmina landskommun fick köpingsrättigheter 1947 och hade då knappt 2 000 invånare. År 1955 invigdes samrealskolan, som ägdes av landskommunen och köpingen gemensamt. Den gamla folkskolan från 1855 hade 1955 ersatts av en nybyggd skola i linje med tidens skolreformer. Kommunen hade då också övertagit ansvaret för skolan från kyrkan.

KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



SUNDSVALL I skolreformernas spår följde behov av nya lokaler. Folkskolan S:t Olof uppfördes i Sundsvall 1953–1955. Fotot är från senare delen av 1950-talet. FOTO: SUNDSVALLS MUSEUM



BRUNFLO Brunflo kommun byggde, liksom många andra landskommuner, ny centralskola under 1950-talet. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



JÄMJÖ Skolan i Fågelmara, i Jämjö landskommun, i början av 1950-talet. Folkskolan var då en kommunal uppgift och under stark reformering. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



FIGEHOLM När Figeholm (Kalmar län) bröts loss från Misterhult och blev egen köpingskommun 1878 fick man själv ta ansvar för fattigvården. Här ses Figeholms fattighus som togs i bruk 1882. Huset revs 1919 för att ge plats åt den nya infarten. Foto från 1919. FOTO: HERMAN SAGE FIGEHOLM, FIGEHOLMS SJÖFARTSMUSEUM



MALMÖ Malmö arbetsstuga. FOTO: ALEXIS BRANDT/MALMÖ STADSARKIV



NYSÄTRA I början av 1900-talet genomfördes flera reformer för att hjälpa socialt utsatta barn och ungdomar. En lag om uppfostran av vanartiga och sedligt försummade barn utfärdades 1902. På bilden ses Stenfors skyddshem för vanartiga pojkar på 1920-talet, beläget i Änåset, Nysätra landskommun, Västerbottens län. FOTO: NYSÄTRA HEMBYGDSFÖRENING



NORDMALING Avfolkningsproblem fanns på 1950-talet i bland andra Nordmalings landskommun, Västerbottens län. Ungdomen flyttade söderut, vilket oroadе kommunens styrande. Skall Norrland bli ett enda stort pensionärshem, undrade man. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



ÅSUNDEN Äldrevården fick alltmer resurser under 1950-talet och nya ålderdomshem byggdes runt om i landet. På bilden ser vi samling i stora dagrummet i Åsundens ålderdomshem, Älvsborgs län. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



SUNDSVALL Socialdemokratiska kvinnoklubben i Sundsvall besökte i november 1961 barnhemmet Lillebo på Bleckslagargatan i Sundsvall. FOTO: NORRLANDSBILD, SUNDSVALLS MUSEUM



OSKARSHAMN Tacksamhetsdemonstration framför Oskarshamns rådhus i oktober 1899 efter att stadsfullmäktige, med Kungl. Maj:ts gillande, beslutat om utsträckt tid för utskänkning av sprit och öl. På trappan till vänster står borgmästaren Henning Grauers. KÄLLA: OSKARSHAMNS KOMMUNS BILDARKIV



UPPSALA Uppsala stadsfullmäktige sammanträder i rådhuset vid Stora torget i Uppsala år 1901. FOTO: ALFRED DAHLGREN/UPPLANDSMUSEET



SKELLEFTEÅ Stadshusets trappa med kung Gustaf V och borgmästare Carl Öqvist 8 mars 1912. Kungen besökte Skellefteå i samband med att Skelleftebanan (järnvägen mellan Bastuträsk och Skelleftehamn) höll på att färdigställas. Arbetena med banan var då inte helt avslutade och själva invigningen skedde i september 1912. FOTO: SKELLEFTEÅ MUSEUM



HELSINGBORG Stadsfullmäktige i Helsingborg efter 1926 års val. Bredvid ordföranden Carl Johansson ser vi stadsfullmäktiges enda kvinna, Signe Wennberg. FOTO: HELSINGBORG S STADSARKIV



GÖTEBORG Göteborgs stadsfullmäktige 1912. Vid den tiden gällde fortfarande den graderade rösträtten även om den sedan 1909 var begränsad till som högst 40 röster per person. Myn-
diga kvinnor hade också kommunal rösträtt, förutsatt att de hade tillräckligt hög inkomst eller förmögenhet. Den kommunala rösträtten omfattade även bolag. KÄLLA: GÖTEBORGS STADSARKIV

Hallänningar luftade sin kommunilska i radion

*Gällared och Ullared figure-
rade i går för ovanlighetens
skull i riksprogrammet och ha-
de tillfälle att lufta sina kän-
slor inför hela svenska folket
som lyssnare. Det var natur-
ligtvis kommunindelningen, det
gällde, och Radiotjänst hade
tydligt med flit valt Gällared
och Ullared som exempel på
kommuner, vilka funnit sig
missanpassade i det puzzle
myndigheterna ordnat till.*

Det var för resten ett på det
hela taget trevligt reportage Radio-
tjänst bjöd sina lyssnare och som
gav en så allsidig bild av kommun-
indelningsproblemet som det över
huvud taget är möjligt att prestera
på ringare tid än en timme.

(Ur Hallands Nyheter)



*Kommunalordf. Karl Olsson,
Gällared.*

GÄLLARED Karl Olsson anförtroddes många förtroendeuppdrag för Gällareds landskommun. Han var en energisk personlighet i striden om Gällareds kommunala framtid i slutet av 1940-talet. KÄLLA: GÄLLAREDS HEMBYGDSFÖRENING ARKIV



SKELLEFTEÅ Stadsfullmäktige i Skellefteå sammanträder i rådssalen i gamla stadshuset den 1 februari 1936. Från vänster Landstingsman Oskar Dahlqvist (stadsfullmäktiges ordförande 1939–1958), borgmästare Thomas Lundqvist (borgmästare 1925–1957), stadsfullmäktiges ordförande jägmästare Sune Hederström (stadsfullmäktiges ordförande 1936–1938), stadsfullmäktiges sekreterare rådmann Nils Nelander (borgmästare 1957–1965). FOTO: NORRA VÄSTERBOTTEN/SKELLEFTEÅ MUSEUM



UPPSALA Tycho Hedén var en av arbetarrörelsens mest kända personer i Uppsala med en mängd fackliga och politiska engagemang. Han var ordförande i drätselkammaren 1939–59 och ledamot av stadsfullmäktige i drygt 40 år. FOTO: GUNNAR SUNDGREN, UPPSALA STADSARKIV



UPPSALA

Landskommunerna Bondkyrka och Gamla Uppsala blev en del av Uppsala 1947. Här ses Sven Lide, stadsfullmäktiges dåvarande ordförande, med landskommunernas båda ordförandeklubbbar vid firandet av inkorporeringen nyårsafton

1946. FOTO: UPPSALA-BILD, UPPSALA STADSARKIV



FRISTAD Kommunaltjänstemän planerar för framtiden. I Fristad fanns tre tätorter av vilka Fristad tätort var störst med 1 000 invånare i början av 1950-talet. På bilden ses kommunalkamrer Arne Gustavsson, vägmästare Lars O Nord och folkskollärare Åke Alexandersson kring en modell av tätorten. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



MISTERHULT Interiör från kommunalhuset i Misterhult. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



MISTERHULT Ordförande i Misterhults kommunalfullmäktige var i mitten av 1950-talet riksdagsman Sven Svensson. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



BURLÖV Här träffades fullmäktige i Burlöv under 1950-talet för att besluta om kommunens gemensamma frågor. Sessionsalen var inrymd i Medborgarhuset. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



EVERÖD I samband med 1950-talets invigning av nya kommunalhuset överlämnar kommunalnämndens ordförande (Johansson) husets nyckel till fullmäktiges ordförande (Andersson). KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



BERGUNDA På 1950-talet samlades fullmäktige i Bergunda för att besluta om centralskola, skolskjutsar, skolfrukostar och fria läroböcker. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



DELSBO (Gävleborgs län) Fullmäktige avslutade ofta en mandatperiod med samkväm av något slag. På bilden avnjuter ledamöterna av Delsbo kommunalfullmäktige traditionsenlig middag efter sammanträdet den 19 december 1954. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HALLSBERG David Jonasson utsågs till ordförande i Hallsbergs köpings kommunalstyrelse 1954 och fortsatte från 1971 som kommunstyrelsens ordförande fram till 1982. Han upprätthöll således ordförandeposten i närmare trettio år.

FOTO: BERTIL MÅRTENSSON, MÅRTENS FOTO, HALLSBERGS KOMMUNS BILDARKIV



UPPSALA Blenda Ljungberg var ordförande i Uppsala stadsfullmäktige mellan 1959 och 1970 och var Sveriges första kvinnliga fullmäktigeordförande. På bilden inviger hon den nya gatuporten under järnvägen vid Vaksalagatan. FOTO: FRISKS FOTO, UPPSALA STADSARKIV



VÄSTLAND Kommunalfullmäktige i Västlands kommun beslutar att disponera en huskropp, cirka 400 m² till kommunala administrationslokaler i de av bostadsföreningen Karliten projekterade byggnationerna. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



BROMÖLLA Helmer Olsson utsågs 1953 till kommunalnämndens ordförande i Bromölla köping. Han blev senare kommunalråd och kvarstod på det förtroendeuppdraget fram till 1979. På torget i Bromölla har kommunen låtit uppföra klockspelet Bågspel till minne av hans kommunala gärning. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



VÄSTERÅS

År 1967. Fullmäktige sammanträder i fullmäktigesalen i Västerås stadshus.

FOTO: ÅKE V LARSSON. VÄSTERÅS STADSARKIV



ÄTRAN Ätrån storkommun bildades genom sammanslagning av Gällared, Krogsred och Gunnarp. I Gällared gick meningarna starkt isär. Flertalet fullmäktige var för en annan lösning, men det fanns också en stark opinion för Ätran-alternativet. Under flera års tid splittrades Gällared i storkommunsfrågan.

KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



STOBY Kommunalfullmäktiges sessionssal i Stoby kommun, Kristianstads län. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



LIT Kommunerna kunde även äga skogsfastigheter. På bilden syns kommunalnämndens ordförande i Lits kommun (Jämtlands län) inspektera markerna tillsammans med fullmäktiges ordförande och kommunens skogvaktare. KÄLLA: SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTINGS ARKIV, FRÅN KOMMUNERNA 1955



HELSINGBORG Helsingborgs stadskollegium 1968. Kollegiets ordförande kommunalrådet Börje Skarstedt flankeras av de nyutnämnda kollegieråden Ella Tengbom Vallander och Erik Granéli. Ella Tengbom Vallander valdes in i Helsingborgs stadsfullmäktige 1950 och var då Sveriges yngsta ledamot. Hon var också den första kvinnan i Sverige som utnämndes till kollegieråd (kommunalråd) och fick särskilt ansvar för kommunaltekniska frågor. Senare blev hon Helsingborgs första kvinnliga kommunstyrelseordförande. Efter närmare fyrtio års verksamhet som förtroendevald drog hon sig tillbaka från Helsingborgs kommunala liv. FOTO: HELSINGBORGS STADSARKIV



SALTSJÖBADEN Sammanträde med byggnadsnämnden i Saltsjöbadens köping, Stockholms län, 1958 under ledning av ordföranden R. Kettner. FOTO: BENGT-GÖRAN SKOOG, ATELJÉ BÉNTON, SALTSJÖBADEN, NACKA KOMMUNARKIV

Landstingen 1863–2013

Bilderna på följande sidor är ett axplock av bilder, insamlade från några olika landsting runt om i landet. Bilderna visar en liten del av det innehållsrika material som boken består av. Bilderna är uppdelade på samma vis som texten, i perioderna 1863–1920, 1920–1970 samt 1970–fram till och med idag.



JÄMTLAND Jämtlands läns folkhögskola, internat 1901–1906. Åsgårds skolkoloni, 1906–1917. Samma byggnad i olika funktioner. Ås kyrka till höger. FOTO: JÄMTLIS ARKIV, FÖRENINGEN GAMLA ÖSTERSUND



UPPLAND Akademiska sjukhuset och Uppsala slott från sydost, 1901–1902. FOTO: ALFRED DAHLGREN/UPPLANDSMUSEET



JÄMTLAND Jämtlands läns folkhögskola. Lantmannaskolan i arbete vid internatet vid nuvarande Naturbruks gymnasiet. 1902-1906. FOTO: JAMTLIS ARKIV, FÖRENINGEN GAMLA ÖSTERSUND



VÄSTERNORRLAND Lektion på Høla folkhögskola 1910. FOTO: HøLA FOLKHÖGSKOLA



VÄSTERNORRLAND Elever och personal på Høla Folkhögskola vid läsårsavslutningen 2013.
FOTO: SVEN LUNDBERG/HØLA FOLKHØGSKOLA



NORRBOTTEN Landstingsmän från Norrbottens län inspekterar platsen där Sandträsk sanatorium skulle anläggas. FOTO: HENNY TEGSTRØM, TEGSTRØM & CO. NORRBOTTENS MUSEUM



NORRBOTTEN Seminarium för småskollärautbildning i Öjebyn omkring 1910. FOTO: FOTO I PRIVAT ÄGO



JÄMTLAND Birka folkhögskola, 1920-tal. Gymnastik under överinseende av greve Robert Mörner.
FOTO: JÄMTLIS ARKIV, FÖRENINGEN GAMLA ÖSTERSUND



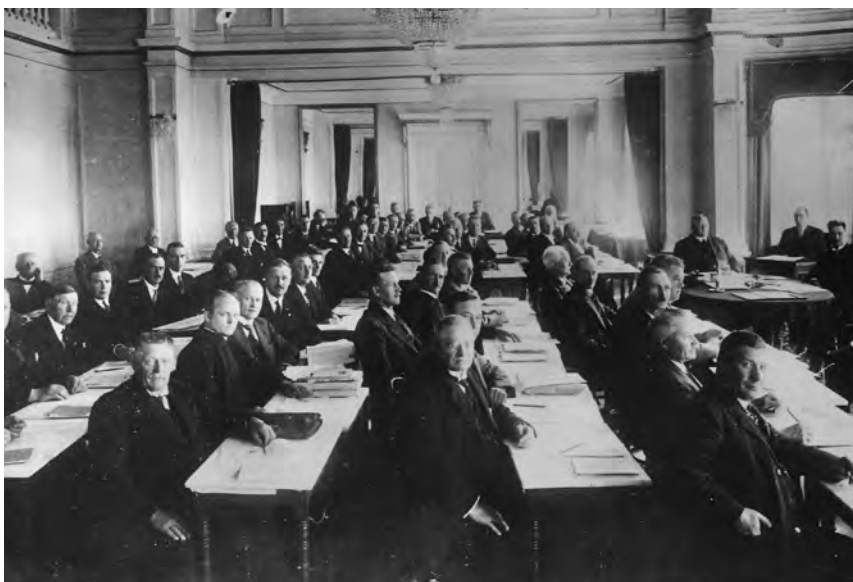
BOHUSLÄN Rektor Ernest med elever vid Lanthushållsskolan i Dingle ca 1925. FOTO: OSCAR FÄRDIG/BOHUSLÄNS MUSEUM



NORRBOTTEN Bodens garnissonssjukhus var en av stadens största arbetsgivare fram till att verksamheten flyttade till Sunderby sjukhus i slutet av 1990-talet. Bilden är från 1926. FOTO: NORRBOTTENS MUSEUM



VÄSTERGÖTLAND Stora Ekeberg 1927. Stora Ekebergs sanatorium invigdes år 1918. FOTO: GUSTAF EWALD/VÄSTERGÖTLANDS MUSEUMS BILDARKIV



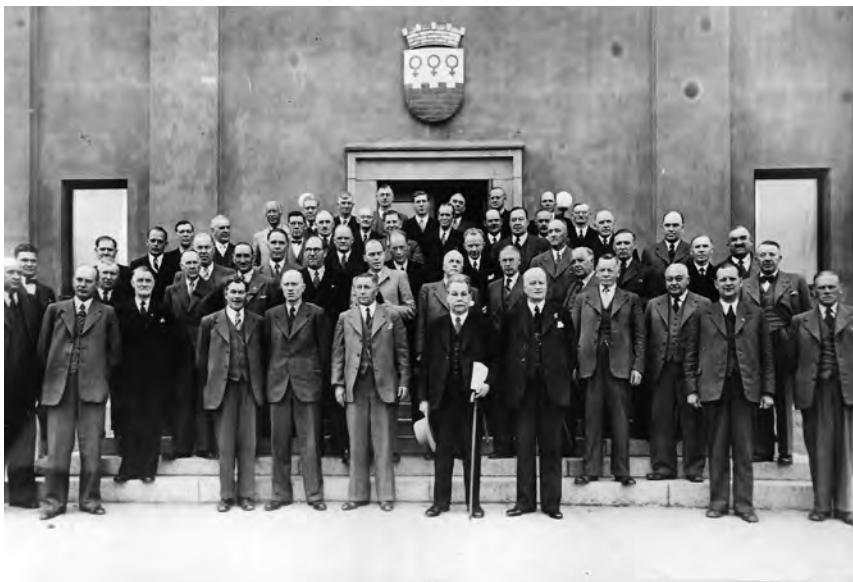
KOPPARBERG Troligen ett landstingsfullmäktigesammanträde omkring 1930. FOTO: LANDSTINGET DALARNA



UPPLAND Sjuksköterskor vid huvudentrén till sjuksköterske- och elevhemmet vid Akademiska sjukhuset, Uppsala.
FOTO: ÖSTLINGS FOTO/UPPLANDSMUSEET



UPPLAND Sjukvårdspersonal vid ambulansvagn, Uppsala september 1938. FOTO: PAUL SANDBERG/UPPLANDSMUSEET



KOPPARBERG Förtröendevalda i Kopparbergs läns landsting 1943. Medborgarhusets trappa, Falun.
FOTO: LANDSTINGET DALARNA



UPPLAND Kvinnokliniken vid Akademiska sjukhuset, Uppsala, interiör 1947. FOTO: AXEL SAGERHOLM/UPPLANDSMUSEET

UPPLAND Ulleråkers sjukhus, Uppsala, interiör med patienter och vårdare 1956. FOTO: UPPSALA-BILD/UPPLANDSMUSEET



BOHUSLÄN Barnvårdscentralen på Uddevalla lasarett 1957. FOTO: ARNE ANDERSSON/BOHUSLÄNS MUSEUM





UPPLAND Landstingets tandvård - "Stadens honoratiories inviger lokalerna" på Byggmästargatan, Uppsala 1957. Byggmästaren Anders Diös sitter i tandläkarstolen, landstingets ordförande Arthur E Elmroth låtsas vara tandläkare, tandvårdschef Stig Ahlsten står bakom stolen. I dörröppningen står riksdagsman och landstingsman John Lundberg.

FOTO: UPPSALA-BILD/
UPPLANDSMUSEET



UPPLAND Uppsala läns landstings verkstäder får socialministerbesök, Uppsala augusti 1957.

FOTO: UPPSALA-BILD/
UPPLANDSMUSEET

UPPLAND Uppsala läns landsting - avgående ordföranden Arthur E Elmroth och andra avgående landstingsledamöter vid middag på Östgöta nation, Uppsala 1958. FOTO: UPPSALA-BILD/UPPLANDSMUSEET



BOHUSLÄN Invigning av infektionskliniken på Uddevalla lasarett 1959. FOTO: ARNE ANDERSSON/BOHUSLÄNS MUSEUM





UPPLAND Chefen för Folkandvårdens tandregleringsklinik doktor Georg Wallberg och tandsköterska tittar på avgjutning, Akademiska sjukhuset, Uppsala 1960. FOTO: UPPSALA-BILD/UPPLANDSMUSEET



UPPLAND Professor Carl Hirsch, Ortopediska kliniken, Akademiska sjukhuset, Uppsala augusti 1960. FOTO: UPPSALA-BILD/UPPLANDSMUSEET



KOPPARBERG Landstinget (Dalarna/Kopparbergs läns landsting) förvaltningsutskott 1962.
Plats: Landstinget äldre kanslibyggnad (fd seminariefastigheten), Falun. FOTO: KARL G. SVENSSON, FALUN/LANDSTINGET DALARNA



UPPLAND Uppsala läns landsting - expeditionsschef Lennart Rydbeck visar planerna för Akademiska sjukhusets utbyggnad, Uppsala 1962.
FOTO: UPPSALA-BILD/UPPLANDSMUSEET



STOCKHOLM Nacka lasarett. Sjukvårdspersonal i korridor. FOTO: KARL HEINZ HERNRIED, NORDISKA MUSEET



STOCKHOLM Utö. Projektering för hotellstugor och brygga i mitten på 1970-talet. Stockholms läns landstings engagemang i skärgårdsmiljöer sägs vara en tidig föregångare när det gäller landstingens ansvar för kulturupplevelser och medborgarnas ökade behov av rekreation. FOTO: SKÄRGÅRDSSTIFTELSENS ARKIV



STOCKHOLM Utö. Skärgårdsstiftelsens personal utanför gästhamnskontoret 1979. FOTO: SKÄRGÅRDSSTIFTELSENS ARKIV



STOCKHOLM Ropstens T-station, ett Lidingötåg och en anslutande buss. 1970-tal. FOTO: SPÄRVÄGSMUSEET



STOCKHOLM Tunneltåg i Nybodadepån, 1970-tal. FOTO: PETER GULLERS/SPÄRVÄGSMUSEET



STOCKHOLM Tunnelbanestation Farsta, entré. 1970-tal. FOTO: PETER GULLERS/SPÄRVÄGSMUSEET



VÄSTERNORRLAND Sjukvårdspersonal informerar diabetespatienter. Sundsvalls sjukhus, 1975–1980.
FOTO: ÅKE SANDGREN/SUNDSVALLS MUSEUMS FOTOARKIV



VÄSTERNORRLAND Sjukvårdspersonal förbereder patient för operation. Sundsvalls sjukhus, 1975–1980.
FOTO: ÅKE SANDGREN/SUNDSVALLS MUSEUMS FOTOARKIV



KRONBERG Tandvårdsbuss, år 2011. FOTO: LANDSTINGET KRONBERG



NORRBOTTEN Norrbottens läns landsting har tillsammans med Luleå kommun bildat den stiftelse som driver Norrbottensteatern. På bilden syns Styvmodern och Snövit - hämtad ur musikalen "Snövit" som Norrbottensteatern gjorde 2011, i samarbete med Teaterhögskolan i Luleå. FOTO: ANDERS ALM



NORRBOTTEN Sunderby sjukhus som är Norrbottens länsjukhus sedan 1999. Bilden är tagen i samband med att sjukhuset byggs ut 2013. FOTO: KJELL ÖBERG/NORRBOTTENS LÄNS LANDSTING



STOCKHOLM Stockholms läns landsting är huvudfinansiär av Konserthusets och därmed även Kungliga Filharmonikernas verksamhet. Bild tagen i Stockholms konserthus 2013. FOTO: DAN HANSSON/STOCKHOLMS KONSERTHUS, KUNGLIGA FILHARMONIKERNA

Landstingen 1863–2013

ORGANISERINGEN AV SAMHÄLLETS GRUNDFUNKTIONER

HÅKAN FORSELL

Inledning

När man blickar över det politiska och administrativa landskapets förändringar under 150 år är intrycken självfallet dramatiska. Men samtidigt är det åtskilligt som förhållit sig tämligen oförändrat. Den geografiska karaktären och uppdelningen av landet i regioner med starka ekonomiska och miljömässiga profiler är ett gammalt drag i Sveriges historia. Kommun- och landstingsreformen som trädde ikraft 1863 var en liberal reform som spelades ut mot en ekonomi och en socio-politisk struktur som huvudsakligen präglades av de förhållanden som rådde i jordbrukssamhället. Även om klimat, jordmån och geografi gav olika fördelar och utkomstmöjligheter i landet ansågs den gamla länsinledningen, från statligt håll, som livskraftig och möjlig att ekonomiskt reformera och förädla. Ansvar för stora delar av denna utvecklingsprocess skulle tillkomma den nyinrättade folkrepresentationen för länen, landstingen.

