

Lokalt folkstyre

KULTURARV SOM UTMANAR

Peter Aronsson



SBN 91-7289-029-0
© Svenska Kommunförbundet 2001
TEXT Peter Aronsson
FORM Maria Westberg, Ordförandet
TRYCK Alfa Print, Sundbyberg

Förord

Den svenska folkstyrelsen förverkligas enligt regeringsformen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Begreppet självstyrelse har sedan länge haft en given plats i högtidstal och allmänna deklamationer men är idag i hög grad närvarande även i den aktuella samhällsdebatten. Såväl i media och politiska församlingar som bland forskare och vanliga medborgare diskuteras frågor som rör självstyrelse och lokal demokrati och olika uppfattningar och perspektiv bryts mot varandra.

Från Svenska Kommunförbundet tror vi att debatten vinner på ett historiskt perspektiv: Hur har lokalpolitiken förändrats över tid? Vilket ursprung har självstyrelsen? Har dagens lokalpolitik något att lära av gårdagens?

För att belysa dessa och liknande frågor har Svenska Kommunförbundet uppdragit åt professor Peter Aronsson vid Växjö universitet att göra en kunskapsöversikt om det lokala självstyrets historiska roll och samtidigt lämna underlag för en framtidsinriktad debatt. Projektet har utförts inom ramen för Växjö universitet och Institutet för lokal och regional demokrati i Växjö. Resultatet föreligger nu i denna bok, *Lokalt folkstyre – kulturarv som utmanar*. Det är vår förhoppning att boken ska ge underlag för fördjupade diskussioner genom att redovisa historiska utmaningar för dagens lokalpolitik. För innehållet står författaren.

Evert Lindholm
förbundsdirektör

Innehåll

Inledning	3
Moderna utmaningar	5
Kunskap och handling	8
Lokalpolitikens föränderliga väsen	11
Otydlighet är en dygd	15
En kommun, ett folk – lokal identitet i förändring	20
Saklighet och utopi: förhandlingskulturens gränser	25
Lokalpolitikens sakområden	25
Förhandlingskultur	29
Direkt aktion istället för representation	34
Lokalpolitiska beslut fattas utan fullmäktige...	35
...eller partier...	41
... och verkställs på många sätt	48
Vad representeras egentligen i lokalpolitiken?	50
Kvotera in eliten!?	57
Kvinnornas närvaro och frånvaro	66
Lokalpolitikens sedvänja	75
Sju utmaningar	82
En svensk kommunal kronologi	84
Litteratur	85

Vårt land, som genom kommunernas sjelfstyrelse åtnjuter decentralisationens fördelar, eger ock i dessa kommuner en naturlig, lefoande grund för en organisk bildning af national representationen.

LOUIS DE GEER, INFÖR RIKSDAGSREFORMEN (1865:187)

Inledning

De hot och utmaningar som lokalpolitiken står inför idag är många: vikande väljarstöd, ointresse för partierna och för demokratin som princip och praktik, politikerförakt, budgetproblem, accelererande glesbygdsproblem, globalisering, segregering, främlingsrädsla, våld och direkt aktion i nyligen politiserade frågor. Uppräkningen nämner några av de frågor som tagit plats i mediabevakning, politisk debatt och utredningsväsende. De visar att den lokala politiken under senare decennier mer varit en arena för upplevda hot än för utopier och förhoppningar inför framtiden.

Uppmärksamheten formas ofta av nyheter om förändring. Man jämför förhållandena vid förra valet med vad som sker nu och tycker sig se en trend eller ett problem som måste åtgärdas. Men man har ofta ett kort tidsperspektiv. Det politiska minnet, liksom det ekonomiska, har den karaktären.

Syftet med denna essä är att undersöka om hotbilderna och möjligheterna ser likadana ut också i ett längre tidsperspektiv som tar ett grepp om de 2–300 år där vi känner det lokala självstyrets villkor något närmare. Motivet för detta är inte att ge en bättre prognos om framtidens utveckling, utan att bidra till den politiska fantasin. Genom att visa på att villkor och former för lokalpolitik antagit fler och annorlunda former i den svenska historien kan vi diskutera framtidens lokalpolitik på ett mer idérikt sätt än annars och bedöma förändring och kontinuitet aningen mindre andfått.

Det är inte så här de flesta tänker sig historia. Den brukar ofta berättas som förklaring till att det blev som det blev och för att visa att nästan allting har blivit bättre. Här kommer ni inte att i första hand möta historia som en berätt-

telse om vad som en gång varit, utan som exempel på vad människor kan göra när det gäller lokalpolitik, samverkan i gemensamma frågor på lokalplanet.

Urvalet är inte uttömmande och kunskapen om hur lokalpolitiken utformats före 1960-talet är långt ifrån heltäckande. Det är ett knippe utmaningar som presenteras och de bygger på min egen forskning om det lokala självstyret i ett långt tidsperspektiv. Säkert går det att finna fler utmaningar, och min förhoppning är att boken ska stimulera fler att söka bruka historien för att på detta sätt ge näring åt samtidsdebatten. 🌱

Moderna utmaningar

Frågorna om politikens utformning är i grunden mycket enkla:

Vad är meningen med lokalpolitiken?

Vilket är politikens beslutsområde?

Hur genomförs lokalpolitiken?

Vem kan, vill och får delta i beslut?

Under flera decennier har dessa grundläggande frågor utgjort självklara förutsättningar för de politiska strider som utkämpats: Är ekonomisk tillväxt det överordnade politiska målet och är politiken en spjutspets eller hämsko för utvecklingen? Ska politikens område expandera eller minska? Varför minskar viljan att delta i det politiska systemet samtidigt som krav på rättvis representation reses från allt fler grupper? Borde vi ägna frågan ovan om människors deltagande större uppmärksamhet?

Den politiska kulturen är utvecklad under ett par hundra år. Den är föränderlig i såväl övergripande målsättning som enskildheter. Samtidigt är den förvånansvärt stabil i avseenden som förhandlingskultur, kompetensområde och idéer om representation. Under efterkrigstiden har politiken tagit en allt större del av BNP i anspråk för offentliga uppgifter samtidigt som den varit utsatt för starkt förändringstryck. Man kan bruka en grov epokindelning där politiken från mellankrigstiden leder moderniseringen fram till mitten av 1970-talet och därefter är utsatt för allt hårdare krav på anpassning till krafter och processer den inte själv formulerat. Politiken har reducerats från att vara utvecklingens motor till dess ibland ifrågasatta smörjmedel.

Behovet av att mobilisera mer, kunnigare och friskare arbetskraft sågs under huvuddelen av 1900-talet som en viktig uppgift av näringslivet. Detta överensstämde med såväl socialistiska som liberala visioner av tillväxt, mer välfärd och jämställdare relationer i ett kraftfullt utvecklingsblock. Först under 1970-talet tycks man stöta i taket för denna dynamik och en fortsatt utbyggnad av den offentliga konsumtionen möter så småningom ett allt starkare motstånd både från politiskt och ekonomiskt håll av en globaliserad finansmarknad och mediakultur. Den förhandlingsinriktade enhetskulturen i ett relativt homogent Sverige utsätts för kraftiga spänningar då sekelskiftets emigrationsvåg byts mot en motsvarande immigrationsvåg från 1960-talet och framåt.

Den lokala politikens huvudsakliga sätt att möta den första fasen av välfärdsutbyggnad var rationalisering av verksamheten. Med den Rehn-Meidnerska modellen kombinerades stordriftsfördelar och solidarisk politik till både social och ekonomisk effektivitet. När denna idé omsattes inom kommunpolitiken ledde det till kommunsammanslagningar och ökade krav på statliga insatser för att säkra likhet i serviceutbud mellan kommuner med svag skattekraft och de med större tillgångar. Statlig utjämningspolitik för bred och jämnt fördelad tillväxt överordnas självstyret som politiskt mål.

Större kommuner gav också möjligheter till både en professionaliserad byråkrati och politikerroll. Det sågs som en fördel när kommunerna skulle fungera som en integrerad del i genomförandet av välfärdsstatliga åtgärder initierade på nationell nivå.

Under den andra fasen från 1970-talet och framöver stagnerar tillväxttakten i ekonomin och självförtroendet sviktar. Även om välfärdens servicedimensioner har starkt folkligt stöd så undermineras den lokala politikens självständighet och kraft från flera håll: allt färre har del i eller vill ta del i den kommunalpolitiska vardagen.

Ibland poängteras kvinnornas ovilja att delta i hierarkiska sammanträdesformer som ett hinder för förnyelse trots den massiva ökningen av kvinnors närvaro i det politiska systemet. Både de unga och kvinnorna visar sviktande intresse och uthållighet för sina nyligen erövrade positioner. Vad är de formella platserna i det politiska systemet egentligen värda?

De politiska skandalerna späder på den mistro som minskad makt för med sig. Den ära som en förtroendepost tidigare innebar kan därför inte längre uppväga det ansvar och arbete som uppdraget också förde med sig. Professionaliseringen gynnar uppkomsten av en separat politisk karriärväg.

Nya politiska rörelser uppstår samtidigt som de gamla får svårare att rekrytera: militanta veganer, *Attac* och *Reclaim the streets* utgör urbana och mediebevakade exempel, men listan kunde göras lång med rörelser i småstäder och på landsbygden med mer konkreta uppgifter på sin kravlista.

