

förmyndarrådet bland annat för att han i likhet med andra medlemmar av riksrådet tagit ut en högre lön än vad han hade rätt till.

Genom att Westerbergs biografi följer Rålamb genom dennes många olika roller ger boken inblickar i många delar av 1600-talets svenska samhälle – och även av det osmanska riket som Rålamb besökte i egenskap av diplomat. Författaren har uppenbarligen gjort gedigna studier av källor och litteratur. Han visar god förmåga att bedöma politiska skeenden, här har hans bakgrund som statssekreterare säkerligen tjänat honom väl. Även om Westerberg beskriver sig som en "själsfrände" till Rålamb förfaller han inte till idoldyrkan, utan skildrar utan att blinka även dennes mindre smickrande sidor. Dessa mörka sidor gör inte denne 1600-talspolitiker och -ämbetsman till en mindre intressant person, tvärtom. Dessutom ger denna skildring en mikrohistorisk inblick i hur 1600-talets svenska stat och statskick fungerade i praktiken.

*Stockholms universitet*

JOAKIM SCHERP

Lars Nilsson & Håkan Forsell, *150 år av självstyrelse: Kommuner och landsting i förändring* (Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting 2013). 495 s.

Övergången från sockenstyre till kommunalstyre brukar betecknas som ursprunget till vår tids kommuner och landsting. År 2013 var det närmare bestämt 150 år sedan de första svenska kommunallagarna trädde i kraft, vilket utgör bakgrunden till denna jubileumsbok. I förordet, som är författat av Anders Knape, ordförande i Sveriges Kommuner och Landsting, sägs syftet med boken vara att ge en bred översikt av den kommunala och landstingskommunala politiken och verksamheten från införandet av 1862 års författningar och fram till idag. En minst sagt omfattande uppgift som förbundet anförtrott åt Lars Nilsson och Håkan Forsell, båda historiker verksamma vid Stockholms universitet, att genomföra. Boken är indelad i två huvudavdelningar, den ena om kommunerna och den andra om landstingen.

Den första delen, som behandlar kommunerna, är skriven av Lars Nilsson och är den mest omfattande. När kommunalförfattningarna sattes till världen var Sverige fortfarande ett land som var präglad av den agrara näringen och vars invånare till största del bodde utanför städerna. Sedan dess har mycket hänt, både med kommunerna och med samhället i stort. Nilsson har valt att skildra den kommunala utvecklingen från äldsta tid och fram till idag utifrån tre olika teman.

Det första temat, som går under rubriken "Vad är en kommun", behandlar den kommunala geografin. Från början närapå 2 500 kommuner har minskat till dagens 290. Under 1900-talet förändrades kommunernas ursprungligen mer självständiga roll i riktning mot att bli ett redskap för staten att implementera omfattande välfärdssatsningar. På sikt tvingade det fram en storleksrationalisering, som sattes i verket genom två stora indelningsreformer omkring och efter seklets mitt. Nilsson lotsar läsaren till att förstå det tankegods som har styrt den kommunala indelningen under olika tider. Stort utrymme ges till att reda ut den ursprungliga uppdelningen i olika kommuntyper; städer, köpingar, landskommuner och municipalsamhällen, en ordning som hade sina rötter i det gamla privilegiesamhällets skarpa gräns mellan stad och landsbygd.

Det andra temat har döpts till "Vad gör en kommun" och berör den konkreta verksamheten. I landskommunerna var fattigvården initialt den tyngsta utgiftsposten i en budget som för övrigt var påfallande liten, medan i städerna investeringar i infrastruktur såsom vatten- och avloppsledning, gator och brandskydd tidigt kom in i bilden. Men det var under perioden 1920 till 1970 som den kommunala verksamheten utökades på bred front i alla former av kommuner. Under de senaste 40 åren har kostnaderna för vård och omsorg tecknat in en allt större del av den kommunala budgeten.

Det tredje temat, "Vem bestämmer i en kommun", utgår från ett politiskt perspektiv med fokus på val och valdeltagande, partier och förtroendevalda. Tonvikten i framställningen ligger på tiden efter 1919 då allmän och lika rösträtt infördes på kommunal nivå. Det demokratiska genombrottet innebar att deltagandet breddades och socialdemokratin vann mark, men ett stabilt och högre valdeltagande som närmade sig dagens nivå blev verklighet först under 1930- och 1940-talen. Från det sena 1900-talet och efter övergången till enhetskommuner lyfter Nilsson fram som generella drag en minskning av antalet förtroendevalda, att antalet heltidsarvoderade politiker blivit fler, att andelen kvinnliga politiker har ökat markant sedan 1960-talet, samt en tilltagande partipolitiserings som yttrat sig i majoritetsstyre och stigande konfliktnivåer.