Samtidigt inleddes den moderna tidsepokens gradvisa uppdelning och specialisering mellan geografiska platser och regioner i Sverige i och med industrialiseringen under 1800-talets andra hälft. Den svenska industrialiseringen har sina särdrag jämfört med andra länder. Den har till exempel karakteriserats som ”enbent”, därför att den inte omedelbart åtföljdes av en kraftig urbanisering, såsom i flera andra västeuropeiska länder. Industrialiseringen ägde under flera decennier framför allt rum på landsbygden, eller i mindre tätorter. Först under mellankrigstiden och under perioden efter 1945 började en gradvis koncentration av näringar och befolkning till landets storstäder.

Vi har idag en stark tillväxt och koncentration av befolkning och ekonomi till storstadsregioner samtidigt som många delar av övriga

Sverige kämpar med avfolkning, ekonomisk stagnation och avindustrialisering. Den situationen var fullständigt främmande för 1860-talets politiska och ekonomiska aktörer, liksom den ännu skulle vara för 1950-talets. Det finns fog för att hävda att den ekonomiska, administrativa och politiska förändring som svenska regioner, landskap och län har genomgått sedan 1970-talet, och än mer intensivt sedan 1990-talets början, väl kan mäta sig med omställningen från jordbrukssamhälle till industrisamhälle.

En folklig representation i länen

Landstingen tillkom genom 1862 års kommunalförfattningar som upphöjdes till lag 1866 i samband med representationsreformen då tvåkammarriksdagen ersatte den gamla ståndsriksdagen. Införandet av landsting hade diskuterats sedan 1830-talet i samband med förslag till riksdagsreform. Man ville återuppliva de gamla landskapstingen, som helt försvann då lagmansrätten upphörde 1849. Man diskuterade också om att inrätta häradsting, eftersom häradsrätten under 1600- och 1700-talen hade haft en allmän tillsynsfunktion, men på 1800-talet blivit en ren domstol.

Landstingen skulle vara ett forum för att uttrycka folkviljan, och i denna strävan var det centrala och det regionala politiska styret eniga. Det låg i linje med tidens liberala tankar om självstyrelse. Landstingen skulle ha beslutanderätt och inte endast vara rådgivande organ till landshövdingen. Det skulle vara en regional förankrad institution som kunde sköta uppgifter som annars lades på staten.

Riksdagens besvär- och ekonomiutskott betonade i förslaget till landstingsförordning behovet av att ge makt åt ”menigheten till uppoffringar för gemensamma ändamål”. Sockenkommunerna på landsbygden, som började bedriva hälso- och fattigvård på 1840-talet var inte sällan för små och vissa kommunala uppgifter behövde därför lösas på övergripande länsnivå.

Denna önskan om en folklig länsrepresentation och ett medborgarstyre ställdes vid mitten av 1800-talet mot statens ämbetsmannastyre. Den lokala självstyrelsens idé präglade många av tidens reformer, både när det gällde representation, ekonomi och beskattningsrätt.

Flera motioner i riksdagen från 1850-talet och framåt föreslog också att både städer och landsbygd skulle omfattas av landstingen och ha beskattningsrätt, men detta motsades av städernas representanter.

Enligt förordningen om landsting från den 21 mars 1861 skulle städer med över 25 000 invånare utgöra eget landstingsområde, vilket betydde att de större städerna kom att stå utanför landstinget i länet. I städer som Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Helsingborg och Gävle skötte stadsfullmäktige landstingsuppgifterna.

Utvecklingen efter kommunalreformernas tillkomst har dock i realiteten varit högst varierad och bitvis komplicerad. Flera städer har utträtt och återinträtt i landsting. Helsingborg gick exempelvis ur landstinget 1918 och återinträdde den 1 januari 1963. Det var en tvingande regel 1918 som fått flera städer att gå ur landstingen, men redan 1924 hade den denna regel upphört. År 1940 beslutade riksdagen att städer med minst 100 000 invånare hade rätt att utträda medan 1924 års befolkningsgräns hade varit minst 50 000 invånare. En statlig utredning tillsattes 1960 om de tre landstingsfria städerna Helsingborg, Norrköping och Gävle skulle återinträda i sina respektive läns landsting. Även om det inte ansågs som det ekonomiskt mest fördelaktiga beslutade ändå regeringen att städerna skulle återinträda för att därmed skapa bättre förutsättningar för en mer rationell hälso- och sjukvård.

En stor förändring skedde 1971. Då gick Stockholm stad samman med Stockholms läns landsting. Samtidigt slogs Kalmar län – som hade varit uppdelat i två landsting sedan 1864 – samman till ett. Gotlands läns landsting lades ned och Gotlands kommun tog över landstingsuppgifterna.

Landstingets förebilder och de första sammankomsterna

Under den första verksamhetstiden utgjorde hushållningssällskapen förebilder för hur landsting skulle kunna fungera och vilka samhällsfrågor som skulle behandlas. Dessa hushållssällskap var privata sammanslutningar som hade viktiga funktioner inom lantbruksnäringen. Landstingen tog också över en del av hushållningssällska-

pens uppgifter och fick från 1864 finansiering genom att erhålla 1/5 av överskottet från länets brännvinsförsäljning för sin verksamhet, medan hushållningssällskapens andel av samma medel minskades i motsvarande grad. Hushållningssällskapens verksamhet var nära kopplad till landstingen under de inledande decennierna. Landstingens uppdrag löpte ofta parallellt med hushållningssällskapen i exempelvis frågor som rörde jordbruksnäringen och länets ekonomi och kommunikationer.

Till en början stod landstingen under landshövdingens tillsyn. Landshövdingen skulle godkänna de flesta av landstingens beslut. Han fick dock inte ändra dem, bara säga ja eller nej. Landstingens framställningar till regeringen gick också via landshövdingen. Länsstyrelsens landskontor, som uppbringade den statliga skatten, drev även in landstingsskatt, medan kommunerna hade egen skatteuppbörd.

Lagtida landsting sammanträdde i residensstaden enligt de första bestämmelserna en gång om året den andra eller tredje måndagen i september. Mötet varade sex helgfria dagar, det vill säga en vecka, men kunde förlängas två dagar i särskilda fall. Urtida landstingsmöte kunde bara hållas om Kunglig Maj:t direkt eller på begäran av landshövdingen förordnade om ett sådant. Landstingen hade en sekreterare för att skriva protokoll och utföra andra administrativa uppgifter. Mellan mötena fanns ingen löpande verksamhet förrän under det tidiga 1900-talet, då landstingen började anställa kamrerer eller liknande tjänstemän och arvodera dem.

Landstingen fick besluta om länets gemensamma angelägenheter inom den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, hälsovård och undervisning som ingen annan myndighet sysslade med. De ekonomiska resurserna bestod inledningsvis av brännvinsmedel, och från 1911 av skatt från bevillningen på fastighet och inkomst av kapital och arbete. Landstingen hade också egen beskattningsrätt, men vissa skatteuttag kunde gälla enbart landsbygd eller enbart städer, beroende på vem som skulle ha nytta av medlen.

Landstingsförordningen, som utfärdades samtidigt som de andra kommunalförordningarna, var ett märkligt dokument och uppfattades också som sådant av samtiden. Valda ombud för städer och häradar skulle komma tillsammans för att rådslå om jordbrukets och

andra näringars förbättringar, om kommunikationer, undervisning och hälsovård. Tidigare hade det framför allt varit ämbetsmän som hade haft i uppdrag att främja den ekonomiska tillväxten. Nu skulle alltså folket genom sina ombud ansvara för utvecklingen.

Öppnandet av Östergötland läns landsting den 21 september 1863 i Stora hotellets festsal i Linköping var en händelse som rönt stort intresse. Liksom i andra landstingsförsamlingar var det landshövdingen, i detta fall friherren C.G. af Ugglas, som skulle vara ordförande. De etablerade adelsfamiljerna hade ännu en betydelsefull initierande roll att spela för den nya folkrepresentationen, inte minst för att instruera och lära ledamöterna reglerna för det politiska spelet – samt hierarkierna i beslutsordning och ansvar mellan lokalsamhälle och stat.

I sitt invigningstal sade af Ugglas att det skulle bli ”... en stor lättnad i utöfvandet af [mitt] maktpåliggande kall att uti för länets viktiga ärenden och frågor kunna vända sig till samt öfverlägga med dertill af länets inbyggare lagligen delegerade män.” Överhetsperspektivet var helt uttalat: landstinget var ”en planta, nedsatt i en främmande jordmån och som därför behöfver omsorgsfull vård.”

Landstingets församling var också inledningsvis en synnerligen blandad skara: där fanns både garvade riksdagsmän sida vid sida med grosshandlare och bruksägare, och politiskt tämligen oprövade för-
månor.

Landstingens många uppgifter

Motionerna kunde omfatta allt mellan himmel och jord. Det är i dag en stundtals underhållande läsning att gå igenom protokollen från de första årens landstingsmöten.

I Norrbottens läns landsting motionerade exempelvis ledamöter om hur obehöriga personer skulle hindras från att flytta in i kyrkstäderna och hur man skulle kunna belöna allmogen för odling och ladugårdsskötsel genom pristävlingar. Andra förslag i det norrbottniska landstinget från 1860-talet speglade tidens och landsdelens ekonomiska blandkultur och befolkningsfrågor: skulle det ges tolkhjälp åt de ledamöter i landstinget som bara kunde finska?

Harald Schött skriver i sin minnesbok om Östergötlands läns landsting: ”Man hoppades underbara ting av den nya institutionen, som man en gång fordom gjort i fråga om länets hushållningssällskap. Allting skulle landstinget bestyra.” Just i Östergötland läns landsting förekom också spännande och oväntade motioner från nya politiska representanter. En överjägare F. A. Forsbäck motionerade bland annat om att införa en ny nationell klädkod, ett slags vardagsuniform för medborgarna. Den skulle stävja en tilltagande lyx när det gällde klädesvanor som, enligt motionären, hade en fördärvande inverkan på allmogens moral och arbetsflit.

Det var helt säkert inte lätt att vara nytillträdd landstingsledamot i ett beslutsorgan vars roll få verkade ha en klar uppfattning om. Överallt var landstingens ledamöter osäkra och trevande. I en del landsting, som exempelvis i Kronobergs län, hade ledamöterna livligt diskuterat frågan om skyddstullar och frihandel för jordbruksprodukter, en fråga som var kontroversiell på nationell nivå. Det ledde till att regeringen och civilministern Gerhard Lagerstråle såg sig tvungna att gripa in i augusti 1864. Det fanns uppenbart en risk att landstingen skulle ”politiseras”, något som statsmakten till varje pris ville undvika. Bara ett knappt år efter landstingens första sammankomster skickade regeringen ett cirkulär till samtliga landsting där det inskräptes att tingen bara fick behandla angelägenheter som angick *länet* och inte frågor som ”enligt grundlagarna tillhöra svenska folkets vid riksdag samlade ombud”, samt att inga andra än länsstyrelse och landstingsmän hade rättighet att väcka förslag i landstinget.

Det ledde till missnöje och tvivel. Den liberala pressen var starkt kritisk och anklagade regeringen för att ha instiftat en skenrepresentation i länen. Men från statsmaktens håll framhöll man att skrivelserna inte var menad som en åthutning till folkets representanter utan som ett försök att leda den nya institutionen på rätta vägar.

Sverige var under perioden för kommunal- och landstingsreformernas genomförande under stark samhällelig förändring inte minst när det gällde den klassmässiga strukturen. Det skedde en ekonomisk, social och politisk tyngdpunktsförskjutning mellan olika samhällsgrupper. Fram till 1860-talet hade adeln förlorat mer än hälften av sin fasta egendom, en process som var särskilt intensiv vid 1800-talets början. I flera regioner stärkte bönderna både sitt

reella jordinnehav och sin politiska makt – nationellt och lokalt. Mot slutet av 1800-talet verkar de små jordbruken överlag ha hamnat i ett gynnsammare läge jämfört med storgodsens i anpassningen till industrisamhällets efterfrågan och de ökade lönekostnaderna till följd av städernas konkurrens om arbetskraften. Under samma period började indelningsverket att monteras ned och en mängd boställen för officerare blev lediga. Vanligtvis utarrenderades dessa till bönder. 1875 avskaffades bostället som en typ av löneform. Den rumsliga, sociala och regionala förändringen av stora delar av Sverige var med andra ord intensiv under 1800-talets andra hälft.

Landstingens tre huvudområden under 150 år

Det teoretiska intresset för landstingen som politiska och administrativa organisationer har varit mycket sparsamt. Denna minneskrift följer tre övergripande teman som i olika grad kommit att präglade landstingens verksamhet sedan den startade år 1863:

1. näringar och kommunikation, (naturresurser, jordbruk, industri)
2. hälso- och sjukvård, (ansvaret för lasarett och epidemisjukhus, den offentliga sjukvårdens expansion, kris, besparingar och privatiseringar av hälso- och sjukvård)
3. kultur och undervisning, (folkbildning, yrkesskolor, kulturarv, museiverksamhet, konst och musik).

När flera standardverk över den svenska historien anger sjukvård som landstingens främsta uppgift från första början stämmer det inte. ”Hälsovård” fanns med som en uppgift, men inget utskott arbetade enbart med sjukvård. Det är först 1924 års landstingslag som slog fast att hälso- och sjukvård var ett huvudsakligt åliggande för landstingen. Frågor om utbildning och ekonomisk utveckling av länen fortsatte under hela 1900-talet att utgöra grundläggande uppgifter för landstingen.

När det gäller källor och primära referenser för landstingens historik är landstingsmötenas egna protokoll ofta knapphändiga, särskilt under 1800-talet. Tidigare undersökningar har ibland gått till

lokalpressen för att söka tidens frågor och diskussioner. Studien bygger på den begränsade forskning som finns om landstingens verksamhet, tidigare minnesskrifter och verksamhetsberättelser samt ett antal nedslag i olika landstingsarkiv.

Denna del av boken handlar om välfärdssveriges utveckling och landstingens roll under de senaste 150 åren. Det är en närmast oöverskådlig uppgift att behandla alla förändringar och intressanta detaljer från landstingens historiska utveckling. Den uppgiften gör sig också bäst på lokal och regional nivå och flera historiska arbeten har tillkommit över exempelvis exempelvis Uppsala läns och Värmlands landstings historia i samband med 150-årsminnet av kommunalreformerna som trädde i kraft 1863. Här är perspektivet allmänt hållet. Syftet är att presentera landstingens grundfunktioner för den moderna Sveriges utveckling, vilka uppgifter som har varit beständiga genom åren och vilka som har tillkommit och förändrat landstingens roll.

PERIOD 1

Landstingen 1863–1920

Närings- och infrastruktur och miljö

Landsbygdens ekonomi och angelägenheter

Landstingens syften och ändamål uppfattades under den första verksamhetstiden som oklart formulerade av statsmakterna. Att ”rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter, ... den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet med mera dylikt” var ett minst sagt vittomfattande samhällsuppdrag. Den successiva utvecklingen av landstingens funktion skulle också visa sig bli en sammansatt process. Dagens dominerande verksamhet, hälso- och sjukvård, hade en relativt undanskymd plats i landstingens tidiga historia som var långt mer närings- och utbildningsinriktad och samtidigt experimenterande och brokig.

Landstingens första decennier uppvisar flera intressanta exempel på vad man kunde åstadkomma i fråga om investeringar och tillväxtsatsningar. En inledande tolkning av uppdraget var att man skulle uppfylla behov som kunde höja länens välstånd och tillväxt. I vissa län handlade det om att skapa ett nödvändigt skydd mot överbefolkning, missväxt och allmän fattigdom, som till exempel i Värmland. I andra delar av landet ägnade landstingen intensivt intresse åt näringslivsinvesteringar för att stärka regionala marknader och exportsatsningar.

Det fanns ett starkt fokus på lantbrukets förädling och effektivitet. Ännu på 1860- och 1870-talen var jordbruket gammalmodigt i stora delar av Sverige. I sydliga län bedrev man fortfarande svedjebruk och plogen var inte användbar överallt. I Kronobergs län brukades

istället den steniga jorden med ärjekrokar. Det var överhuvudtaget ett ålderdomligt och konservativt samhälle som de nya landstingen skulle utveckla.

Vid Norrbottens läns landstings första möte den 21 september 1863 lade både landshövdingen – som självskrivnen ordförande i landstinget – och enskilda ledamöter fram en uppsjö av motioner som huvudsakligen rörde näringssektorn och lantbruksekonomin. Det handlade om uttaxering inom lappmarkerna, lön till en länsdjursläkare, anslag till en länsagronom och arbetsföra män för avdikningar och bildandet av en kassa för understöd till människor som drabbats av missväxt och lidande. Andra frågor som togs upp var hur man skulle förebygga stridigheter mellan nybyggare och samer, hur man skulle få igång ett större laxfiske, om man kunde uppföra en bro över Lule älv och inrätta en sparbank i Luleå stad.

Östergötlands landsting nämnde som sina viktigaste insatsområden i början av 1880-talet jaktfrågor, naturvård, inrättandet av en arbetsförmedling i länet, veterinärväsendet, den ridande polisen och småskollärarytbildningen. En annan fråga för landstinget var fridlysning av djur. Södra Smålands Jaktförening föreslog 1882 en fridlysning av älg, som Kronobergs läns landsting ansåg skulle gälla i fem år. Det fanns då bara enstaka exemplar av älg i Kronobergs län. Fridlysningen kom att utsträckas efterhand och först 1901 tillät man älgjakt i länet igen. År 1915 fridlyste man fasanhöna i fem år.

Landstinget i Kronoberg ingrep också för att skydda kräftor från utfiskning. Kräftor var särskilt populära bland herrskap och borgerskap, men allmogen åt dem inte. På 1880-talet fattades beslut om att skydda kräftorna under fortplantningstiden. Kräftfrågan hängde med under decennierna, bland annat genom kurser i sötvattensbruk vid tingets skogsgymnasium i Ryssby.

Inom landstinget i Älvsborgs län initierade landshövdingen, industrialisten Eric Sparre, omfattande satsningar på skogsvård och nyplanteringar. Landstinget såg bland annat till att plantera pilträd i Dalsland som skulle exporteras till Norge där pilen användes som material för att binda silltunnor. Sparre hade 1870 fått till stånd statliga planteringar i Gäsene härad och landstingets och hushållningssällskapets anslag (150 riksdaler från vardera församlingen år 1868) hade använts till att köpa frön, ”vilka insamlats inom orten istället för

att förut inköpas från utlandet och hava sålunda berett en inkomst åt några fattiga på samma gång man lärts taga till vara en inhemsk tillgång. Dessa frön äro sedan utdelade till dem bland allmogen som vilja odla skog och hava med begärlighet efterfrågats.”

Motivet till odlingarna gick i linje med en tanke som idag skulle kallas ”närproducerat” eller ”ekologiskt”. Men i Sparres världsbild var det ett sätt att skydda de lokala näringarna och stämde väl överens med hans protektionistiska syn på nationalekonomi och på vad landstingen borde syssla med för frågor. I Gävleborgs läns landsting var en av de första utgiftsposterna att dika ut länets myrar för att utvinna mer åkermark och ge sakkunniga i uppdrag att upprätta kartor över de nya markområdena.

Ett annat exempel på insatser för allmänna investeringar i näringar och infrastruktur är landstinget i Göteborg och Bohus län som mellan 1883 och 1904 satsade på ett telefontät i regionen. I maj 1884 hade riksdagen bidragit med 4 000 kr för utbyggnad av telefontätet för att främja sillfisket på Västkusten. Det var sillfiskeperiod i Bohuslän och syftet var att fiskarna per telefon skulle kunna kontakta uppköpare och därmed öka avkastningen på fångsterna. Hushållningssällskap i länet, privata investerare och landstinget kom att understödja utbyggnaden av telefontätet, som var den tidens bredbandsatsning och rönt stor uppmärksamhet. Fyra motioner lades fram i landstinget 1889 om bidrag till telefontätet. Motionerna skulle kunna tolkas som en samlad glesbygdssatsning. Förslagsställarna påpekade att alla *städer* i Bohuslän hade telefonstation men att 52 *socknar* saknade möjlighet att telefona. Andra motioner kom från företagare i Uddevalla, Strömstad och Göteborg. De betonade även industrin, sjöfarten, jordbruket och varuförmedlingen i regionen som ett skäl till att landstinget skulle finansiera telefontätet. Landstinget i Göteborg och Bohuslän beviljade en mindre summa än vad motionärerna hade föreslagit (1 000 kr per år istället för 3 000 kr), men bidraget förlängdes vid tre tillfällen eftersom det hade visat sig vara till stor nytta för länet.

I Norrbottens län skulle landstinget bli en central aktör i den ekonomiska process som starkt präglade landsdelen mot slutet av 1800- och början av 1900-talet. De stora naturresurser som på allvar började utvinnas i Norrbotten väckte frågor om inhemskt eller utländskt

ägande av malmfälten, malmbanans sträckning vid ett militärt anfall på Sverige och försvaret av Norrland och anläggningen av Bodens fästning. Därtill fanns en ständig oro bland landstingsledamöterna över att bönderna i Norrland höll på att utarmas till följd av att stora bolag köpte upp jord och skog, och den skövling som kunde följa på förändringar av ägandeförhållanden.

Från jordbruk till industrisamhälle – landstingen och andra aktörer under 1800-talet

Under perioden 1863 till 1900-talets början hade landstingen ett brett ansvar för många gemensamma angelägenheter. Flera län var utpräg-
lade landsbygdsregioner vid mitten av 1800-talet. Kronoberg hade exempelvis 156 000 invånare 1863 varav 98 procent bodde på landet. Den enda staden var Växjö, som hade cirka 3 300 invånare. Hela Småland drabbades under åren 1868–1869 av svälttider och landstinget i Kronoberg tog genom länsstyrelsen lån hos staten för att kunna ge bidrag till nödlidande i länets kommuner och ansökte om att få transportera spannmål gratis med SJ. Landstinget anordnade även en maskeradbal för att samla in pengar till de hungerställda.

I andra län kunde den historiska utvecklingen se väldigt olika ut beroende på geografi, ekonomi och demografi. Och graden av urbanisering kunde vara betydligt högre redan på 1860-talet. I Uppsala län var exempelvis den norra delen underkastad en långt mer omfattande strukturomvandling än den södra, vilket ledde till återkommande slitningar inom landstinget och mellan politiska partier. Därtill stod Uppsala stad 1865 för 10 procent av befolkningen, vilket på den tiden var en betydande andel.