Dessa nya rörelser väljer ofta att organisera sig i nätverk istället för inom ett territorium. Å andra sidan förekommer en territoriell mobilisering på flera plan, från byar och socknar till regioner, som knyter an till ett tvivel på den nationella politikens kraft och relevans i en global värld med ytterligare en politisk nivå etablerad med EU-medlemskapet.

Den stora frågan för det demokratiska systemet är hur man förhåller sig till kraften i det nya. Ska nya grupper in i det etablerade systemet eller ska de politiska institutionerna ändras för att ge utrymme för nya sätt att formulera det politiska?

Svaret på dessa utmaningar är levande realitet för dagens politiker och medborgare. Kommunsammanslagningar, statlig styrning och professionalisering har länge utgjort dominerande tendenser. Uppenbart är att det finns en utbredd känsla av att "något" har gått förlorat, framför allt uttryckt i termer av inflytande, delaktighet och demokrati. Kommundelsnämnder, brukarinflytande, ökad valfrihet, öppna nämndmöten och liknande har prövats för att stärka banden med medborgaren, brukaren eller kunden. De flesta av dessa har sina föregångare i kommunernas långa historia. Reformerna tycks än så länge ha haft begränsade effekter i form av ökad demokrati. 🗨️

Kunskap och handling

Kan man lära av historien? Talesätten är många: "intet nytt under solen" antyder att man kan lära mycket och en gång för alla. "Historien upprepar sig aldrig" pekar åt andra hållet och säger att det inte lönar sig att blicka bakåt. Det förflutna ligger framför oss, inte bakom oss som den moderna tidens språkbild oftast anger. I princip finns det fyra grundhållningar till hur vår egen samtid hänger samman med det förflutna.

- *Det var bättre förr* är en del av en guldåldersuppfattning. Den är idag ovanlig på samhällsnivå men vanlig i våra personliga minnen. Visst var somrarna varmare och källbacken bättre förr? Kanske hade ungdomen mer respekt för de äldres vishet och företräden förr?
- Den motsatta uppfattningen, *Framsteget*, är den som genomsyrar all officiell strävan och mycket av 1900-talets självuppfattning. Vem kan säga emot de materiella framstegen och demokratins frammarsch i allt fler länder och på allt fler områden?
- Under en stor del av 1900-talet har en grunduppfattning i svensk politik varit att framtiden inte har mycket att lära av det förflutna. De nya utmaningarna saknar historiskt relevanta rötter. Brottet mellan *Förr och Nu* har blivit så tvärt att Förr hör hemma på Skansen, på semesterns jakt efter det exotiska eller i ålderdomens nostalgiska återblickar.
- Det förflutna är närvarande när vi rör oss i *samma historiska epok* och kan se att det är samma dilemman om jämställdhet, resurshushållning och konflikthantering som berörs och har direkt relevans för hur vi kan sköta vårt dagliga liv. Förintelsen är viktig som nutidshistoria för att bygga bålverk mot tendenser som pekar på ett återupprepande av det som aldrig mer får ske.

Alla människor hanterar, blandar och använder dessa fyra hållningar när vi söker skapa mening i våra liv. Ett komplicerat bruk av historiemedvetande är ständigt närvarande i all problemlösning. Dessa olika grundberättelser fångar även olika sidor av kontinuitet och förändring i samhället. Den mänskliga repertoaren är inte oändlig. Det går att förstå ett 2000 år gammalt grekiskt drama – men bara nästan – för sammanhanget är ett annat och betydelsen kan därför

inte bli densamma. I sprickan mellan dessa uppfattningar kan historien kombineras och användas som instrument för tanken, på tre olika sätt:

- Förstå det nya i samtiden tydligare genom att iaktta likheter och skillnader.
- Förstå tröghet och svårigheter att förändra.
- Inspireras – på realistisk grund.

De erfarenheter som bygger upp våra bilder av verkligheten samlas i många former. Utredningar, personliga minnen och erfarenheter, historieberättande i memoarer, medias bakgrundsreportage och professionell historieskrivning lämnar ett stort överskådligt stoff framför våra fötter. Se här, detta har hänt! Vi väljer att se somligt som avskräckande medan en annan del bär det nya goda inom sig. Men det är i första hand det förflutna, inte framtiden, som utmanar oss.

Historia är som reflektion en del i *kunskapsbildningen*. Genom att beskriva en institutions framväxt (kommunernas framväxt ur sockensjälvstyret) eller en händelses förhistoria (de nya välfärdsuppgifterna som ledde till storkommunreformen) kan vi med fog säga att vi vet varför något finns.

Den historiska dimensionen är inte den enda relevanta. Vi vill också ha reda på nyttan, samspelet som inte bara förklarar varför något kom till, utan också varför det består: gemensamma behov, uppfattningar om vad som ska vara gemensamt och vad som ska vara privat, en alltmer komplicerad arbetsdelning.

Historia är också en fråga om *legitimitet*. Det är inte bara nationer som vill ha en lång och ärorik historia, eller i annat fall tvingas göra upp med och förhålla sig till smutsfläckarna i det förflutna. Alla människor och organisationer bygger berättelser om sig själva som förklarar och ger skäl till de val som är gjorda. Det är då ofrånkomligt att historia i denna mening också blir en fråga om *identitet*. Berättelserna sjunker in och blir en del i en uppfattning om vem man är och vad man bör och får göra. Det är då de blir på djupet verksamma – och motviljan mot att överge en historia som införlivats med självförståelsen är på goda grunder stor.

Därför är det viktigt att inte begränsa historisk reflektion till att söka ytterligare belägg för sina egna ingrodda föreställningar. Istället bör mångfalden, spänningen och motsägelsen släppas in och tillåtas utmana de egna uppfattningarna. Är det lokala självstyret en oundgänglig del av den demokratiska kulturen? Måste all politisk gemenskap vara territoriell? Är graderad rösträtt

enbart av ondo? Behövs partierna som kanaler för politiskt deltagande? Har utvecklingen bara gått framåt? Det är först när vi förmår att öppna dialog med åsikter och kunskaper vi inte redan tidigare omfattade som något nytt kan skapas.

Frågorna som inledde detta kapitel kommer i det följande att belysas med långa historiska svep i flera kapitel. Den föränderliga meningen med lokalpolitiken diskuteras i *Lokalpolitikens föränderliga väsen*. Kapitlet *Otydlighet är en dygd* berör vad som är politik och vad som inte räknas dit och kapitlet *En kommun, ett folk, ett kommunalråd* tar upp var politiken gäller, vilket territorium som är aktuellt. *Saklighet och utopi* handlar om både beslutsområdets sakliga innehåll och vad som karakteriserar dess genomförande. Kapitlet *Direkt aktion istället för representation* tar upp en lång rad frågeställningar som handlar om vem och på vilket sätt man är verksam i lokalpolitiken. Till slut redovisas sju historiska utmaningar för dagens lokalpolitik. 🌟

Överallt, varest, även i despotiska stater, spår av en kommunalförfattning finnas, äro de lämningar ifrån en bättre, friare tid (...)

ERIK GUSTAF GEIJER, INTRYCK FRÅN DEN TYSKA RESAN,
(LITTERATURBLADET, MAJ 1839)

Ej sällan har denna gamla tid setts som den gamla goda tiden. Men ingalunda. Det gällde att anställa den billigaste avdankade soldaten för barnens nödortfuga undervisning eller utackordera fattighjonen till den lägstbjudande, som utfordrade dem med potatisskal och andra smulor från den rike mannens bord. Eller, kanske ännu hellre, i lönndom dumpa fattighjonen i annan kommun. Det var ofta nära nog mera fråga om gemenhet än gemensambet.

NILS STJERNQUIST (2000)

Lokalpolitikens föränderliga väsen

Forskning och utredningar syftar oftast till att ge en mer nyanserad bild av vad som kan förbättras och vilka val som behöver göras om det uppstår målkonflikter. För det lokala självstyret så har det över tid funnits flera uppfattningar om vad det är till för och vilka problem det kan lösa.

Sockensjälvstyret fick sin plats i lagarna först i prästerskapets privilegier, från 1817 i författningssamlingarna och från 1866 i lagboken (1862 års författning blev till lag genom riksdagsbeslut 1865) där den sedan reglerats i större revisioner 1930, 1953, 1977 och 1991. Den ökande takten i förändringsarbetet visar på en alltmer central funktion för kommunerna i samhällsbygget, en oundgänglig del i välfärdsstatens huvudområden, vård – skola – omsorg. Men även förflyttningen från prästprivilegier till författning och sedermera lag säger något om kommunens roll i samhället.

Vad hade denna arena att göra i prästprivilegierna 1650 och 1723? Folket i socknen församlas kollektivt under prästens ledning. Det legitima uttrycket

för deras gemensamma vilja är sockenstämmans protokoll. Det kyrkliga och det världsliga går inte att skilja åt, utan hänger samman lika tätt som demokratisk ideologi, stat och politik idag.

Men det är inte självklart att det endast är hos sockenstyret i 1862 års förordning som rötterna till självstyret ska sökas. Statsvetaren Nils Herlitz förde i en viktig uppsats från 1921 fram idén att *häradsrätterna* tidigare varit det främsta uttrycket för folkstyret (Nils Herlitz, 1921). En tanke med rötter tillbaka till det tidiga nationella historieskrivandet kring odalbönderna som sammanträder sittande på tingsstenarna och fattar beslut om liv och död, som i de isländska sagorna. Den urgamla bondefriheten som nationellt särdrag är en gammal retorisk figur som använts genom seklerna och fått legitimera skilda politiska projekt.