En av de största utmaningarna med att skriva översiktsverk är att finna en balans i stoffet, i det här fallet att fördela utrymme och tyngd mellan olika teman, tidsperioder och mellan nivåerna nationellt/regionalt/lokalt. Det är en svår ekvation och för att lösa den kommer flera olika metoder till användning. Först och främst anlitas lagtexter, statistik och tidigare forskning. Vidare ingår i boken en omfattande avdelning med illustrationer där ett stort antal orter från norr till söder representeras i bilder och bildtexter med kommunala motiv. Dessutom görs via egna källgenomgångar empiriska

nedslag på lokal och regional nivå. Överlag ger det en bra balans, även om det finns några frågetecken. Vad gäller de egna källgenomgångarna ges till exempel ingen bra förklaring till varför under det andra temat enbart sydsvenska stads- och landskommuner jämförs i stället för kommuner med större geografisk spridning. Det finns också en tendens hos författaren att lägga större vikt vid hur det såg ut i städerna än i landskommunerna, vilket är förståeligt sett till att det var där den mest progressiva utvecklingen ägde rum. Men som de facto sägs i boken så var det inte i städerna utan på landet som de flesta människor långt in på 1900-talet levde och fick sina kommunala erfarenheter.

Dispositionen är intressant på så sätt att den kompletterar den sedvanliga kronologin med tre övergripande teman. Det är på gott och ont. Till det positiva hör att det blir lättare att följa varje tema var för sig, till exempel hur den kommunala ekonomin har förändrats från en tid till en annan. Nackdelen är att helheten blir aningen förryckt av de många omtagen i läsningen och av de gränsdragningsproblem som följer med vad som hör till vilket tema. Sambanden mellan politiska, ekonomiska och administrativa förändringar blir därför inte lika tydliga som vid en rent kronologisk disposition. Dock ska sägas att författaren på ett förtjänstfullt sätt i ett inledande avsnitt pekar på den växelvisa interaktionen, i grund och botten är det mer en smakfråga än att något väsentligt saknas.

Ser man till helheten täcker Nilsson – huvudsakligen med framgång – in ett mycket brett kommunalhistoriskt spektrum. Emellertid blir det tydligt att det gått lite väl fort fram på några ställen. Införandet av representativt styre är ett konkret exempel på där analysen hade behövt fördjupas. I många landskommuner kännetecknades mellankrigstiden av att de politiska partierna kom att få en successivt allt viktigare roll i organiserandet av den lokala politiken, något som skyndades på av en i lag påbjuden övergång från stämman till fullmäktige. Nilsson lyfter i detta sammanhang fram att det inte sällan var lågt valdeltagande i de första fullmäktigevalen och pekar på Ramsele som ett extremfall: bara en enda person röstade i det första valet till kommunalfullmäktige 1919! Men det intressanta med valet i Ramsele är inte som Nilsson påstår att det blev svårt att bevara rösthemligheten med så få röstande, utan att det inom kommunen hade träffats en uppgörelse i förväg om att hålla ett skenval. Det vill säga, det var ett uttryck för hur man på en del håll i landet försökte stå emot den förändring som de påtvingade fullmäktigevalen innebar – mot en partipolitisering av den lokala politiken. För att kunna ge en mer sammansatt bild av landskommunal politik under mellankrigstiden hade de statistiska uppgifter som källmaterialet består av behövt i större utsträckning diskuterats med resultat från fallstudier.

Den främsta styrkan i bokens första del om kommunerna är till syvende

och sist att den ger en lättillgänglig överblick av hur dagens kommuner har vuxit fram och formats som en del i samhällets utveckling. Som en service till de läsare som vill veta mer redovisas också föredömligt avsnitt för avsnitt vilken litteratur som legat till grund för framställningen.

Bokens andra del, om landstingen, är signerad Håkan Forsell. Den är kronologiskt ordnad i tre väl avpassade perioder, tiden före 1920, tiden från 1920 till 1970 och avslutningsvis tiden efter 1970. Från att initialt ha haft rätt oklara arbetsuppgifter kring vad vi idag skulle kalla "regionalt utvecklingsansvar" och med stora skillnader mellan olika landsting vad man företog sig, blev under 1900-talet sjukvården successivt den verksamhet som kom att överskugga det övriga. Även i denna del går det att diskutera urvalet av de exempel som lyfts fram från olika landsting, men med ett så begränsat utrymme förstår man att det inte varit helt lätt göra ett urval i stoffet. Tidigare forskning om landstingen är också mindre välutvecklad än den om kommunerna, vilket höjer värdet av Forsells sammanställning.

För att sammanfatta intrycken så levererar författarna vad som bäst kan kallas för en klassisk jubileumsbok. Boken vilar tryggt på tidigare vedertagna rön. Det är inte några vetenskapliga nyheter som presenteras, vilket inte heller är syftet. Författarna har fått kämpa mellan att å ena sidan beskriva helheten, å andra sidan även ge plats för att peka på lokala och regionala skillnader i hur kommunal- och landstingspolitik har bedrivits. I detta avseende liksom i fråga om dispositionen har jag bitvis haft vissa synpunkter på hur de har gjort sina val. Men i sin helhet är *150 år av självstyrelse: Kommuner och landsting i förändring* en gedigen bok i sin genre, ett översiktsverk att läsa för den som vill få perspektiv på hur samhället och kommunala organisationer har utvecklats över tid och i ömsesidigt beroende av varandra.

Mittuniversitetet

ERIK NYDAHL