Överhuvudtaget var motsättningen mellan stad och land inom länen ett tema som gick som en röd tråd genom decennier av kraftig förändring inom snart sagt alla samhällsområden. Även om de flesta städerna inte var några storstäder räckte karaktären av centralort när det exempelvis gällde Uppsala, Falun, Växjö och Västerås för att orsaka splittring, avundsamhet och irritation mellan stadens och landsbygdens representanter. Flera medelstora svenska städer som efter 1863 blev huvudsäten för länens landsting hade också tidigare

varit centrala orter för en regional, statlig administration. När landstingen vid 1900-talets början inrättade förvaltningsutskott sökte man ofta ledamöter bland tidigare tingsrepresentanter samtidigt som ansvariga för ekonomi och budgetplanering rekryterades bland städernas tjänstemän.

En organisation som var närvarande i alla regioner i landet under 1800-talet, och som kom att spela en stor roll för utformningen av landstingens tidiga näringsverksamhet, var hushållningssällskapen. Kommunal författningen tillkom ju under en av de mer dramatiska omställningarna i Sveriges historia, övergången från jordbrukssamhälle till industrisamhälle. Hushållningssällskapen, med rötterna i det tidiga 1800-talets agrara och lokalt förankrade näringar behöll dock sin betydelse och utvecklades i takt med förändringarna i samhället.

Under decennierna efter kommunreformens genomförande präglades jordbruket alltmer av det industriella genombrottet och framstegen inom teknik och vetenskap. Massproducerade redskap och maskiner kom i användning och vetenskapliga upptäckter bidrog till att påskynda utvecklingsförloppet. Jordbruket blev alltmer intensivt, med nya växtföljder och utfordringar samtidigt som grödor och djur förädlades. Den nya kunskapen kom även att prägla lantbruksskolorna.

Samtidigt var det under denna fas som jordbrukets ställning inom samhälle och ekonomi var som starkast. Jordbrukarna producerade för människor i städerna. Och städernas ekonomier var i tilltagande grad beroende av internationella marknader, något som skapade stor osäkerhet och återkommande kriser.

Det skedde också en större omläggning mot djurhållning i flera delar av Sverige mot slutet av 1800-talet, vilket i sin tur var en anledning till att småbruk började anses som effektivare än storjordbruk. Det ökade landstingens intresse för att reglera djurvården och anställa veterinärer. Hushållningssällskapen sysslade med upplysning och undervisning, särskilt för att få jordbruket att i större utsträckning gå över till djurhushållning.

Flera landsting tog i slutet av 1800-talet över uppgiften att avlöna veterinärer, och fick statsbidrag för distriktsveterinärer fram till 1930-talet då hela ansvaret för veterinärväsendet övertogs av sta-

ten. Detta var av stor vikt eftersom lantbruksekonomin var den mest framträdande utkomsten för många landsdelar.

I Kronobergs läns landsting var samverkan med länets hushållningssällskap omfattande under 1870- och 1880-talen. Samarbetet med hushållningssällskapet var särskilt framträdande när det gällde att anställa djurläkare till länet. Landstinget försökte även få sällskapet att ansvara för i enklare lantbrukssysslor.

Djurhållningen var en bärande del i de flesta regioners näringar vid mitten av 1800-talet. Följaktligen blev också djurvård och veterinärfrågan tidigt en punkt som dryftades på landstingens möten. Förslag om att landstingen skulle inrätta och avlöna särskilda landstingsveterinärer hade kommit fram på flera håll redan under deras första verksamhetsår. Inledningsvis ledde det inte till några åtgärder. Veterinärerna kom under slutet av 1800-talet att ställas under hushållningssällskapen. Från 1906 och fram till en bit in på 1930-talet bidrog landstinget till veterinärernas löner, bland annat i Kronobergs län, därefter förstatligades veterinärtjänsterna.

Nybildade småjordbruk ansågs från statens sida vara ett sätt att lösa en rad samhällsproblem som hörde ihop med de stora sociala förändringarna under 1800-talets andra hälft. Industrins framtidsutsikter vågade ingen ännu vara säker på. Däremot fanns det stora egendomslösa grupper på landsbygden som oroade samtidens styrande. Ett eget markinnehav och jordbruk ansågs kunna skapa mer självständiga medborgare. Hotet från den ökande emigrationen till Amerika spelade också en stor roll i den statliga småbrukarpolitiken. Egnahemslånen som staten beviljade från 1904 hade som målsättning att arbetare skulle kunna bosätta sig som småbrukare i hemlandet i stället för att söka mätta landhungern på andra sidan av Atlanten. Det fanns också ett statligt intresse för att kolonialisera övre Norrland där det expanderande skogsbruket behövde arbetskraft.

Hushållningssällskapen fick i denna utveckling allt fler uppgifter, särskilt när det gällde att verkställa statliga åtgärder inom jordbruksområdet. Sällskapen bistod även i den småbrukarinriktade jordbrukspolitiken genom att förmedla egnahemslån. Eftersom landstingen under 1800-talets sista decennier såg sina uppdrag som i stort sett identiska med denna delvis offentliga organisation präg-

lades relationen av såväl samarbete och utbyte av erfarenheter som motsättningar och strider om legitimitet och inflytande.

Hushållningssällskapen utvecklades under 1890-talet alltmer till att bli lokala institutioner för att verkställa statliga åtgärder på jordbrukets område. En förklaring till att sällskapen fick så stort inflytande på jordbrukets ekonomi och organisering var förmodligen att staten sökte lösningar som var så billiga som möjligt. Det var också ett vägval som underlättades av att sällskapen hade gott anseende och var väl integrerade bland lantbrukarna.

På länsnivå hade hushållningssällskapen starka band till både länsstyrelse och landsting. Det var dock samarbetet med landstingen som blev mest omfattande, till exempel när det gällde lantmannaskolor, veterinärväsende, arbetsförmedling, skogsvård och hemslöjd. Verksamheterna hamnade dock allt mer på landstingens bord, särskilt som den egna beskattningsrätten gjorde landstingen till en ekonomiskt starkare organisation, men hushållningssällskapen var en god bit in på 1900-talet en ansvarstung organisation för landsbygdens ekonomi.

Mellan åren 1890 och 1910 var hushållningssällskapen synnerligen inflytelserika, framför allt därför att de gavs viktiga uppgifter i den statliga lantbrukspolitiken. Men under 1910-talet utsattes de för ett allt intensivare demokratiseringstryck.

Första världskrigets problem med dyrtid och ransonering av livsmedel hade gett jordbruksfrågor en politisk dynamik. Försörjningsproblemen fick återverkningar inom politiken och det sociala livet efter krigsslutet 1918. I städerna rådde matbrist samtidigt som befolkningen på landsbygden kunde äta sig mätta. Det skärpte motsättningarna mellan stad och land, och mellan industriarbetare och bönder. Kriget följdes under 1920-talet av en depression med arbetslöshet och stora ekonomiska svårigheter för landets jordbruk.

Hushållningssällskapen var allt annat än demokratiska sammanlutningar. Organisationen ansågs otidsenlig och det ställdes krav på att sällskapen skulle reformeras, vilket resulterade i en statlig utredning som tillsattes 1918 och kom med sitt betänkande 1921. Det ledde till att regeringen 1923 utfärdade allmänna grunder för Hushållningssällskapens organisering. Sällskapens ändamål skulle fortsättningsvis vara att ”främja lanthushållningen och därtill hörande binäringar, inklusive fisket och hemslöjden”. För att vinna tillträde som

medlem krävdes att man hade kommunal rösträtt och var näringssidkare inom ett sällskaps verksamhetsområde. Därmed blev också sällskapen mer öppna och kunde inte längre betraktas som privata sammanslutningar.

Till följd av samhällets och ekonomin modernisering blev landstingen också involverade i arbetsmarknadsinsatser omkring sekelskiftet. Civilministern uppmanade 1907 landets landsting ochushållningssällskap att inrätta offentliga arbetsförmedlingar. En första arbetsförmedling i Uppsala tillkom samma år på landstingets bekostnad. Kontor öppnade även i andra städer, och mot slutet av 1920-talet tog landstingen hela ansvaret för Uppsala läns arbetsförmedling. I styrelsen för arbetsförmedlingen satt både arbetsgivare och representanter för fackliga organisationer. Norrbottens läns landsting upprättade i samarbete med Luleå stad en arbetsförmedling 1908 och verksamheten drevs till 1940 då förmedlingen blev en statlig uppgift. Landstinget i Norrbotten drev också en offentlig rättshjälpsanstalt från 1923, men denna avvecklades redan efter tre år då verksamheten inte hade fått den omfattning man räknat med.

Kommunikation och trafik

En av landstingens ursprungliga uppgifter, enligt kommunalförordningen, var att besluta om kommunikationernas utveckling i regionen. Uppgiften gavs i en tid då transport skedde med häst och vagn. Under 1860-talet var den unga landstingsrepresentationen involverad genom att pröva bidragen till skjutsväsendet, en institution som ursprungligen inrättats av Axel Oxenstierna på 1630-talet. Vägar, skjutsning och gästgiverier var länge viktiga punkter på landstingets dagordning.

Men snart kom järnvägen med sträckningar som snabbt byggdes ut under 1860-, 70- och -80-talen. Järnvägen mellan Stockholm och Uppsala hade öppnats 1866 och utgjorde en av de viktigaste huvudsträckorna. Önskemål om vidare utbyggnader av järnvägsnätet hamnade omedelbart på landstingens bord. Det fanns starka geografiskt betingade önskemål och meningsskiljaktigheter, om vilka orter som skulle kunna knytas till järnvägsnätet.

Den 1 september 1863 – bara ett par veckor innan det första landslagsmötet – invigdes sträckan Liatorp-Alvesta i Kronobergs län på den nya stambanan. Trots att stambanan hade dragits vid sidan av Växjö, var närvaron av järnvägen ”på endast sju fjärdingsvägs avstånd (en bagatell för vagnfabrikör Bromans ingeniösa och bekväma diligensomnibus)” en anledning till att förstärka hoppet om Växjö som en av södra Sveriges mest löftesrika framtidsstäder. Kommunikationerna var framträdande frågor i Kronobergs läns landsting, men man sysslade inte så mycket med järnvägsfrågor som andra landslag. Kommunikationsfrågorna åskådliggjorde de geografiska skillnaderna mellan slättbygd och skogsbygd, och det fanns starka skilljelinjer i näring och geografisk placering inom länen. Det rådde en uppfattning om att just vägnätet hade försämrats snabbt på grund av det stora intresse som ägnades järnvägen. Kronobergs läns landsting hade återkommande bekymmer med de centrala vägarnas underhåll, särskilt den viktiga förbindelsen mellan Växjö och Kalmar som krävde ständiga förbättringar.

Politik och makt

Enligt förordningen från 1862 skulle landslagsmän tillsättas genom omröstningar på kommunalstämmor på landsbygden och genom fullmäktige eller vid allmän rådstuga i städer. Alla i kommunen som betalade statlig skatt på inkomst, även kvinnor hade rösträtt till landslaget. Men rösträtten var kraftigt inskränkt och graderad och antalet röster var obegränsat. Inflytande och politisk makt var därför starkt kopplat till förmögenhet och i flera regioner i Sverige hade framför allt godsägare, storbönder och bolag ett mycket starkt inflytande över de valda församlingarna i kommuner och landslag.

Valreformen år 1909 gav en mer demokratisk valordning, men det var inte förrän efter första världskriget som den allmänna rösträtten trädde i kraft, utan några graderingar efter inkomst eller förmögenhet. Dessförinnan hade en stor jordägare helt kunnat dominera sin kommun eller socken, och godsägare och lantpatroner hade fått ett starkt politiskt övertag. De politiska motsättningarna var i flera

landsdelar också under perioder intensiva mellan godsägare och bönder.

Man bör följaktligen hålla i minnet att det fanns en demokratisk och en fördemokratisk period i kommunalreformens historia. I Kronobergs läns landstings gjorde den förändrade rösträttsreformen 1909 att antalet röstberättigade medborgare ökade från 9 till 19 procent. Men till sin form hade framför allt landstingen fortfarande en hel del gemensamt med äldre regionala styrelse- och representationsformer som härstammade från förindustriell eller tidig modern tid, till exempel 1630-talets äldre landsting och länsinledning. Först 1910 utsågs landstingens ledamöter genom direkta val och inte längre indirekt, av kommunala församlingar.

Vid det första landstingsmötet i Kronoberg satt landshövdingen, C. J. Thyselius, som ordförande, ett ordförandeskap som genom statligt beslut tilldelats alla landshövdingar i Sveriges län. Thyselius hade själv tillträtt sitt ämbete den 1 augusti 1863, så han var helt ny på sin post när han invigde den nya ”provinsrepresentationen”.

Det var i utpräglade jord- och skogsbruksregioner som Kronoberg som landstingen först politiserades, just i deras egenskap av provinsrepresentationer med nära kopplingar till huvudnäringarna.

År 1867 bildades ett Lantmannaparti i riksdagen. Partiet hade majoritet i andra kammaren. Som motståndare till partiet stod konservativa herrar i första kammaren, som vid denna tidsperiod var lojala med regeringen. Lantmannapartiet drev jordbruksfrågor och hade sitt främsta stöd från bönderna. När det första stora förnyelsevalet till riksdagens första kammare skulle äga rum 1875 hade motståndningar byggts upp både på regional och på nationell nivå mellan de olika grupperna. Valet innebar en konfrontation mellan godsherrar och bönder över hela Sverige. Att det blev ett nederlag för Lantmannapartiet ansågs i flera län bero på att landstingen hade svikit.

Kronobergs län sågs som ett starkt fäste för lantmännen men ändå misslyckades man fullständigt vid valet av ledamöter till första kammaren. Anledningen var att landstingets ordförande förtigit att vissa ledamöter inte var valbara till första kammaren på grund av otillräcklig bevillning. Dessa namn hade strukits under pågående val i något som hade karaktären av ”kupp”. Det var uppenbart att vänskapsband och förbindelse bestämde många positioner. Tjänster och gentjäns-

ter som gränsade till bestickning och mygel uppmärksammades också av samtiden. Istället för en förstärkning av Lantmannapartiet i riksdagen tog konservativa ”herrar” platserna från Kronobergs län.

I Kronobergs landsting dominerade däremot lantbrukarna. Vid första mötet 1863 var 57 procent bönder och 23 procent militärer och andra ämbetsmän. Övriga 20 procent var godsägare, präster, gästgivare, fabrikör och en klockare. Bland övriga landsting var bönderna starkast i Jämtland (19 av 21 ledamöter) och svagast i Södermanland (endast 3 av 38 ledamöter). 1873, det vill säga 10 år senare, var förhållandena i Kronobergs läns landstings oförändrade och av Sveriges sammanlagt 25 landsting tillhörde Kronoberg ett av dem som hade högst andel bönder.

Det är intressant att notera hur landstinget i början av sin verksamhet användes som en arena för att bedriva rikspolitik. Det fanns ledamöter bland bönderna som 1864 ville få staten att låna upp pengar för att i sin tur ge lån till jordbrukare. Även förslag om att införa införseltullar på fårull, bomull och tyger diskuterades. Men regeringen reagerade och förklarade att dessa frågor låg utanför landstingens kompetens då de behandlade frågor som berörde *hela* riket.

Det fanns även andra motsättningar som involverade landstingen och rikspolitiken under 1800-talets slut. Det var spänningen mellan konservativa och liberala representanter. Liberaler önskade att Kungl. Maj:t inte skulle ha rätt att utse ordförande i församlingen. Ordföranden fick ju särskilda befogenheter som gällde landstingens ekonomi. Detta ansågs utgöra landstingets ”trälmärke” för liberala och radikala representanter, som önskade en folkrepresentation och ett självbestämmande över den egna regionen.

I Kronoberg lyckades ändå en bonde, Nils Pehrsson i Ringstorp, redan 1864 bli vald till ordförande i landstinget istället för landshövdingen men satt endast en kort tid. Redan året efter, 1865, degraderades han till vice ordförande till förmån för landshövdingen G.L. Munthe. Därefter, under åren 1865–1893, var landshövdingarna ordförande i Kronobergs landsting, utom vid några enstaka ting då en överläkare och en häradshövding ledde mötena.

I Norrbottens län skedde en annan utveckling under 1800-talets avslutande decennier. Mellan 1870 och 1904 ökade förmögenhet och löner snabbare än folkmängden, en utveckling som ägde rum i hela

landet, och särskilt tydligt på Norrbottens landsbygd. Kategorierna av röstberättigade i Norrbotten fördelade sig mellan ”enskilda personer”, ”menigheter”, ”aktiebolag och andra bolag”. Med menigheter åsyftades den rösträtt som tillföll staten, kyrkan, stiftelser, län, härad, kommuner, församlingar och byar. Just i Norrbotten var det statliga ägandet omfattande, men även aktiebolagen hade en betydligt större röstandel än enskilda.

I Norrbottens län fanns stora lokala skillnader i näringsprofil och i politiska kulturer som inverkade på landstingets verksamhet. Storbönderna var få, och på vissa orter dominerade företagen, särskilt före 1909. Ökningen bland landstingsledamöterna av industriledare och människor med koppling till bruk och sågverk samt lanthandlare kan ses som ett tidens tecken. Bolagens dominans som ekonomiska aktörer slog igenom omkring 1900. Bolagen organiserade utvinningen och exporten till europeiska marknader av de norrbottniska råvarorna. ”Industriägare och ledare personifierade tidens kapitalistiska optimism, framtidstro och framåtanda. De organiserade inte bara industriföretag, de organiserade hela bygder. De sågs som samhällsbyggare inte bara av sina likar utan även av tämligen breda skikt av befolkningen, såväl av sådana med rösträtt som utan rösträtt.”

Bönderna förlorade följaktligen sin ställning mot slutet av 1800-talet. Istället kom successivt industriarbetare att bli representerade i landstinget, vilket vittnade om att en arbetarklass med tillräckligt höga löner för att få rösträtt höll på att etablera sig. Framför allt var det sekelskiftets malmfältskommuner som bidrog till en förändring av gamla strukturer i länet. Denna förändring innebar att Norrbotten tidigare och snabbare gav representation åt industriarbetare än ett mer traditionellt jord- och skogsbrukslän som Kronoberg.

Mot slutet av 1800-talet fick en mängd olika verksamhetsområden bidrag från landstingen: De betalade ut skottpengar för rävdjur och hök för att komma tillrätta med det ökade antalet rovdjur i vissa landsdelar. De underhöll fiskehamnar, beställde muddringsarbete och tillhandahöll livräddningsbåtar vid kustområden och i andra län gav de stöd åt hästavel, hemslöjd, nykterhetsrörelse.

Men det är svårare att finna spår av tidens stora frågor som den framväxande industrialismen, emigrationen och demokratiseringen av samhället i de ofta knapphändiga landstingsprotokollen. I Krono-

bergs läns landsting nämns dock emigrationen vid ett antal tillfällen. Länsstyrelsen hade 1908 begärt att landstinget skulle ge finansiellt stöd till "Nationalföreningen mot emigration". Det väckte debatt i landstinget. J. A. Sjö i Linneryd, som då var landstingets vice ordförande yttrade: "Det finns inget skäl att hindra folk från att emigrera. Inga andra länder gör det. De som reser kommer ofta tillbaka med rätt mycket samlat kapital. Emigrationen stannar nog av sig självt, när kineser och japaner har befolkat Amerika och gjort arbetskraften billig. Visserligen ser jag helst, att folk stannar hemma, men jag vill inte vara med om, att man avlönar en massa tjänstemän för att hindra dem att resa."

Det var onekligen en stark yttring för individualismen, och väldigt lite romantiserande kring "folkkroppens förtvining" i nationalistisk anda som inte sällan kunde höras på den politiska riksnivån. Men länsstyrelsens förslag segrade ändå, och Kronobergs läns landsting gav finansiellt bidrag till den organiserade kampen mot emigrationen.

Hälso- och sjukvård

Landstingen fick tidigt ansvaret för delar av sjukvården, lasaretten och mentalsjukvården. Men det var först under 1920-talet som hälso- och sjukvårdsfrågor inom loppet av några år blev den centrala uppgiften för landstingsrepresentationen. Under perioden 1891–1920 ökar kostnaderna successivt för hälso- och sjukvården – men efter 1921 ökar de dramatiskt. Sjukvårdslagen, som ålade landstingen att sörja för anstaltsvård gällande sjukdom, skada eller kroppsfel, och som gjorde landstingen ensam ansvariga huvudmän för hälso- och sjukvårdens ekonomi, trädde dock i kraft först 1928.

Förordningen från 1862 slog inte fast att landstingen skulle vara huvudmän för hälso- och sjukvården. Den sjukvård som landstinget tog över 1863 byggde på att patienterna själva stod för kostnaderna. Det var vården av de obemedlade som den uttaxerade sjukvårdsavgiften skulle bekosta. I yttersta fall var det fattigvårdsstyrelserna i socknarna som skulle träda in och bekosta sjukvården om den som sökte vård inte själv kunde betala. Tillskott kunde komma från brännvinsmedel. Men det rådde stor försiktighet när det gällde att använda landstingsförordningens möjligheter till att ta ut landstingsskatt. Följaktligen var också insatserna för hälso- och sjukvården satta inom snäva ekonomiska ramar fram till 1900-talets början. Avsaknaden av ett formellt ansvar för sjukhusvården resulterade i en större försiktighet men med tiden också en större beredskap att tillgodose behovet av investeringar i länens hälso- och sjukvård.

Lasaretten finansierades först av en särskild kurhusavgift, från 1873 sjukvårdsavgift, som betalades av länets vuxna invånare. Landstinget fördelade dessa medel mellan lasaretten, som i övrigt förvaltades av självständiga direktionser. Epidemisjukvård och epidemisjuk-

hus i städer och tätorter låg under kommunal hälsovårdsnämnd, men landstingen anställde redan omkring 1900 epidemisjuksköterskor i hela landet.

Från 1863 fick landstingen ansvar för länslasaretten som tidigare hade styrts av särskilda direktioner vars ledamöter utsetts av landshövdingen. Landshövdingarna fortsatte visserligen att vara ordförande för de nya sjukhusdirektionerna ända fram till 1901. Men inslaget av tingsledamöter utgjorde trots detta en märkbar förändring. Landstingen hade också ansvaret för lasaretten och för att vid behov uppföra nya. Just byggnadsverksamhet och skötsel av nya sjukvårdsinrättningar var en framträdande uppgift för landstingen ända fram till mitten av 1900-talet. Men ännu vid sekelskiftet stod sjukvården i exempelvis i Uppsala läns landsting för mindre än hälften av utgifterna. Först med de stora epidemivågorna som kom i början av 1900-talet blev uppgiften att bekämpa sjukdomar framträdande.

I Norrbottens läns landsting var hälso- och sjukvårdsutgifterna inte föremål för någon större diskussion förrän 1891, då landstingens ekonomiska ansvar gradvis skärptes. Det var istället utbildning och kultur som utgjorde de mest betydande posterna på landstingets utgiftslista mellan åren 1870 och 1890. I Norrbottens län fanns det statliga direktioner som var tillsatta av regeringen vid lasaretten och kurhusen i Piteå, Luleå och Haparanda. Även kommunerna var ansvariga för viss hälsovård varför landstingens uppgifter inledningsvis blev ganska begränsade. Landstingen kunde också bidra till lönekostnaderna för extra provinsialläkare, som inrättades på kommunernas begäran, medan de ordinarie provinsialläkarna än så länge var statligt anställda.