Faktum är att häradsrätterna på landet, de medeltida landstingen och rådstugurätterna i städerna inte alls bara sysslade med rättsskipning i modern mening. De kunde även, med eller utan vapenskrammel, sköta förhandlingar mellan det lokala samhället och statsmakten och organisera gemensamma angelägenheter som rörde kommunikationer.

Det var då inte märkligt att det var via sambandet mellan sockenstämma och häradsting man sammanträdde för att välja riksdagsmän och överlägga om deras uppdrag ända fram till slutet av 1800-talet. Då började gradvis valkretsarnas ombud att utses genom direktval, utan sockenvisa elektor.

Till denna väv bör man tänka sig en som för samman grannskapen till byar och rotar, vilka samlar lokala intressen för att få god väghållning, hålla efter de ungas ständiga utmaningar mot sedlighet och ordning, skilja mellan rätta hjälpbehövande och ovärdiga fattiga, lösdrivare, som inte kunde ställa anspråk på gemenskapens stöd.

I mitten av detta sammanhang från gård och hus till riksdagen befann sig socknen och staden. De tvåtusenfemhundra socknarna rymde lika många församlingar. De reformerta vallonerna som invandrade på 1600-talet och judarna under 1700-talet tilläts att bilda sina egna församlingar, tydligt avgränsade från den rena lutherska läran. Mer utmanande var frikyrkorörelsens krav på att i "egen regi" förkunna och tillämpa den evangeliska läran i fria församlingar under 1800-talet. Det utgjorde ett hot mot idén om enheten mellan folk och jord. Enhetstanken kunde lättare släppas på lokalnivå just för att det skedde i nationalismens tidevarv. Då byggde den svenska gemenskapen en annan idé om hur vi hör samman där Guds församling inte var lika central längre.

Så flyttar också regelverket vid samma tid över från det kyrkliga privilegiet att hålla sockenstämma till den världsliga författningen. Häradsrätten har då sedan drygt hundra år lämnat över den mesta politiken till andra händer och specialiserat sig på juridiken.

Nu frigörs allt tydligare socknens verksamhet från den religiösa liturgin. Den världsliga författningen samlar upp erfarenheterna och sammanfattar vad man kan och inte kan göra. Det nya med 1862/65 är att denna lokalpolitik på nytt fogas in i den stora historien, men inte i den kyrkliga gemenskapens universella gemenskap, utan det nationsbygge som omger riksdagsreformen 1866. Nationen ska representeras istället för stånden, och det kan ske dels genom rösträtt till de egendomsägare man hoppades skulle besitta nödig bildning (2:a kammaren), dels via folket som det representeras i kommunerna. Här ska valmän och ledamöter till de nyinrättade landstingen utses. Och dessa ska i sin tur ur en exklusiv skara välja ledamöter till 1:a kammaren. Kommunerna blir både formellt och som medborgarskola en del i nationen. Därför hör de från och med nu hemma i lagboken och inte som en hushållsreglering i författningssamlingen.

Framsteget är den dominerande grundmodellen för hur man uppfattar historia. Det gäller också för det lokala självstyret. Samtidigt fanns där tidigt en idé om det gyllene förflutna: den ursprungliga församlingen och rättsgemenskapen mellan odalbönder på tinget beskrevs ofta som rötterna för de moderna demokratiska strävandena. Inte minst var detta tydligt i föredrag och politisk retorik i tider av auktoritärt hot som på 1930-talet. Både socialdemokrati, bondeförbund och höger såg det lokala självstyret som ett utskott av en svensk folkfrihet viktig att slå vakt om under moderniseringen. Det var egentligen bara kommunisterna som såg en rent statlig välfärd som bästa vägen till rättvisa. Samtidigt krävdes en rationell styrning där kompetenta experter gav riktlinjer för framsteget på samma sätt som kyrkoherden stått för församlingens tukt i civilisationsprocessens tidigare steg.

Under den mer samhällskritiska tid som 1970-talet utgjorde ställdes fokus snarare mot det som i våra ögon var ojämnt i äldre tiders politiska former: företrädet för jordägare och den såsmåningom allt tydligare graderingen av rösträtt efter skattekraft. Detta beskrevs som ett rätt uttryck för ett klassamhälle, som först med det aktiva bekämpandet från liberala vänsterkrafter under slutet av 1800-talet gav vika för principen *en man en röst*, och än senare, *en människa en röst*.

Några få röster har lyft fram det deltagardemokratiska arvet, stämman som politiskt forum och de församlingsanknutna kommunerna som ett positivt

arv som minskat i styrka under 1900-talet. Däremellan finns det flera som framhållit den långa kontinuiteten i en tät relation mellan samhälle och stat i Sverige. Formerna har skiftat, men vi lever i samma epok där föga ändrats i grunden. De ser den svenska modellens rötter längre bak än 1930-talet.

Den moderna statsvetenskapliga forskningen uppfattar inte ett mer aktivt förhållningssätt till det förflutna som nödvändigt och ger därmed uttryck för idén om att vi nu lever i en radikalt ny värld. Pliktskyldigast ger man då ett legalt startskott åt kommunernas historia med förordningen 1862. Men det är med välfärdsstatens framväxt och den kommunala delen i denna som det nya börjar på allvar. Det är balansen mellan krav på likhet, effektivitet och demokratins former som är den moderna diskussionens huvudteman.

Vi kan även notera att dessa berättelser om den lokala politiken väljer olika förklaringar till dynamiken i dess förändring. Den kulturhistoriska eller institutionella ådran, betonar tyngden i det historiska arvet, på gott eller ont. I de kortare perspektiven finns en mer maktrealistisk, eller cynisk variant, som förklarar förändringen med behovet av smörjmedel och socialt lugn eftersom den ekonomiska maktutövningen styr politikens utveckling, också lokalpolitiken. Den mer positivt erkännssamma berättelsen ser istället aktörerna, folkrörelserna, de goda ledarna och reformatörernas inflytande som mer betydande.

De flesta perspektiven har sina poänger och flera av dem kan knytas samman. Ett politiskt system kan inte vara dysfunktionellt i förhållande till ekonomin utan att skapa starka spänningar och social oro. Aktörerna förutom kan formen och innehållet i politiken bli olika, så som det finns stora olikheter mellan länders sätt att ordna sin lokalpolitik. Och för det långa perspektivet talar att det inte är så svårt att förstå skillnaderna, till exempel inom Norden, där lokalpolitiken har spelat en olikartad roll i nationsbygget under 1800- och 1900-talet. I Norge och Finland blev de tidiga uttryck för nationell politisk självkänsla när denna var formellt blockerad av i det ena fallet unionen med Sverige och i det andra fallet ställningen som storfurstendöme under ryskt välde.

Udden i min egen redogörelse riktas mot osynliggörandet av den lokala politikens centrala roll i själva samhällsblivandet. Alla dessa röster, utredningar, avhandlingar och uppfattningar har i huvudsak riktats mot sakfrågor och inte mot det lokala självstyrets roll för den demokratiska kulturen som helhet. Bakom genomgången i denna bok ligger ett politiskt-filosofiskt perspektiv som hävdar att den verklighets- och människouppfattning som fokuserar på konstitutioner och regelverk är otillåtligt förenklad. På sikt kommer den därmed att underminera det system och den utveckling den säger sig slå vakt om. 🌊

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

REGERINGSFORMEN § 1:1

Otydlighet är en dygd

Det är närmast en självklarhet för vår tid att vi verkar inom sammanhang som kräver skilda ting av oss. I arbetslivet gäller andra normer än i privatlivet. För det politiska livet kräver vi till exempel en offentlighetsprincip som grundläggande villkor. Tillämpad i hemmet skulle samma princip uppfattas som ett intrång i privatlivets helgd. Ett villkor för inte bara ekonomisk överlevnad utan för framsteg och fortsatt utveckling är företagets vinstproduktion. Sådant är uttryckligen förbjudet för kommunal verksamhet och utgör inte självklara livsmål för en privatperson. Och så skulle vi kunna fortsätta och visa på hur skilda dygder är tillämpliga inom olika verksamhetsområden.

Lokalpolitiken hör hemma i den politiska sfären, inom det allmänna som en del av den svenska folkstyrelsen och som utövas "under lagarna". Att detta inte är hela sanningen kan vi ana, då socialnämnder anser sig ha rätt till andra överväganden än staten normerat eller en domstol slagit fast, antingen det gäller tilldelning av socialbidrag, arbetskrav eller positiv särbehandling av barnfamiljer. Är detta blott laglöshet eller en annan uppfattning om kommunal kompetens? Uppfattas kommunen som likställd med den parlamentariska statsmakten på det sätt som antyds i RF §1? Regerar man inte under lagarna? Ser man det som ett privaträttsligt kontrakt eller ett föreningsbeslut vars innehåll staten eller ens domstolarna inte har att göra med? Vilket *ursprung* har de olika uppfattningarna om det kommunala områdets särart?

