

# Gemenskapens värme och effektivitetens kyla

## Kommunidéer för hundra år sedan

Mats Andréén, professor i idé- och lärdoms historia

Staten har åter blivit den stora Leviatan, som uppslukat alla andra självständiga offentliga korporationer. Den moderna kommunen är, oavsett sitt historiska ursprung och sina tilläventyrs ärevärdiga historiska traditioner, till alla delar ett statens kreatur.

Orden är från 1922. De hör hemma i en diskussion som pågått till och från under ett par decennier som handlade om förhållandet mellan kommunerna och staten. År 1862 hade Sverige inrättat landskommuner och stadskommuner, i vars ledning stod kommunstyrelser som tillsattes efter val, hade rätt att ta upp kommunalskatt och vars ansvar främst omfattade fattigvård och folkskola. I ett europeiskt perspektiv var Sverige sent ute med denna innovation, trots att den debatterats i bland annat riksdagen sedan 1830-talet hade dess instiftande dröjt. När vi är framme vid sekelskiftet 1900 skedde en snabb utveckling av den kommunala verksamheten, under intryck av industrialisering och urbanisering växte ambitionerna att i framför allt städerna utveckla energiförsörjning, renhållning, kommunikationer, bättre bostäder etc.

### *Idén om kommunalt självstyre*

Från inrättandet av kommunerna hade funnits en tanke om deras självständighet att utforma sin verksamhet efter eget bevåg. Den kommunala självstyrelsen var inte grundad i lagtexterna, men fanns däremot med i förarbetena. I själva verket fanns från första början en dubbelhet i synen på kommunerna. Å ena sidan tänktes de ha en viss självständighet, å andra sidan sågs de som förlängningar av den statliga administrationen i det lokala samhället.

Det lokala självbestämmandet som en politisk idé kan i ett övergripande perspektiv ses mot bakgrund av den centraliserade förvaltningsstatens behov av legitimitet och effektivitet. Idén var att individen skulle känna ansvar för samhället och förvaltningen vara närmare medborgarna. Genom lagstiftningen om stadens och kommunens självstyre hade den lokala gemenskapen vunnit ett slags frihet att sköta sin egen förvaltning. Men samtidigt hade den blivit föremål för centralmaktens disciplinering.

Talet om lokalt självstyre bar därför på två perspektiv som betonades i olika hög grad beroende på vem som formulerade sig och i vilken situation denne befann sig. Det första var ett kommunperspektiv, som utgick från den lokala gemenskapen och dess medborgare. Det andra utgick från staten och det såg den lokala gemenskapen som ett effektivt instrument att genomdriva statliga projekt och att vinna legitimitet för dessa.

Med det tidiga 1900-talets utveckling av kommunernas verksamhet följde en ökning av de uppgifter man hade att ägna sig åt, men också en större ambition från statens sida att reglera den kommunala verksamheten. Den i sammanhanget kanske viktigaste frågan handlade om att införa ett system som jämnade ut skatterna mellan kommunerna, som innebar att ambitionerna att skapa en nationell välfärdspolitik sattes före den kommunala självstyrelsen. Skatterättvisan blev från denna tid ett viktigt inslag i den socialdemokratiska politiken.

### *Yngve Larsson om kommunernas autonomi*

Yngve Larsson, som har skrivit det inledande citatet, var själv socialdemokrat under det tidiga 1900-talet. Han tillhörde då en grupp yngre partimedlemmar som inspirerades av utländska exempel argumenterade för att den kommunala självstyrelsen var ett viktigt led i att utveckla ett rättvist och demokratiskt samhälle. De hade rest i England, Tyskland och Frankrike, läst kommunsocialistisk litteratur och kontinental rättsvetenskap. Larsson hade fördjupat sig i tysken Hugo Preuss skrifter och tagit intryck av dennes organismlära. Den förstår kommun och stat som historiskt framvuxna och levande organ. I Larssons tolkning – som utvecklas i hans doktorsavhandling från 1912 – innebär det att de utvecklar livskraft, står i ett produktivt förhållande till

varandra, med förmåga att förnya sig själv och att samverka. Detta skiljer dem från döda maskiner som är konstruerade efter bestämda syften, där delarna mekaniskt påverkar varandra och då någon del går sönder kräver att en insats görs utifrån för att åter sätta maskineriet i arbete. Vi kan tolka Larssons version (liksom Preuss') av organismläran som ett sätt att förstå staden och kommunen som en varm gemenskap som hålls samman av känslomässiga band.

Det är med ett tydligt inflytande från Preuss som Larsson levererar sin grundläggande bestämning av den kommunala självstyrelsen. Ty även om kommunen skall ses som en del av en stat, är "led i statsorganismen" och underordnad denna, är den samtidigt ett subjekt i egen rätt och skall därför inte ses som en del av statsförvaltningen.

De kommunala myndigheterna äro främst kommunens organ och först i andra hand, på grund av kommunens allmänna ställning, statens; den verksamhet de utöva, är främst kommunal och först medelbart statlig.

Här har Larsson funnit en grund för att hävda en principiell autonomi, kommunerna tilldelas ett oberoende och ses som en instans i egen kraft och skilda från staten. Till den kommunala självständigheten knyter han i första hand värdena medborgarskap och legitimitet. Han pläderar för en kommunal medborgarrätt, vilket inte är så vanligt i Sverige under tidigt 1900-tal, alltså vid den tid det nationella medborgarskapet etableras. Här står han också under intryck av den tyska litteraturen där det var vanligare förekommande. Vad han syftar på är den kommunala rösträtten lika för alla, men även de möjligheter och rättigheter medborgaren ges att utnyttja sjukhus, skolor, vattenledningar, gasverk m.m.