De äldre strukturerna i sjukvårdens organisering efter 1863

Det fanns redan under den inledande verksamhetstiden akuta sjukvårdsproblem som de första landstingen måste hantera. Den regionala vården var bristfällig. Det gällde utrustning och kompetens, men även tillgången till sjukvårdsplatser. Det fanns ett uppdämt behov av ett stort antal mindre sjukvårdsanstalter.

Landstingen befann sig i mitt i skärningspunkten mellan en äldre och en nyare samhällsstruktur vilket färgade av sig på investeringar och organisering av sjukhus och vårdplatser. Det kan vara intressant att lyfta fram ett regionalt exempel på hur de äldre strukturerna för sjukvårdens organisering levde kvar i landstingens verksamhet under flera decennier.

Uppsala läns landsting lade 1865 som ett av sina första utredningsförslag på förbättrad närvård i regionen att en sjukstuga skulle uppföras i norduppländska Lövestabruk. Det gamla vallonbruket intog vid den tidpunkten ännu en central position som tätort i länet och familjen de Geer hade starkt ekonomiskt och samhälleligt inflytande. Sjukstugan i Lövestabruk uppfördes med 12 platser och stod klar 1905. Bruket bidrog med en donation på 10 000 kronor och fullgjorde därmed arbetsgivarens omsorg om anställda och invånare på orten. Ytterligare en epidemistuga byggdes 1915 som också till stor del bekostades av bruksägaren. Det var ett nödvändigt tillskott på vårdplatser i lokalsamhället, särskilt under de år som spanska sjukan härjade som värst.

Men sedan skedde snabba och omvälvande förändringar av det ekonomiska läget som inverkade på det lokala samhällslivet. Bruket var inte bärkraftigt på världsmarknaden och efter första världskriget överläts verksamheten till Gimo-Österby bruks AB. Järntillverkningen lades slutligen ned 1926. Det bolag som hade köpt bruket och dess ägor skalade ned stora delar av den omsorgsverksamhet som tidigare varit kopplad till näringen. I Lövestabruk avvecklades exempelvis den extra provinsialläkare som järnbruket tidigare hade avlönat. Då tvingades landstinget gå in och medfinansiera tjänsten, eftersom provinsialläkaren också var läkare vid sjukstugan.

Även kyrkoherden hade tidigare varit avlönad av bruket, men begärde från 1927 att landstinget skulle gå in och betala arvodet. Landstinget gick också med på detta arrangemang men förhandlade ned arvodet genom att minska antalet gudstjänster i kyrkan intill sjukstugan i Lövestabruk till endast en i månaden. De gamla vallonbrukens död fick alltså direkt inverkan på landstingens verksamhet, som exemplet från Uppland visar.

Den mest intensiva utbyggnadsperioden inom hälso- och sjukvården för samtliga landsting ägde rum under 1900-talets första två

decennier. En ny lasarettstadga 1901 innebar startskottet för flera nya sjukhusprojekt. Särskilt under åren omkring första världskriget handlade landstingens byggnadsinvesteringar om epidemisjukhus och sanatorier för att komma tillrätta med epidemihärdar som spanska sjukan och den ständigt närvarande lungtuberkulosen. Norrbottens läns landsting lät uppföra ett nytt sanatorium i Sandträsk 1913. Därefter byggdes ytterligare tre tuberkulossjukhus i länet. En fjärde lasarettdirektion inrättades i länet 1913 i och med att Gällivare lasarett färdigställdes. I landet som helhet uppfördes ett fyrtiotal sanatorier och epidemisjukhus bara mellan åren 1909 och 1918, huvudsakligen med landstingen som främsta finansörer. Men landstingen kunde också vara byggherrar i samarbete med privata bolag och stiftelser, statliga fonder eller Nationalföreningen mot tuberkulos.

Regeringen beslutade 1864 att landstingen fick bygga nya lasarett och besluta om pensioner för landstingens personal. Det var en första konkret uppgift för många landsting och kom att uppta en stor del av arbete och planering. Redan året efter, 1865, beslutade landstinget i Kronobergs län att bygga ett nytt lasarett i Växjö. Det skulle dock dröja ända till 1879 innan sjukhusbyggnaden stod färdig.

Växjö stad upplät en centralt belägen tomt för lasarettet till en årsavgift på hundra kubikfot spannmål. Jordbrukssamhällets ekonomi präglade även de allmänna inrättningarnas investeringar och löpande kostnader. Därtill hade Växjö lasarett krävt extra uttaxeringar och ett lån på 50 000 kr. Det hade varit landstingets största satsning dittills och orsakade en hel del debatt och oro över att ekonomin inte skulle gå ihop. I början av 1900-talet hade Kronoberg färre vårdplatser per invånare än något annat landsting i Sverige. Man genomförde därför en utbyggnad av Växjö lasarett 1902.

I övrigt gällde det att hålla jämna steg med den medicinska och tekniska utvecklingen. Lasarettet fick telefonförbindelse 1883 och 1884 inrättades elbelysning. År 1898 köpte man in en röntgenapparat från Berlin till det då svindlande priset av 800 kronor.

En annan viktig del i landstingets tidiga arbete var omsorgen om människor med olika typer av funktionshinder, ett arbete som fick stora budgetanslag mot slutet av 1800-talet. År 1902 instiftades den första lag som gav landstingen ansvar på det sociala området i form av skyddshem för vanartade barn. I Norrbottens län ordnades först 1909

ett sådant skyddshem inom länet, Johannisbergshemmet, som drev sin verksamhet fram till 1937 då staten tog över ansvaret. Hemmet fördes sedan tillbaka till landstingen 1983.

I Kronobergs län öppnades "idiotanstalten" Nannylund genom landstingets försorg 1883. Anstalten byggdes 1902 ut till att omfatta 60 elever, att jämföra med de 12 platser som hade erbjudits i början av 1880-talet. År 1916 ville man byta namn för att komma bort från den olustiga idiothemsbeteckningen. Anstalten gick därefter under namnet "Smålands sinnesslöanstalt" och från 1942 tog man namnet "Nannylunds skolhem".

Omsorg om psykiskt utvecklingsstörda tillhörde också det sociala omsorgsområde som intog en viktig del i landstingens tidiga verksamhet. I Norrbottens län påbörjades en viss verksamhet för psykiskt handikappade redan 1904 med sinnesslöanstalten i Råneå, senare kallad Tallhedens vårdhem och Tallhedens särskola.

I början av 1900-talet räknades också delar av fattigvården till den sociala omsorgssfären. Den nya fattigvårdslagstiftningen som hade tillkommit år 1918 föreskrev bland annat att det skulle finnas arbetshem för kortvarig disciplinär behandling av människor som "av lättja eller liknöjdhet ådragit sig eller sin familj sådan nöd att fattigvård måste ges".

Landstingens breda ansvar för hälso- och sjukvård markerades först i och med 1922 års sjukvårdslag. Från denna tidpunkt förändrades landstingens verksamhet dramatiskt och sjukvårdskostnaderna tog allt större del av budget och organisation.

Utbildning och kultur

På flera håll i landet kom landstingen under deras första verksamhetstid att samarbeta nära med hushållningssällskap även för olika utbildningssatsningar. Ett framträdande område var att främja utbildning som förmedlade praktisk kunskap och ämnen som var kopplade till jordbruksekonomin.

Samtidigt med att kommunal- och landstingsreformerna hade trätt i kraft förändrades folkskolans undervisningsformer. När folkskolan infördes dominerade Lancastersystemet, som innebar att äldre elever hjälpte de yngre. Lancastersystemet ersattes 1864 av en avdelnings- och klassindelning av folkskolan vilket krävde mer lärarinsatser. Det blev nödvändigt att anställa biträdande lärare vilka ofta var småskollärarinnor. Utbildningen av småskolans lärare kom att bli en uppgift som initialt och under lång tid sköttes av landstingen.

Det rådde olika åsikter om lärarnas utbildning. En del förordade ett slags praktik under pågående terminer tillsammans med huvudläraren i folkskolan. Andra argumenterade för samlade fortbildningskurser som kunde förläggas till sommaren.

Det var en dyr uppgift som landstingen hade fått att ombesörja. Redan 1867 ville folkskoleinspektören i Stockholm, C. J. Meijerberg i en riksdagsmotion få staten att ta över kostnaderna och ansvaret för att utbilda småskollärarinnor. Men motionen bifölls inte. Istället hävdade man att småskolan till sin art stod mycket närmare hemmets sfär jämfört med folkskolan. Med detta omvårdande perspektiv så ansågs det mer lämpligt om landstingen fortsatte med att ansvara för, organisera och bekosta utbildningen.

Redan under 1860-talet anmärkte landstingen på att den allmänna folkskolan inte ställde några krav på kunskaper eller formell utbild-

ning när det gällde lärarna för småskolan. Det blev därför en påtagligt akut uppgift för landstingen i hela landet att starta och organisera lärarinneseminarier. I Uppsala län startades det första småskollärrinneseminarieret 1876.

Vissa landsting uppfattade utbildningsfrågan som särskilt angelägen under 1800-talets andra hälft och prioriterade den framför andra uppgifter. Det gällde exempelvis Norrbottens läns landsting. Landstinget tillsatte en skolkommitté som 1877 såg till att starta ett ambulerande seminarium i Öjebyn för utbildning av småskollärare. Seminarieverksamheten innebar också landstingets första byggnadsprojekt, och man beslöt att tillsätta en byggnadskommitté för att sköta uppgiften. Det ambulerande seminarieret för småskollärare kunde flytta sin verksamhet permanent till Öjebyn 1901.

Norrbottens län landsting startade även småskoleseminarier i Råneå och utvidgade verksamheten i Öjebyn. Satsningarna på seminarierna tog närmare 40 procent av utbildnings- och kulturanslagen i anspråk. Det fanns en övertygelse hos flera landstingsrepresentanter i Norrbotten om betydelsen av att satsa på att utbilda bra lärare för folkskolan, varför småskoleseminarierna ofta prioriterades i landstingets anslag till utbildningssektorn.

Under 1860-talet tillkom också de första folkhögskolorna med landstingen som huvudmän. Detta handlade om en mycket bredare bildningsuppgift som landstingen utförde, för att citera en ledamot av Uppsalalandstinget från 1874: en ”läroanstalt för bildande av upplysta och fosterländskt sinnade medborgare av allmoge klassen.”

Folkhögskolorna var ämnade för landsbygdens människor. De skulle ge allmänbildning och bistå med personlig utveckling och mognad hos eleverna. När Stockholms läns landsting inrättade en folkhögskola 1878 på Hagby gård i Almunge socken (skolan skulle 1882 flytta ut på Vaddö) höll skolans föreståndare Arvid Källström ett invigningsanförande med titeln ”Hvarför upprätta vi folkhögskolor?” Det var som en programförklaring till verksamheten. Källström förklarade att bondeklassen behövde bildas för att kunna delta fullt ut i samhällslivet. Det svenska ståndssamhället hade avskaffats och därmed var bondeklassen den största av de grupper som fått politisk makt och inflytande i det framväxande samhället. Folkskolan var alltför bristfällig och för kort – det behövdes en fortsättning av kunska-

perna som framför allt skulle syfta till att uppfylla två bildningsmål: för det första praktisk lärdom i det som hörde lantbruket till, för det andra ett ”hjärtats lärdom” som gjorde eleverna redo för det offentliga livets förpliktelser och lärde bort egoism och beräkning. Folkhögskolorna skulle inte i första hand ge ämnes- eller fackkunskaper, utan orientering och en bekämpning av ”halvbildningen”.

Folkskolorna blev snart viktiga förberedande institutioner för det politiska engagemanget och inte minst det lokalpolitiska deltagandet. Flera elever kom sedermera att få förtroendeuppdrag i kommuner och landsting. Konservativa motståndare till utbildningsreformer kallade folkhögskolorna för ”Bondehögfärdsskolor” och beskyllde dem för att vara urvattnade läroanstalter och politiska agitationshärdar.

Det var ganska ovanligt att folkhögskolorna lokaliserades till städer. I de fall som folkhögskolor gjorde det kunde det uppfattas som opassande, rent av farligt. I Uppsala län finansierade landstinget folkhögskola och lantmannaskola från 1876 i en tingsbyggnad i en central del av Uppsala. Två landstingsmän från Tierpstrakten motionerade 1898 om att skolorna måste flytta bort från staden för att inte landsbygdens elever skulle falla rov för dess frestelser och fördärv. Ledamöterna kunde berätta att bönderna hade klagat på att deras unga söner som gått på folkhögskolan ”återvände till sina hem med stadsfasoner, mindre enkla vanor, fallenhet till översitteri m.m. dyl. De har också iakttagit att ynglingar som vistas i staden halvårsvis lagt sig till med herremanslikt liv som gjort dem obenägna att återvända till och återgå till det enkla och strävsamma livet som allmogemän” (1900). Med erbjudande om låga markpriser beslutades också att skolorna skulle flytta till trakten av Gryttjom, trots risken att inte längre kunna rekrytera de bästa lärarna.

Åtaganden som var relaterade till utbildningsverksamhet intog snart en central och viktig position i länets representativa församlingar på flera håll i landet. I Kronoberg hade landstinget mot slutet av 1880-talet lämnat bidrag för att inrätta en dövstumskola och en blindskola samt för trädgårds- och planteringsundervisning och husslöjdsundervisning. Samtidigt var landstinget huvudman för folkhögskolor och utbildning av småskollärare. Gränserna mellan social omsorg och utbildningssatsningar var flytande och motiven

för bägge typerna av verksamheter löpte ofta in i varandra för landstingens representanter.

Den socialt inriktade undervisningen och vården var onekligen en viktig uppgift för landstingen under de första årtiondena. År 1872 blev Kronobergs läns landsting huvudman och ekonomiskt ansvarig för småskollärarseminariet i Växjö och 1889 för dövstumskolan. Staten tog över huvudmannaskapet för seminariet 1933 och för skolan 1937. I Uppsala län gav landstinget bidrag till dövstumma elevers skolgång vid ett specialinrättat institut i Bollnäs från 1880. Perioden mellan cirka 1870 och 1880-talets mitt var överlag präglad av förhållandevis betydande anslag till kultur och utbildning.

Folkhögskolor, lantmannaskolor och lanthushållningsskolor

Yrkesutbildningen var det som stod i centrum för landstingens insatser inom utbildningssektorn: lantmannaskolor, lanthushållningsskolor och folkhögskolor var föremål för stridigheter mellan olika lokala representanter inom landstingen när det gällde lokalisering och upptagningsområden. Geografin har för övrigt haft en stark politisk betydelse som ibland vägt tyngre än partitillhörighet hos landstingspolitikerna. Det har framför allt varit påfallande i regioner och län där det har funnits flera centralorter.

Tekniska aftonskolor kunde få stöd av landsting mot slutet av 1880-talet och integreras med kommunala lärlings- och yrkesskolor. Landstingen kunde också ge bidrag för kurser i hushållning och för att utbilda personal till skolkök.

Landstinget upptäckte tidigt att många elever inte kunde studera av ekonomiska skäl. Styrelsen vid folkhögskolan fick därför möjlighet att sätta ned eller befria från terminsavgifter i ömmande fall. Behovet av studiestöd blev mer akut när skolsystemen utvecklades under första halvan av 1900-talet. Stipendier utlystes för att locka fler sökande till utbildningar som var nödvändiga för utbyggnaden av sjukvården. Landstinget subventionerade också avgifter för inackorderingar i elevhem för att möjliggöra för fler att utbilda sig.

Bibliotek och bildning

Utbildning och närings-satsningar hör nära samman. Det var särskilt tydligt i landstingens utbildningsengagemang under slutet av 1800- och början av 1900-talet. Landstingens insatser kom även att innefatta konkreta bildningsinstitutioner som inrättandet av bibliotek, eller i vissa fall så kallade vandringsbibliotek som i början av 1900-talet transporterades mellan olika avlägsna länsdelar.

Under det första landstingsmötet 1863 i Norrbottens län lade landshövdingen fram egna motioner som handlade om kultur och bildning, till exempel om att inrätta sockenbibliotek i länet för att höja bildningsnivån hos invånarna. Det beviljades 1 000 riksdaler till sockenbibliotek, en tämligen omfattande satsning på folkbildning vid den tiden och ett tecken på en medvetenhet om att det inte räckte med rudimentära kunskaper i kristendom för att bygga upp ett nytt samhälle.

Men även andra kulturinsatser diskuterades på landstingens möten. Länsstyrelsen i Kronoberg hade exempelvis begärt att landstinget skulle ge bidrag för att skicka arbetare i länet till Baltiska utställningen i Malmö 1914. Landstinget hade två representanter för industriarbetarna i Kronobergs län strax före första världskrigets utbrott. Men bönderna i tinget manade till sparsamhet och lämnade ett ytterst litet belopp. Däremot lämnade landstinget frikostiga bidrag för att besöka lantbruksmötet i Växjö. Det var uppenbart att lantbrukarna visade sin makt gentemot arbetarrepresentanterna. Men arbetarrepresentanterna i landstinget höll å sin sida samman mot bönderna. Från 1906 och fram till en bit in på 1930-talet bidrog landstinget till veterinärernas löner, bland annat i Kronobergs län, därefter förstatligades veterinärtjänsterna.

I Uppsala föreslog den dåvarande landshövdingen 1873 att landstinget skulle ge bidrag till Upplands fornminnesförening, men det blev avslag. Istället återkom ärendet året därpå från en landstingsledamot, och då blev det bifall! Sannolikt en markering av vem som bestämde i regionen. Även ett historisk-topografiskt verk – ”Uppland – skildring av land och folk” från 1909 fick ett anslag på 1 200 kronor av landstinget.

Kulturutgifterna var inte stora under de första 50 åren i Krono-

bergs län. Förslaget 1876 om ett Smålands museum resulterade i att en museibyggnad uppfördes nära Växjö järnvägsstation och att landstinget i Kronoberg gav ekonomiskt bidrag under ett antal år. När muséet uppfördes 1884–1885 var det den största kulturella satsningen som landstinget hade medverkat till.

Smålands museum brukar räknas som landets första länsmuseum. Initiativ till muséet togs av Gunnar Olof Hyltén-Cavallius, ”den svenska etnologins fader”. Även den dåvarande landshövdingen Gunnar Wennerberg verkade aktivt för att museet skulle komma till stånd. Byggnaden stod färdig 1885, efter ritningar av arkitekten F W Scholander och utställningarna i ”Smålands Fornsal” invigdes 1890.

I övrigt så kunde framför allt nykterhetsföreningar få bidrag till föreläsningar och andra evenemang, vilket ofta berodde på personligt engagemang och inflytande från enskilda landstingsledamöter som också var nykterhetsförespråkare.

Landstinget i Kronoberg skötte också frågor som berörde vidare samhällsinsatser. Det kunde handla om att förhindra fylleriet under marknaderna under 1870-talet eller till och med förslag på att förbjuda marknader överhuvudtaget, ett förbud som skulle gälla även i Växjö, vilket skapade en uppfattning att det rädde ett ”stadshat” från vissa av landsbygdens representanter i tinget. Det förekom 1878 ett förslag på förbud mot gyckel och skådespel under marknaderna samt förbud mot att visa vilda djur, erbjuda karusellgungande och ”allt slags spel, som kan ge anledning till folkträngsel å lantmarknader ... taskspelare och komedianter.”

Landstinget uttalade att Länsstyrelsen skulle vidta åtgärder om lagen medgav. Frågorna tolkades som att de hörde ihop med tingets befogenheter, nämligen att värna om länets ordning och säkerhet. Men de påkallade behoven av kontroll och förbudsåtgärder från delar av landstingets sida verkade inte ha lett till några konkreta resultat eller åtgärder.

De första femtio åren av landstingets verksamhet, från 1863 till 1900-talets första årtionde, uppvisade sammanfattningsvis en brist på fokus när det gällde teman, frågeområden och kompetenser. Men den spretiga verksamheten kännetecknades också av ett allomfattande engagemang och en vilja till förbättringar och reformer hos länens folkliga representanter i en tid av stora strukturella föränd-

ringar. Landstingens uppdrag var vid 1900-talets början ännu brett och otydligt formulerat med många samhällsområden och potentiella problem att rikta uppmärksamheten mot. Detta skulle dock snart förändras.

PERIOD 2

Landstingen 1920–1970

Näringsar, infrastruktural och miljöö

Sverige genomgick, precis som de flesta andra länder i Europa och Nordamerika, stora samhällsförändringar under tiden efter första världskriget. Under 1920- och 1930-talen grundlades den ekonomiska politik och flera av de institutioner som skulle präglal utvecklingen under flera decennier framöver. Det finns därför ur ett ekonomisk-historiskt perspektiv fog för att behandla hela den långa industri- och välfärdsperiod mellan cirka 1930 och mitten av 1970-talet som en epok.

Under 1920- och 1930-talen skedde stora förändringar också inom landstingens verksamhet. Det var perioden då hälso- och sjukvårdsfrågorna definitivt blev en huvudangelägenhet för verksamheten. Men landstingen var också involverade i satsningar på utbildning i form av yrkesskolor och lantbruksskolor. De näringsaspekter som under senare delen av 1800-talet intog en sådan framträdande plats i landstingens ambitioner spelade under mellan- och efterkrigstiden en betydligt mindre roll. Men frågor om att landstingen skulle verka för att befordra regional tillväxt och lokala arbetstillfällen återkom likväl som intensiva punktinsatser – särskilt under perioden under och strax efter andra världskriget.

Efter 1930 övergick flera av de verksamheter som landstingen hade haft ansvar för och utvecklat kompetens inom till att bli statliga ansvarsområden. Det gällde småskoleseminarier, veterinärväsende, dövstumundervisning och offentlig arbetsförmedling. I vissa andra sektorer skedde det omvända, att landstingen tog över statlig verksamhet, till exempel när det gällde ansvaret för landets yrkesskolor som tidigare tillhört Statens Arbetslöshetskommission.

Politik och administration

Politiskt och administrativt skedde förändringar redan före första världskriget. År 1910 blev landstingen folkvalda och stod därmed inte längre under kommunalt inflytande. Tidigare hade länens kommunalfullmäktigen utsett landstingsledamöter, men från detta år blev även landstingsförsamlingen direkt vald av medborgarna.

Den nya landstingslagen 1924 innebar en professionalisering av landstingens verksamhet samtidigt som utskotten och förvaltningen formaliserades och därmed även arbets- och beslutsprocesserna. Fram till 1940-talet kan man dock säga att det gamla idealet om en minimal förvaltning och en byråkratisk sparsamhet gällde för landstingen. Under slutet av 1940-talet började förvaltningen växa och expansionen skedde i särskilt snabb takt från mitten av 1960-talet och slutet av 1970-talet. Både kommuner och landsting fick 1948 rätt att med enkel majoritet fatta beslut om anslag som innebar höjning av kommunalskatten, något som tidigare krävt 2/3 majoritet.

I vissa delar av Sverige kom även landstingsrepresentationen att politiseras starkare än på andra håll. Den ”apolitiska” skötseln av de gemensamma hushållsangelägenheterna för regionen var ännu under mellankrigstiden en grundläggande inställning till landstingets arbete. Men exempelvis i Norrbotten blev från 1921 länet kommunisternas starkaste fäste i Sverige. Partiet dominerade flera fackföreningar, framför allt gruvfacket på Malmfältet och hade ett politiskt organ i Norrskensflamman. Detta inflytande i politik och samhälle kom självfallet att få inverkan på landstinget i länet.