Kommunernas väsen och ursprung var uppe till diskussion också i reformernas 1800-tal och svaren på frågan "Vad är en kommun" såg inledningsvis fundamentalt annorlunda ut än den i dag gängse. Att man vid mitten av 1800-talet befann sig i en omvandlingstid stod klart för iakttagare av skilda politiska åskådningar och positioner som Erik Gustaf Geijer, Carl Jonas Love

Almquist, politiker som Carl Fredrik von Waern och samhällsdebatterande akademiker och biskopar som Henrik Reuter Dahl och Johan Henrik Thoman-der. När Crusenstolpekravallerna 1838 på gatorna slog vakt om yttrandefrihet och rätten att kräva ansvarighet av statsråden så noterade Geijer kraften i den nya offentligheten, den utanför staten själv: "Vi befinna oss på den så kallade allmänna meningens stormiga ocean." (Ehnmark 1999:16)

Behovet av reformer var trängande av två skäl. För det första måste institutioner omskapas för att på nytt integrera en stat där de korporativa tillhörigheterna till stånd och undersåtlig lydnad till konungen som Guds utvalde upphört att vara trovärdiga alternativ. För det andra hindrade de liberala uppfattningarna om statens natur densamma att lägga sig i de enskilda medborgarnas väl och ve annat än som garant för militärt skydd och judiciell rättvisa. Den omsorg som allt fler egendoms- och sammanhangslösa undersåtar behövde, borde tillfredsställas av enskildas barmhärtighet genom religionens påbud, privata företag för ömsesidig vinning eller av associationer till gemensam nytta.

Det kan verka motsägelsefullt att staten trots allt lade sin hand vid problemet, och det framhölls också av en mer principfast liberal att så inte borde ske. Fria sammanslutningar bör uppkomma fritt. Denna konsekventa hållning förblev dock en åsikt, teoretiskt konsekvent, men inte politiskt gångbar.

Uppfinningen av kommunen var en av tidens stora innovationer i Europas stater. Den skulle kunna fylla både missionen att avlasta staten uppgifter den inte bör ha, och ändå få dem utförda i gemensamma former. När den skulle anpassas till svenska förhållanden såg samhällsdebattörer och politiker sig omkring efter lämpliga institutioner att bygga på och upptäckte sockenstämman som redan 1817 dragits från den kyrkliga privilegiesfären in i de ekonomiska författningarnas värld. När arbetet slutfördes så lyftes den upp till den högsta sfären av lag, stiftad och sanktionerad av riksdagen 1865.

Politiskt tillhör denna manöver de lyckade missförståndens, eller snarare mångtydigheternas fält. Olika läger tycker sig införa sin egen reform och laddar samma institution med skilda förväntningar. De konservativa ser framför sig hur en trygg utveckling garanteras genom en institution utvecklad i kyrkans hägn under kyrkoherdens ledning. Liberala reformatörer ser framför sig en beslutande församling som i kraft av sin skattekraft bildar något som mycket liknar det 1848 reglerade aktiebolaget. Inom ramen för detta klargjorda ansvarstagande, med klar koppling mellan ansvar, beslutanderätt och betalningsplikt ansåg man att de balanserande krafterna mellan tillgång och

efterfrågan borde kunna utvecklas. Konservativa och liberaler var ense om att medborgarna var liktydigt med de bofasta och egendomsägande, som såsmåningom också borde kunna lyfta sig till de högre överväganden som statens styrelse innebar.

Det var en viktig poäng att kommunen trots detta nationella band var något annat än stat, för i en liberal ideologi borde staten inte syssla med det som kommunen hade att göra, enskilda människors vardagsproblem. Istället knöt man an till idén om församlingen eller den modernare associationen, föreningen, som form för samverkan. Den graderade rösträtten liknade mer aktiebolagets samverkansprincip men den tilläts inte slå igenom fullt ut. Slutresultatet blev otydlighet: församlingstanke, föreningsprincip, bolagsbildning och medborgarfostran kom att rymmas i en och samma institution, kommunen. Otydligheten innebar också något värdefullt: dels en samhällelig flexibilitet och pragmatism som lever i gråzonerna, dels en plats för samlad bedömning och omdömesgillt beslutsfattande. Samtidigt gav gråzonerna också många möjligheter att skifta fot och dra sig undan i skuggorna när svåra beslut skulle tas.

Oklarheten om vad kommunen egentligen var för sorts organisation fyllde en viktig funktion i 1800-talets samhällsförändring. Under 1900-talet tycks förvaltningskommunen ta plats som en allmän betydelse för vad en kommun är. Men den står i ett spänningsförhållande till regeringsformens första paragraf där det lokala självstyret anges som något annat än den representativa demokratin på nationell nivå. Kommunerna prövar idag åter många nya samverkans- och beslutsformer där de oklara gränserna mellan frivilligorganisationer, social ekonomi och kommunala företag på nytt skapar osäkerhet om kommunens grundväsen. Kanske är detta inte enbart av ondo utan en förutsättning för förändring som rent av borde accentueras?

Är därför den blandning av föreningsprinciper som vi på nytt sett inom ramen för kommunen under 1990-talet ett sätt att åter låta fler former träda in för att pröva deras förmåga att klara en ny samhällsförändring? Ska vi vara mindre tvärsäkra i att både anamma dem eller fördöma dem som modenycker? Mångfalden är knappast för stor trots friare möjligheter till nämndindelning och ramanslag. Kommunallagen är fortfarande relativt strikt när det gäller möjligheterna å ena sidan för kommunen att agera mer aktivt i den ekonomiska sfären och å andra sidan att laborera med andra beslutsenheter än de stipulerade. Kommunaldelsnämnderna lider av att deras sammansättning alltid måste återspegla den parlamentariska situationen i *hela* kommu-

nen. Samlade kommundelsnämnder är likaså svåra att få kraftfulla. Man kan ifrågasätta om inte dessa halvhjärtade reformer spätt på apatin inför det politiska systemet. Den kompakta motviljan mot att använda sig av det nya folkomröstningsinstitutet tyder nog på en ovilja mot direktdemokratiska reformer utan att det behöver vara en medveten strategi från de etablerade politikernas sida.

Avståndet mellan privatlivet och lokalpolitiken har ökat dramatiskt. Otydligheten och därmed förmågan att överbrygga privata och gemensamma dygder minskar därmed. Frånvaron i den samtida kulturen kan illustrera detta. I populärkulturen ses uppenbarligen privatlivet, gärna på en yttre scen av arbetsliv, som en verkningsfull ram för diskussion av mänskliga dilemma och val. Ingen såpopera behandlar idag Kommunalrådet eller ens Statsministern på samma sätt. De dramer som där utspelar sig lämnas till nyhetsrapporteringens skandaler eller thrillerns skrämmande brottslighet som utförs av dem som skulle upprätthålla skyddet mot densamma.

På vilket sätt är den "otydliga" kommunala arenan en tänkbar arena för utveckling av det omdömesgilla beslutsfattandets sedvänja? En människa är inte sina olika roller som konsument, väljare och förälder. En människa har en uppfattning om sig själv, en berättelse om sitt eget liv som inte hoppar mellan olika sammanhang under dygnets olika timmar. Platserna som möjliggör och tvingar till bedömningar om motstridiga värden och där olika roller tvingas ta plats som delar i en ansvarig person blir allt färre. Det är nog så problematiskt att vara en god arbetskamrat eller förälder. För ett samhälle är det faktiskt nödvändigt att sätta handlandet i relation till en större gemenskap än arbetsplatsen eller familjen.

Låt mig ta ett exempel. Trafiken utgör ett konstant och överhängande hot om död och invalidisering. Det är samtidigt en nödvändig del i näringslivet och av stort värde för varje persons frihet att röra sig. Som konkreta försök att balansera dessa motstridigheter kommer trafikpolitiken och lokala ordningsstadgor att söka efter en lämplig hastighetsbegränsning för varje bestämd trafikmiljö. I de konkreta bestämmelserna manifesteras en värdering av vad olika liv är värda för omsorg. De alltmer svårframkomliga vägarna med 30-begränsning i nya bostadsområden uttrycker en ökad omsorg om barnens miljö och deras rätt att röra sig och leka i ett vidare rum runt sina hem. Samtidigt kan en 70- eller 90-väg vräka förbi landsbygdens barn på en mörk landsväg utan gång- eller cykelväg. Min poäng här är inte att det är orättvist, kanske är det inte det när en samlad kalkyl över risker och kostnader görs. Po-

ängen är att denna bedömning av egna och andras barns värde måste göras. Våra privatliv, där ett barns liv är ovärderligt, måste mötas och ett omdömesgillt val göras.

Än svårare blir frågan då prioriteringar måste göras mellan utgiftsområden. Om daghemsgrupperna måste öka i storlek (så har skett relativt dramatiskt under 1990-talet) är det ändå befogat att satsa på ett konserthus i kommunens centralort? Argument mellan olika goda, till och med starka värden, värden av andra ordningen, kan ingå i försvaret för bägge ståndpunkterna. Förmågan att se varje barn och möta deras speciella behov minskar under en kritisk nivå vid en viss bemanning. Befolkningens, även barnens och dagispersonalens, möjligheter att få njuta en symfoniorkester; stadens förmåga att konkurrera med andra om evenemang och kvalificerad (skattebetalande) arbetskraft nödvändiga för själva bygdens överlevnad och tillväxt är värden på den andra sidan.

Utmaningen är tvåfaldig: tyngden i de underliggande valen behöver lyftas fram och hållas levande på ett mer komplicerat sätt än paketlösningar erbjuder. Det är nog ingen tillfällighet att tilltron till paketlösningar i partipolitikens form nådde lokalpolitiken samtidigt som kommunsammanslagningarna och charterturismen.