Men 1922 är det en desillusionerad Larsson som talar. Hans idéer om kommunernas autonomi hade begränsat politiskt gensvar. Själv blev han utesluten ur SAP 1915 efter att tillsammans med konservativa skribenter ha pläderat för stöd till finländsk frihetskamp.

Staten har blivit den stora Leviatan, skriver han nu och alluderar på den berömda bilden av statsmakten från 1600-talets politiska filosof Thomas Hobbes. Larsson skriver också att staten har blivit en modern förvaltningsstat som tränger tillbaka "den liberala rättsstatens självstyrelsebegrepp". I den senare ser han ett frihetsvärde, men i den förra blott ett kargt effektivitetsvärde.

### *Vad är folkstyret?*

Larssons syn på förhållandet mellan kommun och stat kan relateras till allmänna strömningar i tidens samhällsuppfattning. En central fråga från den vidare samhällsdiskussionen – vad är folkstyret? – blandades med idéer om det kommunala självstyrets värden. På tröskeln till det tjugonde århundradet handlade de avgörande politiska frågorna i stora delar av Europa om styrets organisering och dess förankring i bredare befolkningslager. Rösträttsfrågan var aktuell. Men till detta kom den sociala frågan, som varit central sedan mitten av 1800-talet och mot slutet av seklet förts mot bakgrund av en första försiktig utbyggnad av de socialstatliga åtagandena. Kraven växte på att hålla samman de allt mer komplexa samhällena.

Kommunen kunde förstås som en respons på övergripande frågor om styrets organisering. Fattigvård och skola organiserades lokalt. Men kommunen var också något mer. När den moderna förvaltningsstaten för hundra år sedan expanderade sina verksamheter ställdes större krav på disciplinering av dess olika delar. Det handlade om kostnader och om effektivitet, liksom idealet om rättssäkerhet. Därtill kom att den utvecklade staten krävde en större kontroll av medborgarna, som skulle betala skatter.

### *Vad är ett samhälle?*

En av de riktigt stora frågorna i samhällsdiskussionen i Europa för ett hundra år sedan rörde samhällets grundläggande karaktär. Stor möda ägnades åt att förklara samhällets sönderfall. Omfattande verk skrevs om den splittring som man menade förändrade samhället på ett grundläggande sätt. Nu behandlades den sociala frågan, självmord, egoism, isolering och förlusten av en tidigare gemenskap. Förklaringar som presenterades med såväl socialkonservativa som socialistiska förtecken pekade på det moderna samhällets industrialisering, på andefattiga fabriksarbeten och på att människor slets upp från sina gamla gemenskaper när de sökte sig in till de växande städerna. Man anförde de fasta värdenas upplösning, religionens minskade roll och den gamla världsbildens sönderfall. De botemedel som anfördes tog ofta fasta på nationalismen som grund för en ny världsbild och ett nytt sammanhang

för människorna. Hos till exempel Thomas Masaryk, en av tidens mest kända nationalisterna och kulturkritiker, sågs det som viktigt att åstadkomma känslomässiga band så att människorna identifierade sig med en större gemenskap. Han och många andra tänkte sig en varm kulturgemenskap som botemedel till tidens sönderfall.

Frågan om samhällets karaktär diskuterades också med andra förtecken. Då framhövdes istället hur samhället blev alltmer instrumentellt till sin karaktär. Den tyske sociologen Max Weber utredde hur den kapitalistiska andans kalkylerande förhållningssätt vuxit i styrka och bredd ut sig. Han såg en genomgående rationalism i samhället som också kommit att präglade offentlig förvaltning och samhället överhuvud. Med ett bestämt mått av pessimism skrev han om en järnbur som människan var placerad i. Den franske sociologen Emile Durkheim hade också en tämligen instrumentell syn på samhällslivet, men såg en möjlighet till gemenskap i industrisamhällets yrkesgrupper. Då framstod den ökande arbetsfördelningen som en potential för människornas integration i det moderna samhället.

### *Varm gemenskap versus kylig effektivitet*

Frågan om samhällets övergripande karaktär och hur det skulle vara utformat, var en resonansbotten för formuleringar av det lokala självstyrets värden. Staden eller kommunen kunde förstås som en varm gemenskap, sammanhållen av känslomässiga band, delandes ett nationellt kynne med resten av landet. Den lokala enheten kunde också ses med ett kyligt rationalistiskt öga som ett instrument att skapa effektiv förvaltning. Oftast gällde det att foga samman dessa båda synsätt. När det lokala självstyret framställdes som en äldre och historiskt framvuxen gemenskap betonades den förra sidan. När kommunen och dess självstyrelse istället förstods som en modern uppfinning framhövdes istället den senare sidan. I en historisk framställning över stadsförvaltningens historia i Sverige från 1923 av högermannen Nils Herlitz finns en god illustration av denna dubbelhet, när han kommenterar hur lagstiftningen 1862 gav städerna möjlighet att göra en gemensam uttaxering bland stadens invånare för att täcka sina utgifter.

Det var mycket av det rent personliga förhållandet mellan stadens förvaltning och de enskilda medborgarna, som genom denna mekanisering gick förlorat; kommunerna blev ett mera främmande, opersonligt väsen, nästan jämförligt med staten.

Men, lägger han till, samtidigt med mekaniseringen av kommunen möjliggjordes ”en mera handlingskraftig och framsynt kommunalpolitik.” Så samsas tillbakablick med modernitet, bilden av den varma gemenskapen med den av kylig förvaltning.