Resurser, sysselsättning och infrastruktur

Även om hälso- och sjukvård tog en allt större del av anslag och andra resurser i anspråk innebar 1960-talet samtidigt en breddning av landstingens verksamhet. Man kan även tala om en återvändo till samhällsområden som tidigare under 1800- och det tidiga 1900-talet utgjort viktiga sektorer för landstingens arbete och beslut. Det gäller infrastruktur och kommunikation – men även kultur- och miljöärenden (i betydelsen rekreation och friluftsområden). Flera landsting

var involverade i frågor som rörde anläggandet av civila flygplatser för den växande flygtrafiken, både inrikes och utrikes. När det gällde fritid, miljö och naturvård avsatte till exempel både Uppsala och Stockholms läns landsting resurser för att köpa upp mark, särskilt vid havet. Avsikten var att kunna möta medborgarnas ökade behov av rekreation som den nya semesterlagen från 1939 förväntades föra med sig. Under 1960-talet medverkade också flera landsting till att bilda särskilda ”fritidsmarksstiftelser” för att tillgodose det framtida markbehovet för semesteraktiviteter och friluftsliv.

När det gällde mer riktade näringsåtgärder kan två exempel lyftas fram:

Norrbottnens läns landsting hade under andra världskriget ett komplicerat förhållande till staten till följd av mobiliseringen. Boden hade strategisk betydelse som militär centralort för det svenska försvaret, både som garnisonsstad och som den plats där garnisonssjukhuset var lokaliserat. Det rådde ett stundtals ansträngt förhållande mellan länsrepresentationens värn om den egna regionens samhällsförhållanden och det faktum att regionen var av högsta nationell betydelse för försvaret av landet, och alla de nationella intressen och investeringar som denna position innebar.

Redan strax efter krigsutbrottet 1939 hade Norrbottens läns landsting kallat in en utvald grupp politiker, näringslivsrepresentanter och opinionsbildare (bland annat två tidningsredaktörer) för att tillsammans bilda en kommitté som skulle utreda länets försörjningsfrågor. Utredningen hade sin upprinnelse i en motion och en skrivelse som landstinget hade skickat till Kungl. Maj:t med ett flertal krav. Man föreslog åtgärder för att upprätta ett tackjärnsverk i Norrbotten, för att åstadkomma utbyggnad av massaindustrin, för att länet skulle få uppta ”royalty” på 10 öre per ton för all bruten malm inom länet och av medlen skapa en fond som skulle stödja näringslivets utveckling inom olika områden. Landstinget föreslog även att all nettoinkomst från statens skogar och vattenfall inom länet skulle tillföras en näringslivsfond enligt samma villkor som malmen.

Det var således långtgående krav på att länet skulle få större egen ekonomisk kontroll över de resurser som fanns i regionen. Norrbottens läns landsting stack onekligen ut i denna tydliga näringsåtgärder. Det utskott som hade fått till uppgift att följa upp motionen och

skrivelsen slog fast att denna satsning, ”måste härmed betraktas som landstingets allra viktigaste angelägenhet”. Försörjningsfrågorna i Norrbotten borde bli föremål för en ”ingående och allsidig utredning på vidast möjliga bas.”

Landstingsrepresentanter i denna näringsutredning hävdade att det fanns vissa betingelser, inte minst när det gällde naturresurserna, som motiverade en översyn av de lagar och föreskrifter som reglerar de ekonomiska prestationerna och motprestationerna mellan regionen och staten. Man såg tiden för andra världskriget som en ”brytningstid”, och en möjligheternas öppning att skapa nya ekonomiska förhållanden som kunde komma regionen till godo.

Den ”historiska utredning av näringslivet” som landstinget tillsammans med utredningskommittén önskade göra var onekligen heltäckande med teman som ägande och försäljning av fastigheter, handelsvägar, industriell utveckling, befolkningssammansättning, taxeringens inverkan, bilskatt, statlig kolonisationsverksamhet, bebyggelsehistoria, representation utåt, undervisningsväsendet, glesbygden med mera. Allt skulle kartläggas för att kunna effektiviseras och på bästa sätt gynna regionens tillväxt. Även bärplockningen hamnade under utredningens lupp: ”Ärligen låta vi massor av skogsbär, då främst lingon och blåbär förstöras, vilka tillvaratagna på ett rationellt sätt representera stora värden.” Här föreslog Näringsutredningens att man skulle organisera säsongsarbete med bärplockning för utländsk export.

Under åren 1941–1942 utvecklades förslag om omfattande industrisatsningar: landstingsrepresentanterna i utredningen föreslog produktion av superfosfat i Malmberget, pappersproduktion och torvutvinning i Nattavaara för framställning av flytande bränsle. Man ville anlägga konservfabriker i Luleå och ha en egen ammunitions-tillverkning i länet – allt för att stärka den ekonomiska ställningen som en självständig region. Närings-satsningar gled ibland sömlöst ihop med stärkandet av det militära försvaret i länet. Utredningen ville också satsa på en ny teknisk läroanstalt och landstinget själv skulle vara drivande i att skapa möjligheter för nya satsningar när tidigare verksamhet lagts ned, och aktivt marknadsföra regionens fördelar när det gällde att lokalisera ny industriverksamhet. För detta behövdes både bättre utbildning, men också material, maskin- och

laboratorieutrustning för att kunna hålla jämna steg med kunskapsutvecklingen. När den dåvarande chefen för skolöverstyrelsen, Gunnar Wejle, gjorde en resa genom Norrbotten i november 1942 turades näringsutredningens landstingsledamöter att tjänstgöra som ciceroner under besöken på industrianläggningar i Piteå, Luleå, Kalix, Malmberget och Kiruna.

Landstingets näringslivsutredning i Norrbotten slutfördes 1946 med några efterföljande rapporter. Även om de konkreta förslagen inte alltid kom att förverkligas, utgör utredningen ett ovanligt material med många unika siffror kring försörjning och tillgänglighet till service för länets befolkning. En kartläggning av jord- och skogsbruk, anställningar, inkomster, företagande och en mängd andra detaljer finns samlade av Norrbottens län landsting under dessa år från i stort sett alla länets kommuner, församlingar och byar.

Det är ett viktigt och avvikande bidrag till landstingens historia i Sverige som annars ofta handlar om en förvaltning som i tilltagande grad är knuten till hälso- och sjukvård. Men för ett resursrikt län i ett komplicerat beroendeförhållande till centralmakten var landstinget en självklar representativ plattform att föra regionpolitik som i lika hög grad handlade om ekonomi, marknader och trygghet av sysselsättning.

Norrbottens län såg en dramatisk förändring under efterkrigstiden när det gällde demografi och näringsstruktur. År 1950 bodde än hälften av invånarna i glesbygd. År 1990 bodde 2/3 av befolkningen i städerna Luleå, Kalix, Boden, Älvsbyn och Piteå. Länet hade urbaniserats och gått igenom en snabbare omställningsprocess från bondeland till industrisamhällen än många andra delar av Sverige och inflytandet av industrins utveckling var mer genomgripande.

I ett storstadslän som Stockholm såg landstingets uppgifter helt annorlunda ut. Här handlade det om en kommunikationsrevolution under efterkrigstiden som i förlängningen skulle omskapa det urbana landskapet och landstingets egen organisation.

Efterkrigstiden kom inte minst att innebära en exempellös utveckling för satsningar inom infrastruktur. Regional trafikutveckling och inte minst kollektivtrafiken blev vid sidan av sjukvården en huvuduppgift för landstinget i storstadsregionen. De första tunnelbanelinjerna från 1950- och början av 1960-talet låg helt och hållet inom

Stockholms stads gränser och hade byggts och finansierats av staden. Men storstadsregionens befolkningsmässiga och ekonomiska förändringar krävde snart en utbyggnad av kollektivtrafiken inom grannkommuner runt Stockholms stad. På 1940-talet inträffade en konfrontation mellan staden och Stockholms läns landsting, vilket gav upphov till diskussioner om inte Stockholm skulle ingå i ett storlandsting.

Stockholm hade landets största arbetsmarknad. Under 1950-talet var det bland annat bostadsfrågan som fick Stockholm att söka kontakt med grannkommunerna och för att denna samverkan skulle lyckas behövdes en regional aktör som sammanlänkande instans. I brist på en sådan instans var den socialdemokratiska regeringen tvungen att ingripa för att länets kommuner skulle ordna en gemensam bostads- och arbetsförmedling. Återkommande maktkamper ägde rum mellan Stockholms stad och omkringliggande kommuner, särskilt Huddinge, Täby och Sundbyberg som hade starka kommunalmän som förhindrade ett samgående under 1960-talets början. Men även senare fanns det farhågor att närliggande kommuner, som nu också växte snabbt och fick en yngre befolkning än staden, skulle ”slukas” av Stockholm.

Hjalmar Mehr, som var socialdemokratiskt finansborgarråd, talade mot slutet av 1963 om ett storlandsting dit storstadsregionens kommuner skulle ansluta sig. Det var en följd av omfattande påtryckningar från allmänhet, press, riksdag och regering. Samtidigt var det ett naturligt steg med tanke på hur långt integrationen av Stockholmsregionens kommuner hade gått.

Urbaniseringen hade präglat verksamheten för Stockholms läns landsting på ett sätt som gjorde att det inte kom att likna något av de andra landstingen i landet. Människor hade sedan 1900-talets början sökt sig till länet tack vare allt som storstadens närhet hade att erbjuda. Den bebyggelse och de förorter som utvecklades växte snart till egna städer och tätorter. Infrastruktur och trafiklösningar blev dominerande problemområden för landstingets verksamhet vid sidan av hälso- och sjukvården. Storlandstingets tillkomst 1971 var en länge emotsedd förändring för att tillgodose de komplexa behoven hos en växande storstadsregion.

Den så kallade Hörjelöverenskommelsen, (efter Nils Hörjel, som

under 1960-talet var statssekreterare i kommunikationsdepartementet) innebar att all lokaltrafik i Stockholms län skulle samlas inom ett länsbolag, efter att tidigare ha drivits av SJ och olika privata och kommunala bolag. Eftersom Stockholms stad ännu inte ingick i Stockholms läns landsting, ägdes bolaget i ett övergångsskede av Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor (KSL), innan det överfördes till landstinget.

Hälso- och sjukvård

Perioden efter första världskrigets slut innebar en utbyggnad av sjukhus och specialistvård. Den öppna vårdens anslag hade blivit betydligt högre bara mellan 1911 och 1921 och det skedde en differentiering av den slutna vården efter 1915. Dessförinnan hade allting varit lasarettsvård. Lasarett som uppfördes omkring sekelskiftet 1900 byggdes som paviljonger och bestod av flera mindre, separata byggnader. De hade ofta stora fönsterpartier och till byggnaderna hörde ett parkområde. Ljus och luft hörde till de hygieniska motiven bakom utformningen av miljöerna. Lasaretten kunde också uppföras nära tidigare kurorter eller hälsobrunnar.

År 1919 var ett avgörande år för landstingens verksamhet då det tillkom en mängd nya lagstiftningar som kom att bestämma tingens ansvar för hälso- och sjukvården i länen. Med anledning av den nya epidemilagstiftningen fick landstingen huvudansvar för epidemi-, dispensär- och distriktsvården. Fram till 1919 hade epidemisjukvården varit en kommunal uppgift och att vårdansvaret fördes över till landstingen blev i flera län en tung börda för ekonomi, administration och personal. Kronobergs landsting hade exempelvis svårt att genomföra förändringen och begärde uppskov med att ta över ansvaret för epidemivården till 1922.

En lag om distriktsbarnmorskor tillkom också 1919, vilken innebar att landstingen skulle utse barnmorskestyrelser för att anställa barnmorskor och dessutom lämna bidrag till kommunerna för att anställa reservbarnmorskor.

Därtill fick landstingen statsbidrag för distriktsköterskor, en uppgift som ursprungligen var kommunal men som landstingen ekonomiskt understödde och 1937 tog över helt. År 1920 fick landstingen

även särskilda bidrag för att uppföra epidemisjukhus, där staten kunde stå för upp till hälften av byggnadskostnaderna om det var nödvändigt. Ett fullständigt ansvar för hela den samlade sjukvården fick dock inte landstingen formellt förrän efter 1963 då det sista statliga ansvaret, det för provinsialläkarsystemet fördes över till tingen.

Från 1921 var anslagen till den slutna vården den helt dominerande kostnaden för landstingen även om den trendmässigt reducerades en aning över tiden. Från 1928 hade landstingen officiellt ansvar för sjukhusens ekonomi och det skedde en kraftig ökning av sjukvårdsinrättningar i landet mellan åren omkring 1930 och början av 1970-talet: distriktsvården, folktankdvården, hörselvården, provinsialläkarväsendet med mera.

Den öppna vården stod nästan aldrig för mer än 15–17 procent av landstingens anslag. Inom den slutna vården var lasaretten de mest kostnadskrävande, runt 40 procent av anslagen – men i vissa län så högt som drygt 70 procent. Särskilt Norrbottens län landsting präglades redan under mellankrigstiden av höga vårdkostnader.

Specialsjukhusen (TBC- och epidemisjukhusen) var kostsamma investeringar under 1920- och 1930-talen men minskade snabbt därefter för att snart helt upphöra i takt med att den medicinska utvecklingen fann bot mot epidemisjukdomarna.

De nya institutionsgördlarna – landstingen präglar den fysiska miljön

Landstingens byggnader har påverkat både landskaps- och stadsbilder i svenska regioner och tätorter, särskilt under mellan- och efterkrigstiden. Den så kallade institutionsgördeln som etablerades i svenska städer redan mot slutet av 1800-talet fick ytterligare avlagringar och årsringar med nya sjukhus, vårdinrättningar och institutioner. Framför allt har svenska små- och mellanstora städers bebyggelseprofiler fram till 1970-talet varit starkt påverkade av landstingens investeringar. Om man går tillbaka i tiden kan man urskilja fyra mer tydliga faser av landstingens byggnadshistoria som är kopplade till hälso- och sjukvårdens behov:

- Den första fasen tillhör perioden från landstingens tillkomst fram till sekelskiftet 1900, då tingen både fick ta över ansvaret för befintliga vårdinrättningar och uppföra egna lasarett.
- Den andra fasen sträcker sig från slutet av 1910-talet till mellankrigstiden och handlar framför allt om uppförandet av sanatorier och epidemisjukhus.
- Den tredje fasen tar vid efter andra världskriget, från 1950-talets början till 1980-talet. Det är perioden för den offentliga sektorns etablering som resulterar i en exempellös fysisk expansion i form av storsjukhus, specialkliniker och andra inrättningar för samhällets vårdbehov.
- Den fjärde fasen startar under 1990-talet och är så aktuell att det ännu inte går att sia om dess slut. Här kan vi tala om en tilltagande regionalisering av hälso- och sjukvården som också resulterar i nya byggnadsprojekt för att tillmötesgå en häftigt diskuterad omprioritering av landstingens huvudsakliga sjukvårdsansvar.

De två sista faserna i denna utveckling och landstingens roll på materiellt och demokratisk skapande kommer att ägnas uppmärksamhet i det avslutande avsnittet om tidsperioden efter 1975 fram till i dag.

Ärvda och nya sjukvårdsinstitutioner

För landstingen fanns det inledningsvis äldre institutioner inom sjuk- och hälsovården att ta hänsyn till som kunde göra tingets arbete problematiskt. I flera regioner handlade det om mindre vårdinrättningar. Bara för att nämna några exempel:

Västmanlands läns landsting tog över Västerås lasarett från 1766 som länge var det enda lasarettet i hela länet. Värmlands läns landsting tog över ansvaret för lasarett i Filipstad och Karlstad som hade inrättats 1773 respektive 1775. Det var små lasarett som under lång tid hade stötts av bruken i regionen och av privatpersoner. I Värmlands läns landstings första sjukvårdsplan från 1867 kartlades också vilka orter i länet som skulle ha sjukstuga – det handlade om inrättningar på cirka 15–20 vårdplatser.

Det rörde sig överlag om mindre projekt, åtminstone fram till att lasaretsstadgan trädde i kraft 1901. Utgifterna hölls inom strama tyglar. Landstingen ville inte använda sin rätt att ta ut skatt. Tingen stod dock snart inför så omfattande byggnadsuppgifter att de var tvungna att inrätta särskilda ”byggnadsdirektioner” för utgifterna. Brännvinsbeviljning och privata bidrag finansierade i huvudsak verksamheten ännu vid 1900-talets inträde. Växjö stad upplät en tomt i staden för det nya lasarettet på 1870-talet till landstinget för en avgift på en kubikfot spannmål per år, vilket är ett talande bevis på att även landets residensstäder var helt präglade av den agrara ekonomin ännu under 1800-talet andra hälft.

Vid mitten av 1930-talet krävde Växjö lasarets dåvarande chef, Gunnar Borner, att ett nytt lasarett skulle uppföras i staden som kunde uppfylla de allt högre kraven på modern sjukvård. Antalet sjukvårdsplatser i Kronoberg var under mellankrigstiden lägst i hela Sverige i förhållande till folkmängden. Det vara också bara i Kronoberg och på Gotland som man inte gjorde någon uppdelning mellan kirurgisk och medicinsk avdelning. Kostnaderna för det nybyggda lasarettet uppgick till 2,3 miljoner och det kom att bestå av byggnadsskikt från tidigare investeringsperioder, 1879–1881, 1901–1902 och 1936–1939 i en helhet. Växjö lasarett byggdes så gott som ständigt ut därefter. Vårdplatserna hade 1960 ökat till det dubbla jämfört med 1939. Öron-näsa-halsklinik, medicinsk barnklinik, kvinnoklinik, medicinskt centrallaboratorium, anesthesiavdelning, infektionsklinik och en särskild poliklinik för tandvård var alla nya inrättningar och specialverksamheter som inrättades under 1960-talet. De föranledde stora investeringar i lasarettets byggnader, utrustning och inventarier för Kronobergs läns landsting.

Andra landsting kunde ha ett betydligt mer imponerande och komplicerat institutionellt arv inom hälso- och sjukvårdsverksamheten att hantera som inbegrep specialistkompetens och investeringar redan från början. Ett exempel är Akademiska sjukhuset i Uppsala.

Sjukhuset hade grundats redan 1708 och hade Uppsala universitet som huvudman. Det innebar att staten var den yttersta uppdragsgivaren. Förhållandet till landstinget blev därmed ambivalent. Sjukhuset blev länslasarett för Uppsala län från 1867. Samtidigt var de medicinska fakulteterna vid universitetet beroende av sjukhuset för utbild-

ning och forskning. Att universitetet hade ansvar för länets lasarett var en förpliktelse som man i längden inte gärna ville ha.

Redan i början av 1870-talet fick Uppsala universitetet bekymmer med sjukhusets ekonomi och var tvungen att täcka förlusterna med medel från en reservfond. Landstinget i Uppsala län gick med på att höja sjukvårdsavgiften. Men tvisterna om de olika parternas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter skulle fortsätta under decennierna. Behov av upprustning av sjukhuslokalerna, sjukhusets expansion när det gällde byggnader, medicinsk specialisering och förvaltning gav kraftigt ökade kostnader under hela 1900-talet och det resulterade i återkommande slitningar mellan universitet och landsting.

Uppsala läns landsting hade fram till 1950 ansvar för länets egna patienter på Akademiska sjukhuset. Först på 1960-talet inledde Statens förhandlingsnämnd på regeringens uppdrag förhandlingar om att landstingen skulle ta över de två statliga sjukhus som fanns i landet – Akademiska sjukhuset och Karolinska sjukhuset i Stockholm. För Akademiska sjukhuset hade blandningen av statliga och landstingsknutna riktlinjer gjort frågan om huvudmannaskap och ekonomi extraordinärt komplicerade. Sjukhusets direktion bestod av landstingsvalda och statligt utsedda ledamöter. Budgetförslag kom både från stat och landsting, men det var universitetets konsistorium som i slutänden fastställde budget. I Uppsala län dröjde beslutet om ett eventuellt övertagande av huvudmannaskapet till början av 1980-talet. I februari 1982 godkände landstinget övertagandet av Akademiska sjukhuset. Det var det dittills största ekonomiska beslutet i Uppsala läns landstings historia.

Epidemisjukhus och sanatorier, 1900–1920

Enligt hälsovårdsstadgan av 1874 och epidemistadgan av 1875 hade Sundhetskollegiet beslutat att sjukhus för isolering av smittsjuka skulle finnas i alla städer och även i vissa landskommuner. Vid sekelskiftet hade flera sådana smittosjukhus upprättats och även mindre *epidemistugor*. Den nya epidemilagen 1919 förde över ansvaret på landstingen. Under 1960-talet omvandlades epidemisjukhusen till infektionskliniker som ingår i dagens länsjukvård.

Anslagen till vården var till stora delar riktade mot den intensiva byggnadsverksamheten som följde med utbyggnaden av nya lasarett och epidemisjukhus. Landstingen fick rikta insatsen mot epidemivård särskilt intensivt under de inledande åren. Det fanns en stark angelägenhet att komma till rätta med tuberkulosen och mellan 1918–1920 drabbades många invånare av spanska sjukans härjningar. I Norrbotten fick exempelvis länets fyra lasarett i Luleå, Piteå, Gällivare och Haparanda i början av 1920-talet drygt 40 procent av anslagen till hälso- och sjukvården. Specialsjukhusen för tuberkulos och epidemivård fick runt 45 procent och sjukstugorna ungefär 6 procent. Den öppna vårdens anslag hade visserligen också stigit omkring 1921, men inte alls lika mycket. Det var framför allt det nya barnmorskeväsendet och dispensär- och distriktsverksamheten som hade expanderat.

Epidemisjukhusen som byggdes under 1910- och 1920-talen var en stor utgift och kom att sätta sin prägel på många städer och orter i Sverige. Före lagstiftningen 1919, då landstingen fick skyldighet att upprätta epidemisjukhus, hade många mindre sjukhus uppförts av kommunerna. Flera landsting hade frivilligt börjat dela ansvar och byggnadskostnader med kommunerna. De statsbidrag som landstingen började erhålla från 1920 gjorde att byggnadsverksamheten blev intensiv under ett begränsat antal år.

Före 1918 var det oftast stadsarkitekten eller stadsingenjören som ritade sjukhusen. Men från 1920-talet gick uppdraget till arkitekter som specialiserat sig på vårdbyggnader. Under 1920- och 1930-talen blev det vanligare att epidemisjukhusen byggdes i anslutning till lasaretten, och en typ av kluster av hälsovårdsfastigheter uppkom i städer som exempelvis Nyköping, Landskrona och Östersund.

Epidemisjukvården var egentligen en kort period av landstingens åtaganden. Redan strax efter andra världskriget hade den så gott som upphört och 1969 var den helt avvecklad. Epidemisjukvården upphörde som en särskild institution samtidigt som sanatoriet.

Särskilt sanatorierna låg medvetet placerade i naturen, oftast på en plats med högt läge, sandåsgrund, måttlig nederbörd och omgiven av barrskog. De kunde och var ofta ensligt belägna, men det finns också exempel på sanatorier som låg nära tätorter och som när verksamheten förändrades senare under 1900-talet integrerades i stadsstruk-

turen. Skogsfjällets sanatorium, eller Västmanlands läns sanatorium uppfördes i utkanten av Västerås 1911. Arkitekt var Ernst Stenhammar. Sanatoriet blev en ankarpunkt för det nya lasarett som byggdes 1928 och som också var ritat av Stenhammar. I dag återfinns Västerås Centrallasarett från 1968 på samma område.