I lokalpolitiken är *närheten* till komplicerande faktorer fortfarande större än i staten. Men här spelar storleken en roll. Det finns en gräns där bostadssegregation och sociala avstånd övervinner den rumsliga närheten och gör det lättare att avstå från den kvalificerade bedömning som måste göras. Nödvändigheten av att möta 'de andra', de som inte gynnades av ditt beslut, inte bara i en valsituation var fjärde år eller i en tidningsdebatt, utan i mataffären, på skolan och i teaterfoajén lägger en ytterligare god restriktion på egenintresset. 🍷

En kommun, ett folk

– lokal identitet i förändring

Under en betydande del av de senaste femhundra åren kunde nationella valutor, tullar och regelverk nationalisera ekonomierna. Detta bidrog till att vidga verkansrummet på många håll, till exempel i Tyskland där ett mycket stort antal småstaters gränser fördyrade transaktioner. Också i Sverige upphävdes många regler som band näringar till en bestämd ort (stadslagstiftningen), reglerade tillträde till yrken (skrålagstiftning) och medborgarna till en socken (inrikes pass, flyttningsrestriktioner för egendomslösa). Detta ändras med kraft under 1800-talets andra hälft och en nationalisering av regelverken skapar en nationalisering av ekonomin, men också av känslan, av självpuffattningen, som förstärkte betydelsen av att vara svensk för många människor.

Den nationella politiken spelade uppenbarligen roll för järnvägsetableringar, telegrafsystem, patent och andra nödvändiga delar i den industriella mobiliseringen. Omvänt anpassade sig näringslivets män till det nationella ramverket och såg sig ofta som en del i en nationell mobilisering inom det nationernas samfund som världen utvecklade sig till.

Den politiska mobiliseringen och omvandlingen av den äldre krigarstaten till ett ramverk för ekonomisk, juridisk och kulturell gemenskap krävde samtidigt en medborgarmobilisering av både social och kulturell karaktär. De flesta människor framlever inte sina liv i ett nationellt rum, utan i ett eller några lokala sammanhang. När staten byter skepnad krävs det en mycket stor institutionell och kulturell investering på alla plan. Skolan blir en nyckelinstitution med sin undervisning i modersmål, geografi och historia. Att kunna stava korrekt svenska är ingalunda en rent praktisk kommunikationsfråga, det är en fråga om ordning och identitet. I geografin läggs de rådande nationella gränserna som ett raster över naturtillgångar, politik och historia. Under inlandsisen skönjer vi redan de nationer som först tiotusentals år senare ska bli verklighet. Och vi delar historien som berättar om vår gemenskap och om hur vi genom heroiska insatser och lidanden blivit de vi är. Beskrivningar av skillnader fångas i landskapens variationer, men sätts genom institutioner som Skansen och Folkskolans läseböcker in i ett nationellt sammanhang, som variationer på ett tema, svenskheten.

Det är alltså ingen tvekan om kraften och betydelsen av den nationella mobilisering som karaktäriserar de senaste två hundra årens utveckling. Samti-

dig är det uppenbart att den identitet och den gemenskap som formeras på denna nivå i hög grad är ideell, inlärd och med bara svaga nedslag i en människas konkreta erfarenhetsvärld. Den gemenskap som *levs* handlar istället om det som vi förknippar med civilsamhället: arbetsgemenskaper, familj och släkt, grannskap, tros- och föreningsgemenskaper. Ibland är dessa spridda som glesa nätverk, men ofta har de varit relativt koncentrerade i rummet och bildat bakgrund till både informell och institutionell samverkan.

Institutionerna för lokalt självstyre är intressanta och centrala just för att de kombinerar de bägge formerna av institutioner: det formella sammanförandet av alla som delar egenskapen att vara medborgare inom territoriets gränser, samtidigt som de delar vardagslivets utbyte inom en överblickbar, levd gemenskap.

Detta var inte dolt för 1800-talets samtida. De såg behovet av att uppfinna kommuner, dels som en sorts mer konkreta byggstenar för den nationella gemenskapen, dels för att sköta de sysslor av omsorg och kontroll av människor som en liberal stat enligt doktrinen var förhindrad att ta sig an.

Socknen och staden har en mycket lång kontinuitet som enheter för det lokala självstyret. Delvis är det en skenbar enkelhet då många andra former för samverkan funnits: byar, rotar, municipalsamhällen, härader, länsmandistrikt, kommunalförbund osv. Trots allt är det ett särmärke för Sverige och en del andra nordeuropeiska stater, som bidragit till att skapa enhet inåt och ibland misstänksamhet utåt. Den lokala identiteten stärktes och gavs en tydlig rumslig enhet i de enhetligt utformade kommunerna.

En hög värdering av samlade verksamheter hellre än små kommuner låg också bakom de stora och i ett internationellt perspektiv radikala kommunammanslagningarna under efterkrigstiden. Hellre stora, samlade och rationellt organiserade kommuner än små eller flera överlappande kommunala ansvarsområden.

Etablerandet av blockkommunerna kan ses som en senkommen seger för ett förslag som lades fram redan 1862 om att häradet, den gamla enheten för rättsskipning, tvistlösning, väghållning, riksdagsmannaval och förhandlingar med statsmakten skulle utgöra en kommun. Det fanns ungefär lika många härader som det finns blockkommuner, (322 härader år 1860 och 289 blockkommuner 2001)

Sett i detta perspektiv är det 1952 års storkommunreform som utgör den avgörande förändringen som tjugo år senare fullbordas med blockkommunre-

formen. Då avlägsnas bandet till församlingen, eller som det stod i 1862 års förordning: "Varje socken på landet utgör för sig en särskild kommun, vars medlemmar äga att själva, efter vad denna förordning närmare bestämmer, vårda sina gemensamma ordnings och hushållnings-angelägenheter." Reformatorerna har biträtt den gradvis segrande idén om att en rationell kommun inte har med identifikation och historiska rötter att göra, utan med funktionella faktorer som skatteunderlag, professionell förvaltning och kunniga representativa politiker. Ordet "gemensamma" stryks i 1953 års kommunallag.

I det första skedet tänkte man sig att detta kunde lösas på landsbygden och i staden var för sig. Den fortsatta urbaniseringen gjorde att nästa reform satte relationen stad-omland i centrum för samma resonemang om rationell bärlighet där den lokala demokratiaspekten ägnas mindre uppmärksamhet än serviceproduktionens organisering och välfärdssystemets expansion.

Socialdemokratin var utan tvekan föregångare när det gällde att identifiera och placera kommunerna som nyckeln till välfärdsstatens expansion. När planerna skisseras av män som Gustav Möller är det inte enbart en rationell välfärdsstat som är kärnan, utan kommunerna som är en nyckel till politiken. Snart lades emellertid utredningar fram som slog fast att många kommuner var för små och oprofessionellt skötta av både politiker och i bästa fall deltid-sanställda tjänstemän för att kunna sköta de sysslor som framtiden förväntades ställa på dem. Ett relativt samförstånd har rått inom de nationella eliterna om både en statlig åtagandeexpansion och behovet av kommunsammanslagningar under 1900-talet. På samma sätt har en relativ konsensus rått bland de kommuner som skulle slås samman (de mindre) om att sådana inte behövs, utan man klarar sig själv eller med frivilliga kommunalförbund.

Det är viktigt att notera att dessa alternativa lösningar hela tiden funnits, men inte fått en central, prioriterad eller ens uppmärksammas plats. I avsnittet *Vad representeras egentligen i lokalpolitiken?* kommer jag att visa hur komplex uppfattningen var om hur ett territorium representeras via byar och orter, rotar och yrken även i de gamla små kommunerna. Dessutom förekom under 1900-talet en lång rad kommunalförbund där kommunerna samarbetade på kontraktbasis om musiklärare, barnmorskor, brandvärn, äldreomsorg och skolor. Det var denna väg för modernisering av lokalpolitiken som Finland valde som enda land i Norden.

Festtalen framhåller idag liksom tidigare det lokala självstyret som den demokratiska kulturens kärna, trots de mycket ändrade förutsättningarna. När regeringsformen 1975 i sin portalparagraf för första gången flyttar in formu-

leringen "kommunal självstyrelse" i lagtexten, har samtidigt de stora kommunsammanslagningarnas sista steg tagits. Det principiella talet om det lokala självstyrets särart ökar i takt med att den principiella skillnaden mellan lokal och statlig politik minskar.

Det kan i en sådan utveckling vara svårt att behålla den identitetsskapande funktionen hos lokalpolitiken. Utmaningarna för alla territoriella institutioner är stora i den moderna världen. Det aktiva identitetsskapandet kommer måhända att bli ett tydligare politikområde i sig framöver? Detta synes vara fallet både på europainivå och regionnivå där aktiviteten ökat för att bygga både kunskap och politiska institutioner som inte utgår från nationalstaten. Detta utgör en utmaning mot den lokala politiken.

En skillnad som inte bara har med själva storleken att göra är att församlingen, orten eller stadsdelen skulle kunna ses som en *plats* i meningen en upplevd tillhörighet där gemenskapen är en levande del av den enskildes vardagsliv, medan häradet eller regionen närmar sig den funktionella *regionen*. Istället för att resa till tinget på dagsresa kan man dagpendla med bil till arbete eller skola i centralorten. På så sätt är de stora kommunerna konsekvenser inte bara av den offentliga tillväxten utan även av nya kommunikationer som utsträcker vardagslivets räckvidd. Umgänget antar mer former av nätverk som inte är så hårt knutna till bostadsort. Men samtidigt blir det en uttunning av egenskaperna då vardagslivet varken rymmer fler timmar eller dramatiska förändringar i antalet relationer som den enskilde kan upprätthålla. Det betyder att kommunen mer och mer blir en *föreställd gemenskap* i samma mening som nationen. Med den beteckningen betonas den symboliska karaktär ett samhällsbygge har när det lämnar ansikte-mot-ansikte-relationerna på lokal nivå.

En del tyder också på att kommuner uppfattar denna utmaning och att de måste marknadsföra sig eller 'värda sitt varumärke'. En och annan stadshistorik får också blygsamt stöd av kommunledningen. Här kan dock några jämförelser ge perspektiv hur föga svenska kommuner uppfattat denna utmaning att skapa en gemensam identitet genom historiebruk. En liten kommun, Holtålen i Norge med 2300 invånare, har anställt en historiker i tre år för att skriva bygdens historia i tre band. En av Japans mindre provinser, Yamashiro, lägger upp ett för detta land ordinärt regionalhistoriskt forskningsprogram på femton år, med nära 400 anställda och en budget på 400 miljoner kronor. (Sato 2000)

För en svensk låter detta främmande. När vi gör motsvarande satsningar har det i vår mer centraliserade kultur ansetts som självklart att huvuddelen bör göras för landet som helhet och i Stockholm. Vidare har vårt land präglats av en historiekultur som framför allt betonat bristerna i det förflutna, fattigdom och orättvisa. En tänkbar historisk utmaning skulle vara att fullfölja den centralistiska linjen och inrätta *en* kommun för hela Sverige, förvisso med ett antal distrikt, men med samma styre och rättigheter. Vi närmar oss raskt detta som en logisk slutpunkt när styrningen av det lokalpolitiska fältet åter stärks efter ett decennium av större svängrum, och variation framstår som godtycke och orättvisa. Varför inte ta detta steg fullt ut?

Utgångspunkten för politik är dels att den territoriella basen för gemenskapen erkänns och att man kan komma överens om vad som är det gemensamma beslutsområdet. Det finns ju andra sätt att lösa uppgifter: privat, genom föreningar, informella nätverk etc. Vad som ska falla innanför denna gräns varierar mellan olika samhällen, men är påfallande stabilt om vi tittar på de svenska kommunernas kompetensområde. Från sent 1700-tal är "vård, skola, omsorg" kärnområden som vidgas till brandskydd, skydds jakt, bank- och försäkringsverksamhet och med hjälp av kommunallagens generalklausul till vadhelst kommunen finner tillhöra sina gemensamma angelägenheter. En otydlig formulering som skapar både strider, överklaganden och flexibilitet. Detta kan vara ett motargument mot en genomförd centralisering: otydligheten är produktiv.

De beslut och omdömen som utfördes under det sena 1700-talet är i princip desamma som idag. Var ligger den omdömesgilla balansen mellan ett långsiktigt gemensamhetsintresse och omsorgen om min egen och mina närmas-tes välfärd? Hur långt kan vänskapens, solidaritetens och hjälpsamhetens dygder sträckas utan att leda till egen och andras undergång, förlorad integritet och självkänsla? Det är dessa dygder som lokalpolitiken skulle kunna odla. I vad mån man gör det eller enbart ser det kommunala beslutsfattandet som arena för praktiska beslut som befrämjar den ekonomiska tillväxten och minskar sociala konflikter är inte en fråga om objektiva beslut. Samma socialtjänstgöring kan vara resultatet av helt olika värderingar. Utmaningen är att se lokalpolitikens institutioner som en möjlighet också i detta avseende. Kan dagens stora kommuner bilda rum för den sortens helhetliga överväganden? Ibland föreslås att detta lämnas till frivilligföreningar, byalag eller privatlivet. Också där måste samhällets väv utvecklas – men kan de ersätta en arena dit alla har tillträde som medborgare? 🌱

Saklighet och utopi: förhandlingskulturens gränser

Det lokala självstyret föddes ur de gemensamma göromålen för en kristen församling och närhetens princip för det vardagliga umgänget. Sakområdet expanderade i takt med de uppfattningar man hade om vad som tillhörde församlingens gemensamma hushållning och ordning. Bristen på statliga medel gjorde samtycket på stämman till grundformen för lokalpolitiska överenskommelser långt före det konstitutionella demokratiska genombrottet. Stämman kunde också tas i anspråk för rent statliga åtgärder. Däremellan blev den en plats för kommunikation mellan enskilda och myndigheter.

Kommunbegreppet uppstod bokstavligen ur en liberal utopi om gemensamma angelägenheter utanför statens regi. Den fick acceptans i konservativa kretsar då den också anknöt till den traditionella sockenstämman. I det tidiga nittonhundratalet är det visioner av kommunsocialism som möter en konservativt patriarkal och icke-politisk syn på kommunen. Under 1930-talet då socialdemokratin söker nya verktyg formas visionen om kommunen av socialdemokratiska utopier av två slag, också verksamma på nationell nivå. Det är myrdsalsprogrammet med tilltro till rationell och expertmässig planering av professionella kadrer och det är den möllerska linjen som söker bygga en folkgemenskap på en mer kommunitär och humanistisk grund. När den sociala sektorn tar form är det inte enbart materiell nöd som ska mildras. Det är också en samhällsgemenskap som ska byggas och ersätta, eller återgestalta, de gamla sockengemenskaperna i moderna tätorter. Fritidsverksamhet och gemensamma lokaler fyllde också denna funktion att återupprätta en historisk gemenskap som grund för den moderna gemenskapen.

När det historiska argumentet lämnar arenan på 1950-talet fortsätter expansionen både av en inre logik och med en funktionell anpassning till ett industrisamhälle som kräver också kvinnors närvaro på arbetsmarknaden. Då behöver omvårdnadssektorn en kraftig utbyggnad. Samtidigt finns en utopisk sida i detta som utvecklar en jämställdhetsretorik som sista steget i en genomförd demokratisering.

Lokalpolitikens sakområden

När expansionen steg för steg avtar efter 1970-talets mitt, kan det både tolkas som besvikelse och frustration över att lyckan och jämlikheten inte kunde pla-

neras fram och över segregationens fortlevnad, eller över att en växande medelklass krävde alltmer av en skattebas som inte kunde öka stort mer.

Storartade utopier verkar vara i hög grad närvarande i skapande och förändring av det lokala självstyret. Samtidigt är detta en bild som framför allt framträder i efterhandsperspektiv. I samtida retorik både på 1800- och 1900-tal är det kommunens karaktär av praktisk angelägenhet bortom de ideologiska trätorna som anses utmärka den lokala politiken så till den grad att den inte ens benämns som "politik". Vi har länge två val: "de politiska" och "de kommunala".

Vilka sakområden omfattar då lokalpolitiken? Under 1600-talet är det klart att den offentliga granskningen av kyrkans ekonomiska göromål var stämans centrala funktion, i vart fall där det krävdes noggranna protokoll. Kyrkans ansvarsområde var dock mer vittomfattande i den lutherska ortodoxins Sverige: Hon ansvarade för den goda fostran av undersåtar och den kristliga ordningen i församling och hushåll. På stämman kunde såväl vite utdömas över de snuskigt långa skäggen som gubbarna släpade i nattvardsvinet som straffpredikningar utslungas över syndfullt leverne som tvingar Herran att straffa landet. Klagomål över hur de unga håller sig från kyrkan och istället ligger och slappar och röker i stugorna är vanliga. Kyrkfolket sköter köpenkap, skvaller och handel på kyrkbacken i så hög grad att man på många håll kommer överens om att låsa kyrkan under gudstjänsten så folk inte kan springa ut och in. En sista rest av detta mer spänningsfyllda bruk av kyrkans offentlighet förekommer i Ljungbyholm i Kalmar län. Då arbetarrörelsen under Mörekonflikten 1932 håller massmöte på kyrkplatsen söker kyrkorådet hindra detta partiska bruk av kyrkbacken.

En del moderna kyrkor söker återuppväcka sin plats i offentligheten. Som till exempel då Råslätts kyrka mitt i köpcentrumet i Jönköping rymmer en lång rad församlingar som efter varandra firar gudstjänst en söndag år 2000. Detta kan ses som något radikalt nytt i en multikulturell och post-modern verklighet där församlingarnas långa tradition av enhet idag för första gången i historien utmanas på allvar och på bred front. Men utmaningar mot församlingsenheten och användning av kyrkan som uppfattats som hotfulla har förekommit tidigare också. Bilden av ett fortgående moraliskt förfall verkar vara en av historiens konstanter.

Kyrkan och kyrkbacken var alltså ett kommunalt rum långt fram i tiden. Den finns kvar i själva församlingsindelningen, i den kyrkliga kommunen som också har hand om skolan på många håll ända fram till 1950-talet.