I Högbo utanför Falun uppförde Kopparbergs läns landsting ett sanatorium 1918 som därefter har använts som BB, ålderdomshem och flyktingförläggning. Det gamla sanatoriet har även använts som internatanläggning av en skola. I dag är byggnaden stängd på grund av rasrisk och tillhör därmed de relativt många vårdbyggnader från epidemisjukvårdens epok som har övergivits och hotas av förfall.

Fattigdom och lungdot kännetecknade stora delar av både stad och landsbygd under 1900-talets första decennier. I jord- och skogsbruksregioner som exempelvis Kronobergs län uppförde landstinget ett tuberkulosjukhus vid torpet Lugnet nära Växjö. Sanatoriet som hade plats för cirka 75 patienter togs i bruk 1914, och utvidgades med 40 nya platser 1944. Liksom andra sanatorier i landet hyste byggnaden annan vårdverksamhet under efterkrigstiden. År 1963 bytte Lugnet namn och blev ”lasarettkliniken för långvarigt kroppssjuka”. Fram till 1990-talet innefattade sjukhuset fyra långvårdsavdelningar.

I Norrbottens län uppförde landstinget ett bygdesanatorium i Övertorneå 1923 och två tuberkulohem, ett i Boden och ett i Luleå 1925.

Under 1930-talet fortsatte investeringarna inom sjukvårdssektorn för landstingen. Även om det inte handlade om nybyggnationer genomförde flera landsting stora satsningar när det exempelvis gällde förlossningsvården. Här var skillnaderna stora mellan olika län. I Stockholm hade kvinnor tidigt börjat använda sig av den offentliga vården för att bli förlösta. Redan 1903 översteg antalet förlossningar vid förlossningsanstalter de som ägde rum i hemmen. Stockholm och stordriften på stadens barnbördshus blev också mönsterbildande för resten av landet under 1900-talets första decennier. I Sverige som helhet hospitaliserades barnafördandet först under mellankrigstiden. I Värmlands län tillkom under 1930-talet cirka 100 nya BB-platser som en aktiv åtgärd för att ersätta hemförlossningarna och få ned barnadödligheten. På 1960-talet slutade de medicinska myndigheterna att acceptera hemförlossning som ett alternativ till förlossningsvården inom sjukvården.

Under mellankrigstiden expanderade därtill hälso- och sjukvårdens förvaltning kraftigt. I Norrbottens län tog landstinget från 1936 successivt över kommunens sjukstugor. Till detta uppdrag tillkom också inrättandet av en ny sjukvårdsnämnd. Året därefter lagstiftades om att landstingen skulle upprätta planer för distriktsvården och att en särskild distriktsvårdsstyrelse skulle utses. År 1937 översteg för första gången kostnaderna för hälso- och sjukvården i Kronobergs län hälften av landstingets anslag.

År 1938 tillkom en ny uppgift för landstingen, folktandvården. Tandhälsa och tandvård skulle framför allt under efterkrigstiden byggas ut kraftigt. Landstingens folktandvård fick större ansvar inom exempelvis skolhälsan och nådde sin kulmen under början av 1980-talet.

Den offentliga sektorns etablering, 1950–1980

”Sjukhusbyggandet efter 1950 är ett innehållsrikt ämne som förtjänar en grundligare behandling än vad här funnits utrymme till”, skrev Anders Åman i sin klassiska studie över offentlig vårdarkitektur i Sverige 1976. Det är tyvärr fortfarande ett giltigt omdöme. Det finns en del arkitekturarbeten om sjukhusens funktioner, men betydligt färre bebyggelse- eller socialhistoriska studier och perspektiv.

Uppväxlingen under efterkrigstiden var enorm – sjukhusen uppfördes nu för 800–2000 patienter, mot 1920-talets dryga 100-tal. Utvecklingen av hälso- och sjukvårdsansvaret för landstingen från 1950-talet ger många mindre och mellanstora städer i Sverige en ny institutionsgördel, i vissa fall hela sjukhusstadsdelar. Sjukhusen byggdes inte längre under en avgränsad period utan planerades och uppfördes i etapper över långa tidsspänn. Städer och tätorter som Lycksele, Boden, Skövde och Västerås kom under 1950- och 1960-talen att få omfattande nya sjukvårdsinstitutioner. Just den fysiska och institutionella utvecklingen som tog fart från 1950-talet var en del i en strukturell omprioritering som landstingen gjorde. Tidigare hade landstingen försökt att ge även mindre orter sina barnbörds- hus och sjukstugor. Geografisk tillgänglighet hade varit ledstjärna för många landstingsåtgärder ännu under 1930-talet. Men det skedde

en omsvängning efter andra världskriget. Sjukvårds- och hälsoservicen blev mer koncentrerad och den medicinska utvecklingen fick direkta konsekvenser för sjukhusens geografiska placering, en process som ännu kan sägas pågå.

Lasaretten och sedermera akutsjukhusen utvecklades från tämligen blygsamma men med tiden närmast överväldigande byggnadsuppgifter. Med exemplet Norrköping och sjukhusbyggnadernas expansion i staden, har arkitekturhistorikern Anders Åman visat hur verksamheten utvecklats från ett lasarett på en sammanlagd tomtyta om knapp 1 000 kvm, till ett komplex på cirka 30 hektar i slutet av 1970-talet.

Norrköpings läns sjukhus i Vrinneviskogen planerades i samband med att Norrköping återinträtt i Östergötlands landsting 1967. Sjukhuset var då en nybyggnad som var helt avhängig av de stora kommunreformerna i landet. Det skulle ha ett betydligt större upptagningsområde än bara Norrköpings stad. Det arkitekturförslag som togs fram motsvarade ett markbehov på cirka 30 hektar, motsvarande cirka sex kvarter inne i den gamla stadsbebyggelsen. Sjukhuset stod efter diverse förhinder färdigt först 1988. Då hade storskalighetens ideal svept förbi. Sjukhuset kom därför att verka modernare än andra storsjukhus som hade planerats vid samma tid, då det kännetecknades av decentraliserade miljöer och småskaliga avdelningar. Sjukhuset genomgår nu ännu en utbyggnad, som är planerad att vara färdig 2020.

Stockholms läns landsting uppförde med början 1968 Skandiaviens på sin tid största byggprojekt och den största vårdbyggnad som uppförts i Sverige, Huddinge sjukhus. Stockholms stad arbetade parallellt med ett liknade stort sjukhusprojekt i form av Enskede sjukhus. Den infekterade politiska strid som blev resultatet av denna resurskamp mellan landsting och stad, utgjorde en bidragande orsak för tillkomsten av storlandstinget 1971.

Konflikten mellan stad och län i Stockholm fick sitt tydligaste både reella och symbolmättade uttryck just i denna stridsfråga om Enske-dedalens och Huddinge sjukhus och vilket av dem som skulle bli det nya storlandstingssjukhuset.

I Åke Appelgrens intervjubok om storlandstinget från 1991 fanns det en tendens hos de inblandade politikerna att se en fara i att lands-

tinget i Stockholmsregionen blivit för stort och växt politikerna över huvudet. Landstinget borde stå närmare människorna, syssla med begripliga insatser för medborgarnas hälsa och välfärd och ”vara fattbart”.

Det var ett perspektiv som kan kännas igen från de debatter som fördes i de relativt nya landstingsförsamlingarna redan under slutet av 1800-talet. Då användes samma argument mot förslag om att staten skulle ta över viss landstingsverksamhet, till exempel småskollärautbildningen. Det var just landstingen som skulle ägna sig åt intima, människonära – närmast ”moderliga” frågor – om liv, hälsa och utbildning – och inte bli en ogripbar struktur, präglad av rationella lösningar men utan mänskliga kontakter.

När det gäller just hälso- och sjukvårdens expansion under den svenska välfärdsepoken mellan 1950- och 1980-tal hör investeringarna i byggnader och arkitektur intimt ihop med arbetsmarknadens historia och den sociala utvecklingen i landet.

Landstingens historia under efterkrigstiden är nämligen till stora delar kvinnornas historia. Majoriteten av de anställda är kvinnor, inte minst på utförandets praktiska vardagsnivå. Vård och omsorg är traditionellt kvinnodominerade verksamhetsområden. Kvinnliga sköterskor, undersköterskor och skötare har gett landstinget ett ansikte och en läkande vård, medan manliga läkare och tandläkare stått för expertkunskapen och fattat avgörande beslut. Landstingens expansion under de senaste fyra årtiondena är därför historien om kvinnornas utträde på arbetsmarknaden. Men också om hur vård och omsorg flyttats från hemmets privata sfär och blivit en offentlig angelägenhet och en del av välfärdssamhället, finansierad med skatter och utsatt för demokratins vakande ögon. Under de mest expansiva åren för landstingen, 1960-talet till mitten av 1980-talet, låg antalet kvinnliga anställda på cirka 85 procent. Men en betydande andel av dessa kvinnor arbetade bara deltid. När det gällde heltidsarbeten dominerade männen även inom landstingssektorn.

För lasaretten och sjukvårdsmiljöerna som växte fram med de ökade landstingsinvesteringarna intog sjuksköterskorna en nyckelställning. Tidigare hade det funnit läkare och vid sidan av dem tjänstefolk, sjukvakterskor, pigor och drängar, alla utan någon egentlig sjukvårdsutbildning. Sjuksköterskorna kom med utbildning och en

annan social ställning än tjänstefolkets. Yrket var visserligen hårt och ofta dåligt avlönat, men också en väg till självständighet för unga kvinnor i medelklassen. Sjuksköterskorna hade ideal som både kom från vetenskapliga och religiösa miljöer, och yrkeskårens intåg medförde en dramatisk höjning av standard och utrymme inom hälso- och sjukvården.

Hälso- och sjukvårdens utbyggnad blev särskilt viktig i regioner som drabbades av industrikrisen under 1970-talet. Det blev ett sätt att skapa nya arbetstillfällen och satsningarna på vård- och utbildningsbehov – sjukhem, vårdcentraler, folkhögskolor och museer – var också i stora stycken regionalpolitiska satsningar som hade statens godkännande.

Vissa städer växte fram som rena institutionsstäder, där landstinget var en av de absolut största arbetsgivarna. Men att landstingen aktivt skulle dämpa arbetslösheten från industrisektorn var en dyr lösning, och följaktligen steg personalkostnaderna dramatiskt under 1970-talet.

I regioner som Dalarna, Bergslagen och i Norrlandslänen kom den offentliga sektorn att ha en stimulerande effekt på arbetsmarknaden där annars en större arbetslöshet skulle ha blivit följderna av industrins omställningar.

Blickar man tillbaka mot förändringarna i anslag inom hälso- och sjukvården från 1940-talet till 1980-talets början går det att konstatera att sjukstugornas andel var som högst runt 1940. Tittar man närmare på ett ”sjukvårdskrävande” län som Norrbotten, var andelen då cirka 25 procent av hälso- och sjukvårdssektorns anslag. Sjukhemmens andel var som högst 1981 med 20 procent av anslagen. Inom öppenvården var länge distrikts- och dispensärverksamheten de tyngsta posterna. Under 1960- och 1970-talen tog tandvården den största andelen av anslagen och i början av 1980-talet var vårdcentralerna mest resurskrävande.

Efter 1946, men särskilt under 1950-talet expanderade landstingets förvaltning enormt, liksom den rent fysiska plats som landstingets personal upptog i stadsrummet. I Norrbottens län hade byggnadsverksamheten ökat så mycket att landstingets förvaltningsutskott fick fungera som central byggnadskommitté för alla byggnadsfrågor.

Just Norrbottens läns landsting hade mellan 1920 och 1950 större

utgifter per invånare och krävde betydligt större ekonomiska resurser än andra landsting. Norrbotten har även fortsättningsvis varit ett högkostnadslandsting för sjukvården. Det har förklarats på olika sätt, både utifrån geografiska och politiska orsaker. Det geografiska läget, med långa transporter och fler övernattningar på sjukhus vid tillbud har gjort att Norrbottens läns har ansetts ha en ”överkonsumtion” av sjukvårds- och hälsotjänster. En politisk förklaring är att servicebudet ofta varit större i socialdemokratiskt styrda landsting än i borgerliga, därför att socialdemokratisk regionpolitik strävat efter stora landsting med hög skattekraft, åtminstone fram till 1990-talet. Flera landsting där industrisektorn började vika under 1970-talet, som Norrbotten, Värmland och Västmanland passar in i denna bild.

Landstingen i Sverige blev under dessa decennier en pelare i det svenska välfärdssystemet. Den utbyggda hälsovården utgjorde tillsammans med utvecklingen av ersättning vid sjukdom och ålderdom den ”standardtrygghet” som präglade svensk socialpolitik från 1930-talet och framåt. Men ur ett större samhällsekonomisk perspektiv var inte denna standardtrygghet fri från klassmässiga aspekter. Lantbruksbefolkningen kom med tiden att få sämre trygghet och ersättning och färre vårdplatser. Landstingen drev en starkare centralisering av verksamheten på bekostnad av vård nära hemmet. Det fanns flera skäl till detta, men ett var att vården i landstingsregi inte skulle dras med den fattigvårdsstämpel som hade präglat vård i kommunerna. På ett politiskt plan ville också socialdemokratin under efterkrigstiden vinna en större del av tjänstemännen och därför riktades sjukhussatsningarna till stadssamhällen.

Social- och omsorgsvård

Den offentliga sektorns etablering och ökade samhälleliga och ekonomisk betydelse var enorm från 1950-talet och framåt. Antalet specialavdelningar som ägnade sig åt olika sociala omsorgsbehov expanderade snabbt. Barnhemsvård var exempelvis ett ansvar som lades på landstingen av riksdagen 1945.

Tidigare hade olika fattigvårds- och barnavårdsförbund haft ansvar för denna vårduppgift. Just nya verksamheter som barnhem, barnko-

lonier, hemhjälp och jordbrukardaghem kom att utgöra stora utgifter för landstingen. Inte minst den ändrade fattigvårdslagstiftningen från 1918 hade gett landstingen ett ansvar att ersätta kommunerna för vårdutgifter av obemedlade på sjukhus och för att ordna arbetshem. Men under 1940-talet försvann också vissa omsorgsområden från landstingens ansvar, som dövstumundervisning och skyddshemsverksamhet, som övertogs av staten.

Under 1960-talet kom ytterligare vårdansvar med koppling till det sociala omsorgsbehovet att läggas på landstingen i form av öppenvården (1963), mentalvården (1967) och omsorgen för psykiskt handikappade (1968).

Utbildning och kultur

Yrkesskolorna var den vanligaste yrkesutbildningen i Sverige på 1950-talet, antingen i kommunal eller i landstingsregi. Under mellankrigsperioden fick olika typer av yrkesskolor och lantbrukarskolor stora anslag från landets landsting. Sverige var länge indelat i många små kommuner där flera hade svårt att bära större allmänna kostnader för utbildning eller sjukvård. Därför fick landstingen ansvar för stora delar av yrkesutbildningen, särskilt under perioden mellan 1940-talet och 1970-talet.

Centrala verkstadsskolor ökade också kraftigt genom en breddning av utbildningsavdelningar, särskilt under åren efter andra världskriget. Verkstadsskolorna spelade en central roll för utbildningsväsendet under 1950- och början av 1960-talen. Flera landsting satsade medvetet resurser på att bygga upp och behålla en god undervisningskvalitet. Den centrala verkstadsskolan i Haraldsbo, Falun betecknade landstinget i Kopparberg 1962 som ”en av de största, modernaste och bäst utrustade verkstadsskolorna i landstingsregi i landet”. Men landstingets yrkeskurser skars ned vart eftersom de kommunala yrkesskolorna byggdes ut. I Uppsala lades yrkesskolan som landstinget finansierade ned 1962.

Landstingen var också involverade i att bedriva lantmanna- och lanthushållsskolor. Dessa utbildningar hade tidigare bedrivits av länens hushållningssällskap, och i vissa län dröjde det ända till 1950-talet innan landstingen helt tog över ansvaret för dessa skolor.

Det är intressant att notera den mångfald av olika utbildningsvägar som existerade under decennierna mellan 1920- och 1960-talen. Det fanns under denna period ett glapp mellan olika utbildningssystem: det gamla läroverks- och universitetssystemet under 1900-talets bör-

jan och tiden dessförinnan å ena sidan. Utbyggandet av grundskolan, tillkomsten av Komvux och småhögskolor under den senare delen å den andra sidan. Landstingen var en av flera aktörer som bidrog till utbildningslandskapets variationer under denna formativa tid – vid sidan av bildningsförbund, distans- och korrespondensinstitut och studiecirklar.

Landstingens engagemang i utbildningsfrågor kom dock att klinga av. Behovet av yrkesutbildningar minskade när samhälle och ekonomi omstrukturerades, samtidigt som sjukvården successivt ställde allt större krav på resurser. De flesta områden hamnade i skuggan av sjukvårdens investeringsbehov under efterkrigstiden.

Utbildning och vård – landstingens dubbla funktion

Folkhögskolorna i landstingens eller folkrörelsernas regi kom onekligen att inta en central funktion i vad pedagogikhistorikern Bernt Gustavsson har kallat ”medborgarbildning”, både under mellan- och efterkrigstiden. Folkhögskolorna spelade ofta en viktig roll för rekryteringen till förtroendeuppdrag i landsting och kommuner. Elever från arbetar- eller bondehem kom ofta i kontakt med samhällsfrågor och lärde sig mötesteknik och förhandling i de kurser som folkhögskolorna tillhandahöll.

Landstinget i Uppsala upptäckte tidigt att många presumtiva elever inte kunde studera av ekonomiska skäl. Länets folkhögskolor fick möjlighet att nedsätta eller befria från terminsavgifter i ömmande fall. Behovet av studiestöd blev mer akut när skolsystemen växte fram under första hälften av 1900-talet. Framför allt behövdes det stipendier för att locka fler sökande till utbildningar som var nödvändiga för utbyggnaden av sjukvården. Landstinget subventionerade också avgifter för inackorderingar i elevhem för att göra det möjligt för fler att utbilda sig.

Folkhögskolorna hade under 1800- och början av 1900-talet anpassade kurser och undervisningstider för att eleverna samtidigt skulle kunna vara behjälpliga hemma i jordbruket, till exempel vid sådd och skörd. Men under 1930-talet skedde större förändringar av folkhögskolans kursutbud vilket också gjorde den mer lik andra utbild-

ningsinstitutioner. Eleverna efterfrågade andra kurser, mer riktade mot ämnes- och fackkompetens. Det blev viktigare att skaffa behörighet för att kunna söka in på mer yrkesinriktade utbildningar efter tiden på folkhögskolan, som till exempel sjuksköterska, lärarinna eller polis. En bidragande orsak till denna utveckling var det svåra arbetsmarknadsläge som rådde från slutet av 1920-talet och under början av 1930-talet med hög arbetslöshet.

Det är värt att betona att inom vissa verksamhetsgrenar sammanfördes centrala uppgifter i landstingens verksamhet. Sedan 1890-talet hade exempelvis all utbildning av sjuksköterskor i Kopparbergs län bedrivits av landstinget, men dessa ”sjuksköterskeskolor” motiverades främst av landstingens hälso- och sjukvårdsansvar. I praktiken var utbildning och praktik intimt förbundna med varandra och omöjliga att skilja åt i landstingets satsningar på gemensamma angelägenheter för länet. I Uppsala län inrättades 1932 en sjuksköterskeskola till vilken landstinget lånade 100 000 kronor. Universitetet och landstinget tog 1959 ett gemensamt ansvar för sjuksköterskeutbildningen. Staten tog 2002 över ansvaret för samtliga vårdhögskolor enligt en överenskommelse med dåvarande Landstingsförbundet.

Vård och utbildning kunde sammanfalla också i andra verksamheter. Landstingets ansvar för social omsorg inbegrep exempelvis både vård och utbildning av utvecklingsstörda.

Flera förändringar av huvudmannskapet för olika utbildningar ägde rum mellan landstingen och staten och ibland även kommunerna. Det tidiga engagemanget för småskolläraryrket hos landstingen övertogs av staten 1928. Under 1930-talet fick Statens Arbetslöshetskommission ansvaret för vissa yrkesskolor istället för landstingen. I Norrbottens län hade arbetslöshetskommissionen startat en yrkesskola på Strömbacka i Piteå för utbildning av arbetslösa ungdomar. Skolan fick i sin tur 1939 landstinget som huvudman och blev 1942 en central verkstadsskola. Ytterligare fyra centrala verkstadsskolor inrättades i Norrbotten, Övertorneå 1944, Arvidsjaur 1954, Kalix 1959 och Bergnäset 1963. Åren 1968–1974 överfördes skolorna till sina respektive kommuner. I Norrbotten var det främst skogsyrkesutbildningar där huvudmannskapet flyttades mellan staten och landstinget.

År 1944 hade Norrbottens läns landsting en egen stipendienämnd

för att befordra elever från regionen till teoretiska och praktiska utbildningar. Verksamheten upphörde dock 1950 då statens stipendier hade förbättrats. Överlag satsade Norrbottens län landsting mer än många andra på sin regions utbildningsfrågor. Det hade påbörjats redan med bidragen till småskolläraryrkesverksamhet och fortsatte med insatser för yrkesutbildning och verkstadsskolor. Under 1920-talet fortsatte landstinget att ge stöd till den bildningsverksamhet som bedrevs av nykterhetsrörelsen, vilket även gav upphov till ett mer varaktigt stöd till folkrörelserna i länet.

Den allmänna tendensen var dock att utbildning och kultur blev en allt mindre viktig uppgift för landstingen under välfärdsepoken. Den överskuggades helt av hälso- och sjukvårdsåtagandena och dess andel av utgifterna dalade snabbt från 15–20 procent vid sekelskiftets början till 4–5 procent omkring 1940. Men i vissa län, som till exempel i Norrbotten, ökade landstinget anslagen åter vid 1950-talets början inom utbildnings- och kultursektorn, vilket framför allt berodde på att nya lokaler hade uppförts för sjuksköterske- och verkstadsutbildningar i Boden.

Under 1940-talet minskade även landstingens engagemang i social omsorg och för den utbildning som hörde samman med vårdbehovet. Dövstumskolor hade exempelvis blivit ett statligt ansvar. Men å andra sidan fick landstingen 1945 ansvar för undervisning och vård av ”psykiskt efterblivna”.

Bibliotek och offentlig konst

Under 1930-talet fick landstingen en hel del kulturella och bildande uppdrag. Länsbibliotek, museer och teatrar tillkom som ansvarsområden. Redan 1929 bestämde riksdagen att varje län skulle ha ett centralbibliotek. Centralbiblioteken bytte namn 1965 till länsbibliotek. Alltjämt var huvudmannaskapet delat mellan stat och landsting. Det var först på 1990-talet som kulturinstitutionen hamnade under landstingen.

Det var också under 1930-talet som landstingen engagerade sig inom kultursektorn och tog på sig uppgiften att främja offentlig konst. År 1937 beslutade riksdagen att en procent av kostnaderna vid stat-

liga byggnadsprojekt skulle gå till konstnärlig gestaltning av miljön. Det gav den offentliga konsten ett avsevärt bidrag. Landstingens satsningar på konst, inledningsvis framför allt i vårdmiljöer, skedde dock på olika sätt. I Jämtlands län började landstinget på 1940-talet stödja konstinköp genom privata initiativ av läkare i regionen. I Uppsala fick Upsala konstförening 1943 för första gången bidrag från landstinget för att föreningen skulle kunna arrangera vandringsutställningar för skolorna i länet.

När storlandstinget i Stockholm bildades 1971 beslutades att även landstinget skulle tillämpa samma regel, men procentandelen höjdes till 2 procent av produktionskostnaden. Det lade grunden för att Stockholms läns landsting har kunnat beställa och förvalta ett rikt innehav av offentlig konst.

PERIOD 3

Landstingen tiden efter 1970

Näringsar, infrastruktur och miljö

Under den föregående perioden hade åren från 1950 till mitten av 1970-talet inneburit en exempellös ekonomisk tillväxt och välbefindelseökning i Sverige. Det privata näringslivet och den offentliga sektorn hade tillsammans etablerat ett "utvecklingsblock" som stimulerade ekonomisk tillväxt samtidigt som det gav social trygghet och service inom ett flertal områden: sjukvård, föräldraskap, utbildning och bostäder.

Anledningarna till den offentliga sektorns expansion kan beskrivas utifrån olika perspektiv. Den går dels att förklara socioekonomiskt och demografiskt utifrån nya produktions- och konsumtionsmönster i samhället och en förändrad ålderssammansättning med ökad livslängd och fler äldre människor, samt att fler kvinnor gått ut på den öppna arbetsmarknaden. Den går också att förklara idéhistoriskt genom förändringar av kunskaper och åsikter; att samhällsutvecklingen under 1900-talet till stor del har präglats av idéburna rörelser som arbetar-, nykterhets- och frikyrkorörelserna. Den har också en politisk och institutionell förklaring med utvidgad rösträtt, maktförskjutning, parlamentarism och demokrati med partier och intresseorganisationer som gjort frågan om makt och inflytande i samhället radikalt annorlunda från 1863 fram till vår tid.

Förhållandet mellan dessa olika förklaringsanspråk kan man, med ekonomihistorikern Mauritz Nyströms ord se som att de "socioekonomiska faktorerna skapar en materiell grundval för önskingar och krav, de ideologiskt-kunskapsmässiga klär kraven i ord och de politiskt-institutionella gör beslut möjliga."

Då blir den förklarande drivkraften att det är en efterfrågan som ska tillfredsställas, att de offentliga utgifterna växer eftersom efter-

frågan på offentliga tjänster stiger. Det är ett *konsumentperspektiv* på service som tillhandahålls av offentliga institutioner och som har haft en stark ställning i teoribildningen kring offentlig sektor under de senaste decennierna. Detta ligger också i linje med ekonomiska teorier som anser att efterfrågan och marknadsimpulser styr inriktningen på produktionen. Men det finns också ett *producentperspektiv*, som utgår från att producenterna av offentliga tjänster har ett egenintresse i att verksamheten växer.

Nyström menar att marxistiska ekonomer har tenderat att se den offentliga sektorn som en ”städgumma” som varit nödvändig för att röja upp efter den privatekonomiska marknadsekonomins effekter.

Rationalisering, effektivisering och nedskärningar

Men 1970-talets slut innebar också en vändpunkt för den offentliga sektorn. Landstingens ekonomiska problem var ihållande. Under cirka ett decennium från mitten av 1980-talet visade flera landsting på kraftiga underskott, personalbrist och långa vårdköer. I början av 1990-talet öppnade den borgerliga regeringen för privat konkurrens med landstingen genom alternativa vårdformer. Systemet med husläkare infördes 1994, men upphävdes av den socialdemokratiska regeringen redan året därpå. Det var ett talande bevis för att privata lösningar och reformer som tillät privata vinster och konkurrens mellan offentligt finansierade och privata intressen var oerhört känsliga inom just hälso- och sjukvården. Antalet landstingsanställda skars på de flesta håll kraftigt ned. I regioner som tidigare hade satsat stort på den offentliga sektorn för att uppväga en minskad industrinäring – till exempel Värmland eller Dalarna – utgjorde antalet anställda inom landstingen drygt hälften år 2010 jämfört med tjugo år tidigare.

Landstingen blev hårt drabbade av den ekonomiska krisen och den stigande arbetslösheten som först slagit mot den privata sektorn omkring 1990. Ett antal effektiviseringsåtgärder vidtogs och landstingen genomförde en omstrukturering som flera forskare menade skulle ha skett ändå, men som 1990-talskrisen definitivt påskyndade. Landstingen drog markant ned vårdplatserna. Samtidigt medförde den snabba medicinska utvecklingen att behandlingsmetoderna blev

mer effektiva och vårdtiderna kortare. Personalstrukturen ändrades vilket innebar färre anställda med kort utbildning jämfört med tidigare. En varaktig effekt av de organisatoriska förändringarna under 1990-talet var att vård och omsorg skiljdes åt och fick olika huvudmannaskap. Läkarcvården förblev en landstingsverksamhet medan omsorgen framför allt blev ett kommunalt ansvar.

Sammantaget fick tiotusentals anställda, framför allt undersköterskor och vårdbiträden lämna sina jobb i början på 1990-talet. Antalet årsarbeten inom den landstingsfinansierade sjukvården minskade med 15 procent mellan 1992 och 1998. Antalet vårdplatser minskade, sedan hänsyn tagits till Ädelreformen 1992, från 63 000 till 45 000 mellan 1990 och 1994. I Landstinget i Östergötland tvingades man att under några år minska verksamhetens kostnader med tio procent på grund av minskade skatteintäkter och sänkta statsbidrag. I Dalarnas landsting sjönk antalet anställda under 1990-talet från drygt 15 000 till 8 600.

Det var en stor omställning för administration och personal att rationalisera landstingens verksamhet, framför allt inom hälso- och sjukvård. Under den kraftiga expansionsperioden på 1960-, 1970- och början av 1980-talet hade det rått en låg medvetenhet om möjligheterna till effektivisering och – än mindre – konkurrensutsättning.

Från de sista åren på 1980-talet började landstingen även att sälja fastigheter som man inte längre behövde. Andra institutionsbyggnader, särskild gamla vårdhem och sanatorier, revs för att de var äldre och slitna och aldrig mer skulle komma att nyttjas av landstingen. För att åter ta Dalarnas landsting som exempel: mellan 1990 och 2000 minskade landstingets totala byggnadsyta med en tredjedel.

Landstingens fastighetsägande är ett gigantiskt ekonomiskt område som under 1900-talet har kommit att spela en allt större roll. Offentliga fastigheter, som sjukhus, andra vårdinrättningar, skolor och kontorsbyggnader är en central del i samhällets infrastruktur och en drivkraft i samhällsbyggandet. För perioden 2010–2015 ligger en investeringsplan i landstingens fastigheter på 40 miljarder kronor. I dag är de olika regionernas fastighetsinnehav i samma storlek som de största privata fastighetsbolagen i Sverige. När Stockholms läns landsting valde att omorganisera fastighetsförvaltningen i aktiebolaget Locum 1990 skedde det framför allt för att befria sjukhusen från

alltmer komplexa fastighetsfrågor och från skötsel och service och att låta dem koncentrera sig på hälso- och vårdverksamheten.

Regionbildningsprocesser

Det har ständigt förekommit meningsskiljaktigheter och olika tolkningar om vad som bör vara landstingens främsta verksamhet. Som regionalpolitisk aktör har landstingen alltid haft en viktig roll, även om den varit mindre framträdande under vissa tidsperioder.

De konfliktlinjer som avtecknade sig från 1970-talet, och som blev än mer tydliga från 1990-talet och fram till i dag, har för det första varit fördelningen av makt, ansvar och kostnader mellan kommuner, landsting och stat. Vilka aktörer ska driva och samordna arbetet för regional utveckling? För det andra har gränsdragningen mellan privat och offentligt varit en politisk fråga med stark sprängkraft och ideologiska spänningar inom landstingen.

Förenklat kan man säga att mot 1900-talets slut hade två huvudinriktningar utkristalliserats: Dels en som anser att landstingen har en legitim grund för regionalt självstyre genom sina direktvalda fullmäktigeförsamlingar och därmed även beskattningsrätt. Och dels en som vill reducera landstingens verksamhet till enbart sjukvårdsuppdraget – men även successivt lägga över detta ansvar på andra utförare och avskaffa landstingen. Den första inriktningen har ett bredare politiskt stöd inom flertalet politiska partier medan den andra inriktningen har sina främsta förespråkare inom moderaterna – som dock har övergivit sitt krav på att landstingen ska avskaffas – och de regionala sjukvårdspartierna.

Regionalpolitiken växte fram i Sverige under 1960-talet. Landsbygden avfolkades när industrin behövde mer arbetskraft. Efterkrigstidens urbanisering riskerade att helt utarma vissa landsbygdsområden och därmed såg stora delar av politiken en fara i att landets naturresurser inte skulle kunna användas. Regionalpolitiken skulle utgöra en motkraft till urbaniseringen och var från början ett statligt ansvar som låg på länsstyrelserna. Myndigheter utlokaliseras från Stockholm och staten gav regionalpolitiskt stöd för att värna om arbetsplatser, även inom privata företag.

För landstingens del var det framför allt den expanderande sjukvårdssektorn som bidrog till att skapa fler jobb. Det var först på 1990-talet som landstingen blev mer involverade i att driva de regionala utvecklingsfrågorna. Men den gamla regionalpolitik som växte fram under 1990-talet var radikalt annorlunda än den fördelningspolitik som hade bedrivits tidigare. Istället för att verka *utjämnan* skulle regionerna satsa på *utveckling*, vilket innebär att länen måste profilera sig och söka ta tillvara sina olika förutsättningar för att skapa tillväxt. Den regionalpolitik som växte fram hade följaktligen inte heller eftersatt landsbygd eller glesbygd i fokus, utan utvecklingspolitiken skulle gälla över hela landet – även i storstadsregionerna.

Det var svårt för de olika regionala aktörerna - främst länsstyrelse, kommuner och landsting – att få till stånd ett fungerande samarbete. Den regionala nivån i Sverige har också blivit föremål för flera utredningar och försöksverksamheter under 1990-talet. Institutionerna har varit stabila och svåra att förändra. Olika lösningar har dock prövats för att nå fram till gemensamma ”länsparlament” där regionens samlade frågor och behov kunde avgöras.

I Skåne och Västra Götaland bildades genom sammanslagningar nya storlän respektive storlandsting i slutet av 1990-talet. Inom ramen för en försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan fick landstingen i Skåne och Västra Götaland status av regioner och övertog det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Ett regionförbund bestående av kommunerna och landstinget i Kalmar län, samt därtill Gotlands kommun, ingick också i försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan.

I början av 2000-talet öppnades möjligheten i samtliga län för kommuner och landsting att bilda kommunala samverkansorgan enligt den modell som prövats i Kalmar län och att samtidigt ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Några parlament var det dock inte tal om eftersom ledamöterna inte var direktvalda utan utsågs av kommunerna och landstinget. Denna lösning etablerades successivt i ett växande antal län och det finns i dag 13 samverkansorgan.

Från 2011 permanentades försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland samtidigt som även Halland och Gotlands kommun blev regioner. När detta skrivs har åtta landsting ansökt om att få ta över

det regionala utvecklingsansvaret från 2015 och därmed bilda region i befintlig geografi samtidigt som ansökningar från ytterligare landsting diskuteras.

Nätverkssamarbeten mellan landstingen i Mälardalen

Vid sidan om en bättre organisering av hälso- och sjukvården, där de gamla länsgränserna upplevdes som ett hinder, var även kollektivtrafiken ett område som skulle behöva tillgodose kraftigt ökade krav på resande. Med större regionala arbetsmarknader och pendlingsresor för studier och arbete krävdes att man såg över trafiksituationen och reformerade kollektivtrafiken.

För Mälardalsregionen inleddes ett informellt samarbete i slutet av 1980-talet och Mälardalsrådet bildades 1992. Mälardalsrådet syfte var att binda samman de funktionella delarna för arbete här med kommunikationer, bostadsmarknad, arbetsmarknad och studier. I Mälardalsrådet ingår landstingen i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västermanlands län samt 55 kommuner i dessa län.

Regional tillväxt har varit ett huvudmotiv från regionernas politiker när det gäller strävan att bilda större och mer kraftfulla organisationer. De nya regionerna som sedermera tillkom under 1990-talets slut har också haft en avgjort större betydelse än nätverkssamarbetet inom Mälardalsrådet.

Landstingens uppgifter för näringarna i regioner

Landstingens främjande av näringarna i regionerna har onekligen förändrats sedan 1800-talets mitt. I kommunallagen från början av 1990-talet definierades vad kommuner och landsting hade för befogenheter. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting ta hand om angelägenheter av ”allmänt intresse”, vilket speglar det övergripande påbud om ”gemensamma angelägenheter” som fanns med i den första kommunalförordningen från 1863. Det innebär att kommuner och landsting fick främja näringslivets utveckling i allmänhet, men inte ge direkta stöd till enskilda företag.

När det gällde bidrag till näringsliv så betonade äldre lagstiftning att näringspolitiken var en statlig angelägenhet och att den inte fick bedrivas av vare sig kommun eller landsting. Kommuner och landsting fick inte påverka näringslivets val av lokalisering, genom exempelvis ekonomiskt stöd till företag som flyttade sin verksamhet till ett specifikt ställe, eftersom det påverkade konkurrensen. Stöd till enskilda näringsidkare fick bara lämnas om det fanns ”synnerliga skäl”, vid en nedläggning av en stor och dominerande arbetsgivare på orten, vilket skulle kunna innebära att servicenivån sjönk under det acceptabla för medborgarna. Först då kunde kommuner eller landsting ha rätt att ekonomiskt stödja näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen.

Vad som var ”minimistandard” på kommersiell service finns inte specificerat, utan det var upp till lokala och regionala aktörer att tolka detta begrepp utifrån de förutsättningar som rådde.

Men i realiteten kom landstingen och kommunerna från och med efterkrigstiden, trots förbudet, att stödja det lokala och regionala näringslivet. Från 1970-talet och framåt har det blivit allt vanligare med lokal näringspolitik och att staten snarare stödjer än motverkar lokal sponsring.

För de nya regionerna har uppgiften att främja tillväxt varit central. Men även övriga landsting – tillsammans med samverkansorgan eller på egen hand – har prioriterat arbetet för regional tillväxt. Det har handlat om insatser som påverkar *förutsättningarna* för tillväxt – som till exempel infrastruktur, kollektivtrafik, kompetensplattformar, innovationssystem, kultur och marknadsföring av regionens näringsliv. Regioner och samverkansorgan har fördelat statliga medel för regional tillväxt och medverkat till att planera, genomföra och medfinansiera projekt inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. Den konkreta ansvarsfördelningen för regional utveckling, kultursamverkan och kollektivtrafik hanteras varierar mellan länen liksom de organisatoriska lösningarna.

Landstingen har i tilltagande grad intagit en nyckelroll för regional migration och arbetskraftens rörlighet sedan man bär ansvaret för den regionala trafiken. En stor mängd invånare har sina arbetsplatser i andra kommuner än där de bor, oftast i grannkommunen. Landstingen har en sammanbindande uppgift för pendlare som

påverkar hela regioners arbetsmarknadssituation. Regional tillväxt har kunnat understödjas genom att arbetskraft kan fördelas mellan de näringar som är på tillbakagång till expansivare områden, något som särskilt gällt i storstadsregionerna under efterkrigstiden.

Hälso- och sjukvård

Tiden från 1950-talet innebar en expansiv fördelningspolitik där det ständigt fanns mer ekonomiska resurser att tillgå för att bygga ut hälso- och sjukvården. Men den snabba och konstanta ökningen av anslagen till hälso- och sjukvård fram till början av 1980-talet ersattes av en period med stagnation eller till och med krympande anslag. Kraven från staten på att landstingen skulle hålla kostnaderna och bidra till en balanserad ekonomi i samhället ledde till att de statliga bidragen reducerades – och det uppkom snart behov av förändring av lagstiftningen om den kommunala ekonomin. Följaktligen rådde en period – cirka 1985–2000 – som präglades av kraftiga neddragningar och reformer. Först vid millennieskiftet var statens bidrag till landstingen ungefär uppe i samma belopp som vid 1980-talets mitt.

Från 1945 och fram till 1980-talet var landstingen en av de mest stabila politiska institutioner som fanns i Sverige. I flera län, till exempel i Värmland, skedde inte ett enda maktskifte under denna period. Det socialdemokratiska styret av landstinget var stabilt genom årtiondena. Men från 1988 har Värmlands läns landsting haft fem maktskiften på sex val och liksom i flera andra fullmäktigeförsamlingar har nya partier tillkommit under den senaste 25-årsperioden: Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Sverigedemokraterna – och dessutom regionala sjukvårdspartier. Bildandet av sådana regionala sjukvårdspartier utifrån nedläggningar av sjukhus och sjukvårdsenheter har ägt rum i flera län, exempelvis Norrbottens län, som såg ett sjukvårdsparti bildas mot slutet av 1990-talet, och i Dalarna där ett parti sedan 2006 har mandat i landstingsfullmäktige.

Dagmarreformen

Dagmaröverenskommelsen från 1984 innebar att läkare anställda inom landstingen kunde starta en privat praktik utanför arbetstid och få ersättning från försäkringskassan om tillstånd gavs av respektive landsting. Reformen motiverades med att hälso- och sjukvård i glesbygder skulle förbättras genom att fler läkare skulle finna anledning att arbeta där. Reformen var mycket omstridd. Det var första gången som det förekom utbetalning av vårdersättning till privat verksamma läkare och sjukgymnaster. Denna värdeöverföring från det allmänna till privata stack i ögonen på många politiker och medborgare. Men den skulle bara visa sig vara ett steg på vägen mot en mer omfattande privatiseringstendens inom landstingens verksamheter. År 2007 var statsbidraget till privatpraktiserande läkare utifrån överenskommelsen 158 miljoner kronor och avsåg bland annat informationsteknologi, nationell sjukvårdsrådgivning via telefon och webb och upprätthållandet av kvalitetsregister.

Ädelreformen

Kommunerna övertog med ädelreformen 1992 huvudmannskapet för sjukvården och omsorgen av äldre och handikappade och blev huvudansvariga för enklare sjukvårdsinsatser och eftervård. Det var tidigare landstinget som hade huvudansvaret för läkarvården. Det var en avsevärd ekonomisk utgift som kommunerna därmed tog över av landstingen. En av anledningarna till reformens genomförande var att samarbetet mellan landsting och kommun inte hade fungerat tillfredsställande då ansvarsfördelningen mellan de två organisationerna ansågs vara otydlig. Målet med reformen var att integrera socialt och medicinskt arbete samt att ge vårdtagarna en bättre livskvalitet. Med god livskvalitet avsågs att de äldre och handikappade skulle få välja den vårdform och det boende de önskade. De skulle ha rätt att bo hemma även om de hade stora vårdbehov.

När primärvården byggdes ut under 1970- och 80-talen var avsikten bland annat att underlätta för den enskilde individen att få sjukvård i det egna hemmet. Det förekom diskussioner om var de äldre

skulle få sin vård, om de skulle få sin vård på sjukhem, ålderdomshem eller i sina hem. Det diskuterades om det var sjukvård de äldre egentligen behövde. Det framkom synpunkter från bland andra sjukvårdens personal om att kommunens hemtjänst borde kunna ta ett större ansvar när det gäller de äldres omsorger. Denna diskussion ledde till nya gränsdragningar för sjukvårdens ansvar. Sjukvårdens personal började ifrågasätta om inte den vård som man bedrev på institutioner där handikappade och äldre bodde till största delen handlade om social omsorg. Diskussionerna mellan sjukvårdens personal och socialtjänstens personal gällde vad som var kommunens och vad som var landstingets ansvarsområde och man saknade klara direktiv om vad som gällde.

Ädelreformen utgjorde så tillvida en avgjord kursändring, som egentligen hade inletts redan under 1970-talet, bort från den centraliserade och institutionaliserade vårdpolitiken som hade dominerat i landstingen under den expansiva fasen under efterkrigstiden.

Sjukhusstrider

Både det politiska och det institutionella landskapet förändrades i flera län under 1980- och 1990-talen till följd av stridsfrågor om sjukhus, nedläggningar och omlokaliseringar. I Norrbotten hade hälso- och sjukvårdens driftskostnader fördubblats under 1970-talet samtidigt som man inte hade märkt någon förändring eller förbättring, exempelvis i antalet läkarbesök eller vård dagar. Så det fanns ett behov att effektivisera organisationen samtidigt som det var uppenbart att alla lasarett i länet inte kunde få tillgång till nya tekniska behandlingsmetoder. Koncentrationen av resurser måste därför leda till att sjukhus lades ned.

”Vägen till Europas modernaste sjukhus” i Sunderbyn var resultatet av en kompromisslösning för Norrbotten för hur olika vårdinrättningar skulle inrättas mellan framför allt de befintliga sjukhusen i Boden och i Luleå. Byggandet av ett helt nytt sjukhus i Sunderbyn föregicks av oräkneliga motsättningar och det mest omfattande utredningsarbetet i landstingets historia. Frågan engagerade hela

Norrbotten och var upphovet till Norrbottens sjukvårdsparti som bildades 1994.

Förslaget om ett nybygge var det enda som uppfyllde landstingsfullmäktiges krav på en sänkning av de årliga driftskostnaderna med 100 miljoner kronor. De andra alternativen, som i olika mån behöll sjukhusen i Luleå och i Boden, kunde inte nå detta budgetmål trots påvisade samverkansvinster. Det anmärkningsvärda under den långa beslutsprocessen var hur frågan klöv i stort sett alla partier mitt itu. Särskilt splittrade var socialdemokraterna. Det hade sin grund i regionala motsättningar. Konkurrensen mellan Luleå och Boden om länets resurser var en geografisk motsättning som visade sig vara långt starkare än partipolitiska övertygelser. I landstingsvalet 1994 fick Sjukvårdspartiet 25,2 procent av rösterna och därmed förlorade socialdemokraterna majoriteten i fullmäktige. Men Sjukvårdspartiet lyckades inte få igenom sitt krav på folkomröstning och att riva upp beslutet om det nya sjukhuset.

Stridsfrågan om ett gemensamt sjukhus för hela länet var egentligen en levande fråga ända sedan 1930-talet. Att det gamla garnisons-sjukhuset i Boden blev Norrbottens läns lasarett på 1950-talet hörde ihop med att landstinget hade samarbetat med garnisonssjukhuset under beredskapstiden, som en nyckelinstitution för den militära infrastrukturen i regionen. Sjukhuset hade därför tidigare än i övriga landet utvecklats till ett specialiserat och modernt sjukhus. Hade inte garnisonssjukhuset funnits hade sannolikt residensstaden Luleå fått det nya länssjukhuset. Nu hamnade Sunderbyns sjukhus cirka 2 mil från båda städerna. Inget landsting har kommit undan de häftiga tvister ett sjukhusbygge för med sig. Ortsintressenas styrka och enträgenhet har i dessa frågor visat med tydlighet att länens ”folkliga representation” består av många och motstridiga viljor.