Under 1700-talets slut växer ett kompetensområde fram som vidgar verksamheten från det kyrkliga området till frågor som vi lättare känner igen som kommunala. Förordningen om sockenstämmor och kyrkoråd 1817 ger följande lista över vad man kan göra, plus en generalklausul, "...samt socknens eller församlingens hushållning och allmänna angelägenheter...":

- Tillsätta funktionärer och anställa förvaltning (kyrkvärdar, rotemästare, sexmän, organist, klockare mm)
- Välja representanter för samverkan över sockennivå
- Sköta gemensamma fastigheter, ekonomi och revision av verksamheten (Bygga och sköta gemensamma fastigheter och kassor för olika ändamål)
- Skola och undervisning
- Näringspolitik (godkänna och anta sockenhantverkare, överenskomma om snöplogning, väghållning, brobyggande)
- Bank och försäkringar (bilda brandstodsföreningar och sockenmagasin)
- Socialvård (försörja de fattiga inom socknen samt besluta om vem som får flytta in)
- Hälsovård (vaccinatör och barnmorska)
- Ordningsfrågor (lokal ordningsstadga, bänklängder)
- Offentlighet och granskning: (granska delar av statliga skatterna, intyga personers förhållande för belöning, uppodlingsuppdrag, salpeterframställning)

Områden som jämfört med vår egen tids kommunalpolitik saknas här är inte många. Bostadspolitik finns inte annat än som en del av fattigvården. Kultur och fritid kan lite vanvördigt ses som en modern och sekulariserad efterföljd till omsorgen om kyrkan och verksamheten i den. De grundlagsfästa skyldigheterna att verka för demokrati och jämställdhet är inte närvarande, men är å andra sidan inga tunga budgetposter i dagens kommunalpolitik heller. De kan också ses som moderna efterföljare av det intresse för människors sedliga leverne och trosföreställningar som före sekulariseringen var en del av församlingens gemensamma angelägenheter. I praktiken lämnades de nog utanför stämman eller rådets arbetsfält så länge det inte uppenbart störde gran-

narna eller den gemensamma ordningen. Ungefär som idag. En lång tradition finns alltså för vad som i princip ses som gemensamma angelägenheter för lokalpolitik. Gränsen mot det privata är mindre skarp än i många andra länder. Förändringen de senaste tvåhundra åren är i huvudsak kvantitativ.

Det är mycket svårt att uppskatta hur expansionen ser ut. Det beror dels på en betydande variation mellan kommunerna vad gäller skatteuttaget, dels på att en stor del av utlagorna utgjordes i natura och att man saknade en enhetlig budget för kommunen före 1862. Var sak hade sin egen kassa. Dessutom var skattebasen i huvudsak hushållens fastighetsinnehav och bara till mindre del inkomst av tjänst eller kapital. Redan från 1800-talet har även statsbidrag, till exempel till skolorna, varit en del av kommunernas ekonomi.

Relationen mellan statsskatten på jordbruksfastigheterna och kommunalskatten kan vid mitten av 1800-talet uppskattas till storleksordningen 5:1. Utan tvekan har denna relation ändrats. Idag är statens totala inkomster bara något större än kommunernas samlade intäkter. Efter skattereformen 1902 är det lättare att jämföra utvecklingen i termer av skattekronor. Variationen kunde vara enorm: 1906 spände den mellan 0 och 40 kr i uttaxering med ett medelvärde på 6 skattekronor. Ökningen under 1900-talets första hälft är inte dramatisk. 1960 uppgår den till drygt 10 kr. Under det följande decenniet sker på nytt en knapp fördubbling av antalet skattekronor. Det är perioden 1965–1975 som utan tvekan står för utgiftsdramatiken i kommunernas skattehistoria. Till detta måste läggas att skattebasen växt i takt med BNP och antalet skattskyldiga. Uttryckt i andel av BNP växer kommunernas andel ungefär som skattekronorna så sakteliga under århundradet till ca 10 procent under 50-talet, för att öka dramatiskt under nästa decennium, både för kommuner och landsting.

Vi kan i den proportionella utdebiteringen finna en lång tradition som mig veterligen inte varit omdebatterad: den som har större betalningsförmåga betalar mer i proportion till detta. Vad som förändrats är uppfattningen om rösträtt: numera har den som betalar mer inte fler röster för det.

Ur den enskildes perspektiv är det inte säkert att förändringen är lika dramatisk i termer av "uppoffring". Så länge kakan växer kan både den gemensamma konsumtionen och den privata öka. Det bidrag som gjordes under det sena 1700-talet då fortfarande missväxtår och epidemier avlöste varandra var förmodligen för de flesta en större uppoffring.

Utmaningarna tycks få när det gäller verksamhetsfältet. De riktar sig väl närmast till dem som vill inskränka politikens principiella räckvidd. Och en sådan förändring vore i så fall dramatisk! Å andra sidan finns starka inslag av

både filantropi, försäkringsanstalter och entreprenad som medel för det kommunala ansvarstagandet. 90-talets experimenterande med former är snarast ett återknytande till dessa 1800-talsformer. Kanske är den homogena förvaltningskommunen under efterkrigstiden en parentes snarare än den slutgiltiga formen? Variationsrikedom är i ett längre perspektiv regel snarare än undantag.

Naturligtvis skulle alla dessa sakområden kunna skötas utan en kommun. De kan skötas av stat, marknad eller frivilligorganisationer. Så sker också i varierande grad på alla delområden. Vägvalet är här politiskt, och jag har inget att säga om det. Man kan ha olika åsikter om vikten av effektivitet, konkurrens och enhetlighet. Vad jag vill peka på är att valet av färdriktning går längre än så. Det påverkar inte bara serviceproduktionens effektivitet utan också uppfattningen om vad det är som är vårt gemensamma respektive privata åtagande och ansvar. Därmed påverkas vår uppfattning om vilka vi är, hur och med vilka vi hör samman. Denna djupgående ideologiska dimension står i bjärt kontrast till den saklighet som genomsyrar den kommunala verksamhetens dagliga utförande. Det är just därför den har sådan kraft. Sakförhållanden talar kraftfullare språk än ideologier.

Förhandlingskultur

Den svenska politiska kulturen bygger på respekt för motparten, värdet av institutionaliserad konfliktlösning och en hög värdering av enighet och social fred. Denna politiska kultur har traderats genom en rad organisatoriska lösningar på både politikens och rättens område.

Den långa traditionen av folkligt deltagande på riksdagarna är närmast unik i ett europeiskt perspektiv. Inflytandet i rättsskipning genom nämndemannainstitutet, besvärsrätten, rätten att "gå till kungs", det lokala självstyret, det omständliga utrednings- och remissförfarandet, folkrörelsetraditionen, det korporativa Sverige som tar form från 1930-talet är alla delar i ett komplicerat nätverk som institutionaliserat förhandlingskulturen. Den bygger på en förhållandevis homogen social struktur, en enhetlig kultur och en vilja till "fred" som under stabila omständigheter visat sig ekonomiskt och socialt framgångsrik. Förhandlingskulturen etableras tidigt. Redan från 1600-talet ser vi att väpnade konflikter inom landet blir allt ovanligare. Detta har tolkats på två sätt: antingen som att folket så totalt underkastats en härskande överhet att man givit upp alla försök till aktivt motstånd, eller som att möjligheterna att på ett rimligt, någorlunda rättssäkert sätt, kunna göra sin röst hörd var så pass reella att den institutionella vägen valdes hellre än den våldsamma. Jag tror att kul-

turen och politiken ägde tillräcklig komplexitet och stabilitet för att väga samman maktsträvanden och sociala och kulturella realiteter på ett sätt som gjorde att våldsutbrotten blev så få. Det går inte med ensidigt våld eller hot om våld.

Villkoren för denna förhandlingskultur ändras över tid och ser olika ut på olika platser. Handlingsalternativ kan bli otydliga när konflikter och uttryckliga meningsmotsättningar undviks, vilket borde leda till svårigheter vid snabb förändring. Det kan vara svårt för nya grupper att komma in i ett komplicerat och dolt förhandlingsspel vilket utsätter detta för spänningar vid globalisering och ökad rörlighet och då invandrare ska integreras. Hur kommer den integrativa uppgiften att lösas i framtiden?

När allt är förhandlingsbart är inte heller något heligt. Rättighetstänkandet är svagt utvecklat i den ur bondesamhället utvecklade demokratin. De aristokratiska förebilderna hade starkare genomslag både i England och Frankrike vilket gjort att individens (och familjens) rättigheter fått en starkare ställning där. I det europeiska samarbetets tid gör det att Sverige relativt ofta fällt för vad som betraktas som övergrepp mot familjens integritet – när svenska myndigheter menar sig följa lagen och se till barnets bästa.

Den svenska moderniseringen hindrades föga av individers äganderätt. När det ansågs nödvändigt för den nationella utvecklingen gick även den plutokratiskt dominerade Första kammaren på linjen att individen fick böja sig för helheten till exempel genom exproprieringslagar för vatten, el-utbyggnad och järnvägar och rätten att anlägga flottningsleder. Under 1900-talet förstärks idén om ett nationellt öde och det gemensamma ansvaret för samhället som helhet integreras med en allt mindre liberal idé om statsmakten: den sociala frågan blir nationell då massemigrationen hotar befolkningen; i samma veva blir de egna hemmen politik för att hindra urbanisering, skapa bofasta (icke-revolutionära) arbetare och realisera det goda hemmet. Så närmar sig på bred front politiken det privata och samhället till staten i 1900-talets välfärdspolitik.

En förutsättning för en utbredd förhandlingskultur på det lokala planet är förmågan att framställa de omdebatterade valen som sakfrågor utan vidare ideologiska implikationer. "Den låga utopiska nivån" i lokalpolitiken kan dock lägga hämsko på fantasin. I tider av snabb förändring hotar detta att förvandlas från en tillgång till att bli en black om foten.

Hur låg är konfliktnivån egentligen? Räkner man strejker under vissa decennier så är talen inte låga. Överklaganden till länsstyrelser och stämningar till häradsrätterna haglar tätt. Nävarna knyts i fickan och är ibland på väg upp också efter Dackefejden, som i Daldansen 1742, Klågerup 1811, Crusenstol-

pekravallerna 1838, hungerkravallerna 1854 och 1917, strejker och demonstrationer kring 1970 och gatukravaller i storstäderna som blossar upp årligen. Samtidigt är det viktigt att framhålla den konsensus som under långa tider gällt såväl rikets som kommunernas styrelse och lagarnas giltighet och sammanhållande kraft. De senare förhållandena stiger vid en internationell jämförelse ändå fram som mer av en säregenhet än förekomsten av konflikter. Också i den partistyrda staten rådde i de allra flesta frågor ett ofta tyst samförstånd om den statliga expansionen under 1900-talet. De ideologiska striderna utkämpades i retoriken som kampen mellan det onda och goda, men i realiteten gällde det förändringar på marginalen.