Men lika mycket stridigheter har naturligtvis också förekommit när det har handlat om nedläggningar av sjukvårdsenheter. I Norrbotten orsakade nedläggningarna av BB i Kiruna stora protester, liksom motsvarande neddragningar i flera andra län i Sverige. Protester mot stängda sjukstugor och indragna ambulanser, som till exempel ”Doroteaupproret” i Västerbottens län, har fått nationell uppmärksamhet. Protesterna och besparingarna inom särskilda glesbygdsområden har på ett tydligt sätt visat hur den demografiska och ekono-

miska utvecklingen i Sverige under de senaste 25–30 åren gjort delar av landet sårbart.

Bolagisering av hälso- och sjukvård

Mot slutet av 1980-talet inledde landstinget i Kronobergs län – som många andra landsting – en översyn av organisationen. Underskotten var stora och ekonomin allmänt dålig. Detta i kombination med att det fanns en oro över att etableringsrätten skulle släppas fri, och att landstinget och folktandvården därmed skulle tappa kompetent personal gjorde att landstinget började söka vägar att både få bättre ekonomi och öka engagemanget bland medarbetarna.

I november 1990 presenterade landstingsledningen i Kronoberg förslag på ny organisation. Det innebar den då största privatiseringen av offentlig vård i Sverige. Folktandvårdens personal erbjöds att ta över driften av tandläkarverksamheten som egna ägare genom att bilda ekonomiska föreningar. Dessa ekonomiska föreningar skulle sedan bilda ett aktiebolag tillsammans med landstinget.

Regionaliseringens tid

Det fanns historiskt en spänning mellan landshövding och länsstyrelse å ena sidan, och landstinget å den andra sidan som återkommande pockade på att bli löst. Som tidigare berörts upptogs mot slutet av 1960-talet diskussioner om hur en mer samlad regional samhällsorganisation skulle se ut och som både berörde statens och folkets representanter. Diskussionen kretsade kring två handlingslinjer, dels en samordnad statlig länsförvaltning inom länsstyrelsens ram, och dels en länsdemokrati som innebar att landstingen skulle ha ansvaret för länets utveckling.

På 1990-talet återkom diskussionen om ansvarsfördelningen mellan de statliga länsstyrelserna och de folkvalda landstingen. Regionbildningarna i Västra Götaland och Skåne, samt de samverkansorgan som tillkom i Kalmar och efterhand i andra län, var egentligen det första konkreta resultatet av ”länsdemokratispåret”. Och oenighe-

ten i förhållande till länsstyrelsen handlade inte om sjukvård utan om ansvaret för den regionala näringsutvecklingen.

Ansvarskommittén lade 2007 fram betänkandet ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” (SOU 2007:10), där huvudförslaget var att dela in Sverige i 6–9 regioner efter föregångarna Skåne och Västra Götaland. Betänkandet behandlade såväl det regionala utvecklingsansvaret, sjukvårdens behov och betydelsen av en bättre samordnad stat.

Ansvarskommitténs förslag fick ett starkt stöd från såväl kommuner som landsting och följdes av livliga diskussioner med syftet att bilda större regioner. Diskussionerna har dock inte lett till några konkreta resultat. Även om det finns en bred acceptans för kommitténs förslag om att bygga en ny indelning på funktionella arbetsmarknadsregioner finns olika uppfattningar om hur gränserna ska dras. Dessutom har den nuvarande regeringen intagit en avvaktande hållning när det gäller en ny regional indelning.

Forskning

Landstingen har under senare år satsat mycket på forskning och utbildning inom medicin och hälsovård i samarbete med andra organisationer, framför allt högskolor och universitet. Landstinget i Jönköpings län liksom till exempel Stockholms läns landsting har velat karakterisera sig som ”forskningslandsting”. Det har en särskild forskningsenhet med en årlig budget på 40 miljoner kronor. Nyligen slöt landstinget ett internationellt avtal där man är en av fyra parter. De övriga är Linköpings Universitet, Dartmouth Medical School i USA samt Landstinget i Östergötland. Även Hälsohögskolan i Jönköping och Kalmar läns landsting väntas bli parter. Landstingen i Jönköpings län och Östergötland, som båda vunnit många kvalitetspriser, kommer att stå som modeller för tvärprofessionell utveckling, utbildning och forskning både i Sverige och USA. Hälsouniversitetet står för nyskapande av interprofessionella moment i grundutbildningar och Dartmouth har kommit långt i det som kallas mikrosystemtänkande. Ett viktigt syfte med avtalet är att skapa och testa nya synsätt för utveckling samt att forma en ny utbildningsmodell för de olika vårdyrkena.

Utbildning och kultur

Utbildning

Folkbildning med folkhögskolorna och utbildning inom yrkes- och centrala verkstadsskolor, lantmanna- och lanthushållningsskolor i landstingsregi, samt sjuksköterske- och barnsköterskeskolor har varit ett åtagande för landstingen som haft stor betydelse under efterkrigstiden, och särskilt efter 1960.

År 1982 hade landstingen under en kort tid huvudmannskapet för ungdomsvårdsskolorna, en verksamhet som tingen endast ansvarade för ett decennium, innan skolorna återfördes till staten 1993. Med gymnasireformen 1971 avvecklades landstingens yrkesskolor och flera utbildningar som hade försett länen med hantverks- och mekanisk kompetens fördes över till kommunerna. Även de vårdgymnasier som tillhört landstingen övergick till kommunerna under 1990-talet. På flera håll i landet hörde vårdsektorn och utbildningssektorn intimt ihop. I anslutning till lärens lasarett fanns ofta utbildningsinstitutioner för sjukvårdspersonal. Dessa utbildningsformer – sjuksköterskeutbildningarna – lämnade landstingets ansvarområde 2002 för att bedrivas inom den statliga högskolesektorn.

Kulturuppgifter

Landstingens kulturengagemang var under lång tid inte formaliserat. Ofta var länsrepresentationens involvering i kultur- och konstfrågor beroende av enskilda ledamöters initiativ. Men under 1970-talet kom landstingen att träda fram som en ledande aktör inom det kulturpoli-

tiska området och ta på sig huvudmannaskapet för flera institutioner inom teater, konst och musik.

Den statliga kulturpolitiken av år 1974 innebar dock en tydlig förändring och medverkade till ett ökat kulturutbud på regionalt initiativ. Staten skulle bidra med lika mycket bidrag för kultursatsningar som landstingen gjorde. Resultatet av det kulturpolitiska engagemanget blev etablerade institutioner i länen för bibliotek, teater- och scenkonst, musik och film.

De största bidragen till kultur gick under 1970-talet ännu till läns- museer och länsbibliotek. Men Stockholms läns landsting kom exempelvis under 1980- och 1990-talen att ägna sig åt en mängd olika kulturstödjande insatser inom scenkonst och musik och särskilda stöd för barn och ungas kulturutövande och kulturskapande växte fram. Staten och landstingsförbundet kom 1986 fram till en överenskommelse om att regionmusiken skulle övertas av landstingen.

En annan stor uppgift som har berörts tidigare har varit landstingens investeringar i offentlig konst och konstnärlig utsmyckning av de egna institutionerna, framför allt sjukhus och vårdhem. Men i Stockholm var det kanske framför allt konsten i tunnelbanan som kom att bli signifikativ för landstingets speciella roll som kulturmecepat i storstaden.

Ytterligare en aspekt av landstingens kultursatsning har handlat om en s.k. ”kulturalisering” av näringsfrågor. Det har framför allt gjort att miljö- och naturlandskap har betraktats som värdefulla ur ett kulturellt och turistiskt perspektiv. Här glider olika teman samman: landstingens ansvar för gemensamma angelägenheter som infrastruktur och värnandet om goda livsmiljöer har kopplats ihop med kulturupplevelser och besöksnäringar. I denna förening av ansvar och ambitioner kan Stockholms läns landstings arbete med och engagemang i Storstockholms skärgårdsmiljöer sägas vara en tidig föregångare.

Avslutning

Under många år har landstingens och länsstyrelsernas roll i den regionala förvaltningen diskuterats, eftersom 1600-talets länsindelning återkommande uppfattats som problematisk. Ibland har det varit landstingen och ibland länsstyrelsen som skall avskaffas. Efter 1974 års kommunsammanslagning har flera av landstingens funktioner förts över till kommunerna, eftersom dessa blivit tillräckligt stora för att ekonomiskt klara hela den sociala omsorgen om invånarna. Landstingens roll som huvudmän för sjukvården har därför kommit att renodlas från cirka 1920-talet och framåt, även om deras ansvar för kultur och kommunikationer har fortsatt att vara framträdande.

Vårdens, omsorgens och omhändertagandets historiska organisationsprocess kan karakteriseras som en rörelse från det diffusa och punktvisa vid tiden för landstingens bildande på 1860-talet till det avgränsade och välstrukturerade vid tiden för den offentliga hälso- och sjukvårdens mest omfattande period i början av 1980-talet. Men det fanns en uppenbar risk att det blev ”Sjukvård på löpande band” – för att använda titeln på en sjukvårdsorganisatorisk studie av Bertil Gardell och Rolf Å Gustafsson från slutet av 1970-talet.

Men även om både politiker och medborgare i dag vanligtvis har ett starkt fokus på landstingens hälso- och sjukvårdsuppgifter har insatserna för grundläggande regionalpolitiska insatser och initiativ varit påfallande kontinuerliga under 150 år. Landstinget har varit en hållbar organisation för samhällets grundfunktioner – hälsa, försörjning, kommunikationer, kultur och undervisning. Det har handlat om gemensamma angelägenheter med en utpräglad kontinuitet som måste behandlas långsiktigt och uthålligt, både när det gäller finansiell planering och politiskt ansvar. Det är utifrån detta resonemang

förståeligt om landstingens verksamhet under perioder har betraktats som apolitisk till sin karaktär. Mycket av landstingens ansvarsområden har handlat om djupa, grundläggande behov. Det förklarar att det uppkommit föreställningar om att ”politik” och politikens snabba svängningar i åsikter och ideologisk handlingsberedskap inte har hört hemma där. Ofta är det dock en hållning som är politisk till sin karaktär, eftersom den framför allt företräds av det parti eller de partier som under en viss tid innehar makten.

Trots att många andra institutioner i det svenska samhället har tillkommit, förändrats och försvunnit under tidsspannet av 150 år, har landstingens grundläggande form och verksamhet överlevt. Den demokratiska uppbyggnaden som fanns redan i 1860-talets kommunalreform och den egna beskattningsrätten har varit starka fundament för landstingens verksamhet. Uppgifterna har också generellt sett varit desamma över tid, om än med olika tyngdpunkter: förnya och stärka näringslivet, erbjuda förutsättningar för att bota och vårda sjuka, ge jämlika villkor för att utbilda medborgare och understödja kulturens alla former som ett viktigt berikande av samhället.

Det är närmast en slentrian som samhällsforskare att ropa på mer forskning när man ställs inför att sammanfatta komplexa historiska utvecklingslinjer. Men när det gäller Sveriges landsting är denna uppmaning mer påkallad än vanligt. Den historik som finns har i regel tillkommit i samband med olika jubileum. Framställningarna har så gott som alltid varit geografiskt och politiskt koncentrerade till *ett* landstings historia, det görs inga jämförelser *mellan* de svenska länsrepresentationerna. Möjligen diskuteras förhållandet till staten och kommunerna. Internationella utblickar och reflektioner kring regionalpolitik i andra länder har helt saknats. Oftast har sammanställningarna haft en stark förvaltningshistorisk prägel. Författarna har inte sällan varit erfarna och kunniga landstingspolitiker själva som i slutet av sina karriärer blickat tillbaka på ett utvecklingsförlopp.

Den politiska verkligheten med valresultat, beslut och investeringar – och de ofta komplicerade ansvarsfrågorna med skiftande huvudmannaskap för olika verksamheter över tid – har haft sin rättmätiga plats i de historiska tillbakablickarna. Men oftast saknas människorna – både de som var sysselsatta med att få landstingens

alla praktiska inrättningar att fungera: lärarna, sjuksköterskorna, kulturarbetarna – men också vårdtagarna, eleverna, de handikappade och psykiskt sjuka. Landstingens historia är egentligen en institutionell plattform för att skriva mikro- och kulturhistoria om det moderna Sverige. Material i landstingsarkiven finns i överflöd, men har ännu inte utnyttjats.

En annan aspekt av landstingens verksamhet som inte uppmärksammats av den tidigare forskningen är hur landstingens expansion när det gäller omsorgsverksamhet och investeringar i sjukhuskomplex, infrastruktur och andra institutionsbyggnader har präglat den svenska stadsbilden. Det finns en modern servicegördel och sjukhusstadsdelar i de flesta mellanstora och större svenska städer som har påverkat förhållandet mellan medborgarna och den byggda miljön under generationer. Det är ett byggnadssociologiskt perspektiv som inte minst måste ställa kvinnorna i centrum. Landstingen skapade offentliga miljöer och arbetsplatser som till övervägande del slussade in kvinnor på arbetsmarknaden under 1900-talet.

Den finske statsvetaren Juhani Lehto har skrivit, med fokus på de välfärdsstatsregimer som växte fram i de nordiska länderna under 1900-talet, att deras inverkan på samhällena varit som mest synliga i städerna. Etableringen av starka nationella institutioner för social omsorg, vård, utbildning, arbetsmarknadsstöd och bostäder var viktiga faktorer för efterkrigstidens urbaniseringsprocess. Den processen tog fart något senare i de nordiska länderna än i andra delar av Europa, men drog slutligen bort människor från jordbrukstillvaron till ett liv i städerna. Urbaniseringen och välfärdssamhällets expansion under framför allt 1940- till 1970-talen var parallella fenomen. Nordiska städer blev framför allt *välfärdsstäder*.

I denna process spelade landstingsinstitutionen en avgörande roll. Men den har ännu inte riktigt uppmärksammats. Åtminstone inte på samma sätt som kommunerna och den kommunala politiken har gjort. Den forskning som har bedrivits om kommunhistoria och kommunpolitik är så ojämförligt mycket rikare än forskningen kring landstingen. Det går bara att spekulera i detta mindre intresse för regionpolitik och länsrepresentationens verksamhet. Men det är också någonting som återspeglas i de politiska valen. Väljarundersökningar visar entydigt, val efter val, att medborgarna anser att lands-

tingsvalet är det minst angelägna av de tre valen – trots landstingens bokstavligen talat livsviktiga ansvarsområden.

Även om mindre orter har blivit omformade och kanske även överkörda av kommunreformerna under 1950- och 1970-talen, fortsatte kommunerna alltjämt att vara den mest gripbara geografiska, politiska och administrativa referensnivån för de flesta invånarna i Sverige: Där bor man, betalar skatt, åker buss, går i skola, har kanske sin arbetsplats. Landstinget blir vid en jämförelse mer anonym, en förvaltningskropp, opersonlig och ogripbar likt en oändlig sjukhuskorridor.

Kommunerna däremot har under en lång tidsperiod varit starka identitetsmarkörer för medborgares tillhörighet. Kommunerna utgjorde på en och samma gång en offentlig förvaltning och en arena för lokala beslut och åsikter. Kommunerna fick under 1900-talet en växande betydelse som folkförvaltning, ersatte de tidigare folkliga intresseorganisationerna och blev på så sätt en påtaglig manifestation av det ”allmänna”.

I dag kan dessa förhållanden och positioner allvarligt ifrågasättas. Antalet förtroendevalda har minskat, förvaltningen har professionaliserats och tjänstemännens inflytande ökat. Partiernas funktion som en brygga mellan folk och makt har försvagats. De ekonomiska åtstramningarna under 1990-talet, korruptionsskandaler i vissa kommuner och ett ökat missnöje med konkreta beslut minskade förtroendet för kommunalpolitiken.

Den nya kursinriktningen på 1990-talet mot ökad konkurrensutsättning och utförsäljningar av landstingens och kommunernas verksamheter och bolag var inledningsvis försiktig och inte särskilt omfattande om man jämför med utvecklingen under senare år. Den negativa uppmärksamhet som de senaste årens utförsäljningar har lett till – särskilt när det har visat sig att verksamheter sålts för billigt och resulterat i häpnadsväckande privata vinster av tidigare gemensam samhällsegendom – har i många medborgares ögon försvagat bilden av kommunerna och landstingen som institutioner för det allmänna.

Landstingens verksamhet var till en början riktad mot det agrara samhällets ekonomi och ”allmogens behov”. Den centrala positionen i den historiska utvecklingen gjorde landstingen till en bety-

dande samhällsskapande kraft inom ett flertal områden, även om hälso- och sjukvårdsansvaret renodlades alltmer under 1900-talet.

Därmed har landstingen också ansvarat för driften och organisationen av samhällets troligen mest komplexa och kunskapsintensiva verksamheter. Grunden för den snabba förändring som landstingsorganisationen har försökt hålla jämna steg med ligger i den medicinska innovationen och den vetenskapliga utvecklingen. Ny kunskap om människans kropp och själ ställer den politiska organisationen och administrativa förvaltningen inför nya utmaningar som anslagsfördelare mellan laboratorium och klinik, mellan teori och praktik. Och denna omställning går allt snabbare. Ständigt uppdaterad sjukvård är bland det mest kostsamma ett samhälle i fredstid kan ägna sig åt.

Utvecklingen mot regionbildning under de senaste decennierna understryker landstingens betydelse för att kunna omgestalta förhållandet mellan stad och land för att även i en tilltagande global och internationell tidsperiod bibehålla och utveckla de nödvändiga grundfunktionerna i det välfärdssamhälle som har skapats och utvecklats sedan mitten av 1800-talet.

Referenser

Arkivmaterial

Anslag till telefonnät, 1883. Regionarkivet Göteborg.

Landshövding Eric Sparres tal till landstinget i Älvsborgs län om skogsvård, 1870. Regionarkivet Göteborg.

Landstingets Näringsutredning, utförd av Näringskommittén, Norrbottens läns landsting 1939–1946. Norrbottens läns landstingsarkiv.

Offentliga utredningar och rapporter

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. SOU 2007:10.

Långtidsutredningen. SOU 2008:105.

Översyn av vård och omsorg för äldre – 10 år efter Ädelreformen. Regeringens kommittédirektiv 2003:40.

Litteratur

Albertsen, Niels & Diken, Bülent (2004); "Welfare and the City"; i: *Nordisk Arkitekturforskning* (2).

Berge, Anders (2007); *Sjukvårdens underklass. Sjukvården i den kommunala fattigvården 1910–1950*. Boréa Bokförlag. Umeå.

Berglund, Bengt (2005); *Borås stads historia. Del 3: Omstrukturering och anpassning 1920–2000*. Historisk Media. Lund.

Ekman, Inga-Lill & Jonsson, Gun (2004); "Ädel-reformen. Visioner och realitet i två kommuner", C/D-uppsats, Institutionen för Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet.

Fritz, Sven (1996); *25 år med Storlandstinget. Stockholms läns landsting 1971–1995*. Stockholm.

"För deras hälsas återvinnande". *Sjukhusen i Luleå och Boden 1860–1999*. (2000). Piteå.

- Isacson, Mats, Nilsson, Staffan, Götlind, Anna & Borgert, Leif (2003); *Expansion och omprövning. Fyrtio år med Landstinget Dalarna*. Hedemora.
- Jacobsson, Kerstin (red.) (2010); *Känslan för det allmänna. Medborgarnas relation till staten och varandra*. Boréa Bokförlag. Umeå.
- Johansson, Leif (1976); *Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Meddelande 1976:2.
- Johansson, Peter (2003); *Fast i det förflutna. Institutioner och intressen i svensk sjukförsäkringspolitik 1891–1931*. Arkiv Förlag. Lund.
- Karlsson, Mats O (2012); *En demokratisk samhällsbyggare under 150 år. Landstinget i Uppsala län. 150 år Landstinget i Uppsala län*. Uppsala.
- Knuthammar, Christer (1991); *Ett omvälvande sekel. Stockholms län landstings 1863–1970*. Stockholm.
- ”Landstingens fastigheter vid regionbildning”. Sveriges kommuner och landsting, 2011.
- Larsson, Lars J., Gustafsson, Bertil & Cederholm, Elisabeth (1988); *Landstinget i Kronoberg 1863–1988. En historik*. Växjö.
- Lehto, Juhani (2000); ”Different cities in different welfare states”, i: Bagnasco, Arnaldo & Le Galès, Patrick (eds.); *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge University Press.
- Anders Lidström (red.); *Ett delat Norrland – på väg mot regioner?* Umeå 2012.
- Nilsson, Göran B. (1966); ”Landstingens trälmärke”, *Scandia*.
- Nyström, Maurits (1988); ”En spegel av ett sekel. Riksdagens resor till Norrbotten 1880–1988”. Uppsala papers in economic history. Research report, 0281-4560; 19.
- Nyström, Maurits (1987); *Välfärdsbyggare i Norrbotten. Norrlands läns landsting 125 år*. Bothnica 7. Luleå.
- Palme, Sven Ulric (1962); ”De första landstingen”, i: Palme, Sven Ulric (red.); *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*, Stockholm.
- Pettersson, Ronny (2011); ”Staten och sällskapen – anslag och uppgifter förändras”, i: Wickbom, Ulf; *Idén som slog rot. Jubileumsbok Hushållningssällskapet Kalmar-Kronoberg-Blekinge 1811–2011*. Kalmar.
- Qvarsell, Roger (2009) ”Hälsa och sjukvård”, i: Christensson, Jakob (red.); *Signums svenska kulturhistoria. 1900-talet*. Stockholm.
- ”Rapport om Norrlands tillväxt. En analys av perioden 1993 till 2002”. Länsstyrelsen i Gävleborg. (2006).
- Runefelt, Leif (2011); *En idyll försvarad. Ortsbeskrivningar, herrgårdskultur och den gamla samhällsordningen 1800–1860*. Sekel Förlag. Lund.
- Schött, Harald (1921); *Östergötlands läns Landsting 1863–1912*. Linköping.

Ulfsparre, Anna Christina (red.) (1992); *Helsingborgs historia*. D. 7:2, Industri, försörjning, folkrörelser 1863–1970, [förf. Elisabeth Reuterswärd och Mats Johansson]. Helsingborg.

Wijkander, Keith (2007); "Kulturinstitutionerna i Gävleborg – länets självbild och dess speglar". Landstinget i Gävleborg. TRU-förvaltningen.

Åman, Anders (1976) *Om den offentliga vården. Byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen. En arkitekturhistorisk undersökning*. Stockholm.

Ölund, Elisabet (2005); "Emigration och kolonisation av Norrbotten. En undersökning av statens åtgärder för kolonisation av Norrbotten", C-uppsats Historia, Luleå Tekniska Universitet.

Det är 150 år sedan sedan de första kommunalförordningarna trädde i kraft. Från 1863 har landsting, städer, landskommuner och köpingar runt om i Sverige tagit sig an uppdraget att skapa ett väl fungerande samhälle. Men vägen fram till dagens lokala och regionala verklighet har varit lång, krokig och spännande. Samhället har genomgått djupa och dramatiska förändringar med svåra utmaningar och skiftande uppgifter och behov.

Sveriges Kommuner och Landsting vill med denna jubileumsbok, *150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring*, bidra till ökad kunskap och förståelse av kommunernas och landstingens roll i det svenska samhällets utveckling. Förbundet hoppas att boken även ska ge ökade insikter om hur de förtroendevaldas och de beslutande församlingarnas arbete gestaltats under åren. Boken har skrivits av Lars Nilsson, professor i historia vid Stockholms universitet och föreståndare vid Stads- och kommunhistoriska institutet och Håkan Forsell, docent i historia vid Stockholms universitet.

ISBN: 978-91-7164-966-9