Vi kan notera att omröstningar förekommer relativt sällan i det institutionella livet. I det längsta söker en ordförande jämka och övertala, hota och locka för att få ett enigt beslut. Så mycket viktigare då genomförandet och hållbarheten inte kändes tryggad annars då vissa frågor kunde ses som fria överenskommelser och andra som verkställande av statliga påbud. För det mesta så registreras dock de statliga påbuden som välvilliga förslag från en statsmakt som inte känner till de lokala förhållandena, varför förslaget dessvärre inte kan genomföras just nu eller just så. Fattigstugor och undervisningsanstalter föreskrivs i vart fall från kyrkolagen 1686 och kommer till stånd så småningom – i vart fall inom en tvåhundraårsperiod...

Till förhandlingskulturen hör offentligheten. Allt sedan 1700-talet justerades protokollen, dels på papper, dels genom uppläsning från predikstolen. I likhet med statliga förordningar vann den just därigenom laga kraft i lokalsamhället. Samtidigt fick hela församlingen kännedom om vad som avhandlats och beslutats. De som inte kunde eller fick delta aktivt kunde knappast undgå ett deltagande genom denna representativa offentlighet där varje beslut och varje överklagande och bilaga till protokollen skulle offentliggöras. Det passiva medborgarskapets rättigheter är ingalunda betydelselösa.

Exemplen kan göras mångfaldiga över hur inte bara kyrkoherdarna förhandlar, lirkar och får ge sig, utan också över hur ståndspersoner av högsta rang står på stämman eller kyrkbacken och argumenterar med bönder. Så när baron tillika landshövding och lagman Salomon von Otter en söndag eftermiddag vill övertyga grannförsamlingen om det goda i att satsa på en gemensam skol- och fattigbyggnad, med en rejäl donation av honom själv som grundplåt, förväntade han sig nog stöd för sitt goda projekt. Sockenmännen däremot vill sköta sina kommunala affärer själva och tackar nej, för säkerhets skull med en skriftlig lista de sänt runt och undertecknat.

Karaktären av denna konflikt har drag som återkommer. Vaktslåendet om självbestämmandet som ett högt värde i sig. Konflikterna tycks ofta gälla annat än sakfrågan i de många striderna och omröstningarna som i decennierna runt sekelskiftet gäller taxeringsnämndernas sammansättning. Det gäller frågor om vilka grupper som är representerade, och vilken respekt enskilda personer förväntar sig. Alltså funktioner som vi inte brukar räkna som 'politiska' i rationell mening, men som har att göra med hur människor uppfattar sig själva som delar i ett samhälle.

Naturligtvis förekommer det också strider i bestämda sakfrågor. Två viktiga stridsfrågor under 1800-talet som avgjordes på helt skilda sätt var fattigvården och järnvägsutbyggnaden. Den förstnämnda fattades det ofta beslut om i enighet. Men de som inte fick eller fick för litet anslag överklagade beslutet till länsstyrelsen. Inte sällan med framgång. Järnvägsutbyggnaden var en fråga som ofta avgjordes genom omröstningar då det utan tvekan var de ekonomiskt största besluten i kommunernas historia, ofta förknippat med upptagande av stora lån. Här var det också vanligt att kyrkan, dvs den graderade rösträtten, fällde avgörande. En minoritet av stora hemmansägare och bruksägare såg ofta nyttan i högre grad än mindre röstägande, liksom de som bodde längre från station kunde tvivla på om nyttan stod i proportion till deras nödtvungna bidragande. Striderna till trots, men med starkt stöd från länsstyrelsernas utvecklingsbefrämjande ämbetsmän, växte det privata järnvägsnätet ut med kommunerna som stora investerare.

Ett tredje område var sekelskiftets nykterhetspolitik där många tätorter hade en kluven inställning till att använda sin makt över bolagsrättigheterna: å ena sidan en god inkomstkälla genom en lokal del i brännvinsbeivring och en bra draghjälp för att dra kunder till näringarna, å andra sidan en nagel i ögat för ett skötsamhetsideal som ville ge det oroliga stationssamhället en prägel av sundhet och ordnad urbanitet. Många folkrörelser utnyttjade här kommunalstämmorna som framgångsrika opinionsmöten för nykterhetsfrågorna mot de traditionella eliternas större förståelse för näringslivets behov.

Det är viktigt att notera att stämman som förhandlingsarena var helt unik i Sverige. Här möttes alla stånden som i riksdagspolitiken var åtskilda som adel, präster, borgare och bönder. Utan tvekan var olikheterna i status dem emellan glasklara. Behovet av att argumentera för sin sak tvärs över ståndsskrankorna i ett och samma politiska rum gav i vilket fall en politisk praktik som först realiserades med den allmänna och lika rösträtten till riksdagen 1919/21, ja egentligen först med enkammarriksdagens införande 1971.

Verksamheten påverkades inte heller av de svackor för riksdagens arbete som det karolinska enväldet eller den gustavianska perioden i slutet av 1700-talet medförde. Tvärtom är det under den sista perioden som en argumentationsglad möteskultur blomstrar på lokal nivå på svensk landsbygd, likväl som i de upplysta salongernas litterära sällskap. Upplysningen i Sverige tog sig andra former än på många andra håll.

Hur svensk är denna modell? Den är i vart fall svensk i den mening att bilden har varit en del av en identitet. Den uttrycker tilltro till en pragmatisk realism som gemensam överideologi, vilken i hög grad skiljer sig från det retoriska utspelet i latinska länder men också i England där tillfället till "a good argument" sällan försitts. Våra nordiska grannar, inte minst Danmark, har dock liknande anspråk som Sverige på att vara moder till den nordiska modellen.

Inriktningen på förhandling och konsensus är lättare att utveckla i lokalsamhällen med relativt homogen befolkning med samma språk, religion och livserfarenheter. Många grundföreställningar behöver inte förklaras. De delas ändå, även om uppfattningarna om hur de ska förverkligas kan variera. I tider av snabb social förändring artikuleras djupare skillnader bakom sakfrågorna: var industrialisering och järnväg en god utveckling eller skulle man slå vakt om traditionen? På samma sätt framstår idag vägvalen som mer grundläggande: är det mer virtuella eller reella mötesplatser vi behöver? Mer vägar eller mer stillhet? Bredband eller dagispersonal?

Utmaningen utvecklas också genom att allt färre kommuner visar en så enhetlig erfarenhet. Blockkommunerna innehåller ofta både stad och landsbygd, både svenskar och invandrare. Om stora delar av den politiska kulturen är underförstådd blir det svårt för nykomlingar att ta sig in. De urbana mångkulturella kommunerna likväl som de allt glesare landsbygdskommunerna behöver i ett sådant läge inte mer tyst samförstånd, utan mer av idéutbyte som vidgar den politiska fantasin. 🌐

*Med en åsikt man har är det föga bevänt
om den delas av mindre än 50 procent*

(DANIELSSON 1965)

Direkt aktion istället för representation

Rubriken anger den samtida utmaningen mot den långa vägen genom institutionerna. Så länge prestige, ära, nytta och glädje är tillräckliga så lockar politiken ambitiösa eldsjälur även om arbetsformerna är tungrodda. Om inte så väljer de flesta att dra sig tillbaka från reguljärt politiskt arbete, rösta som medborgerlig plikt, men framför allt bedriva politik när den känns på huden eller sticker i ögonen. Globala hot ger via media tillfälliga reaktioner och incitament till internationella rörelser som Greenpeace, Amnesty och Attac; lokala hot mobiliserar för skolan som ska läggas ner, "vår" flykting som miss-handlats och ska utvisas eller för gemensamma inköp av giftfria varor.

Mycket av den politiska energin hos såväl unga i storstäder som hos äldre i glesbygd tar sig idag andra former än via de politiska partierna. Är detta "enfrågerörelser" utan varaktig livskraft? Hur oundgängliga är partierna för lokal politik? Är de rent av till hinder för engagemang? Hur organiserades lokalpolitiken innan partierna gjorde inträde på arenan? Eller innan det ens fanns ett fullmäktige? Hur ska långsiktighet och representation av svaga grupper gå till om aktivister tillåts ta större plats i beslutsfattandet? Ska aktivisterna ledas in i partipolitiken eller politiken ledas ut ur partierna?

Vem vill och kan delta i lokalpolitiken? Det handlar om sakområdets art, men också om formerna och de personliga drivkrafterna. Tre huvudsakliga skäl till engagemang är

- Instrumentellt intresse för sakfrågornas bästa lösning för den enskilde i sig själv eller som representant för en grupps intresse.

- Möjligheterna att bli sedd, respekterad, bejakad som en viktig del av en gemenskap, i ett socialt sammanhang. Först under de senaste decennierna en möjlig karriärväg med försörjning.
- Uppfattningen om de egna plikterna som medmänniska och medborgare, den egna karaktären, kräver ett deltagande oavsett om det är uppoffring eller egenintresse som driver.

Traditionellt är det framför allt den första punkten som diskuteras och respekteras som legitimt och trovärdigt skäl för politiskt deltagande. I det perspektiv som lokalpolitiken diskuteras här, behöver också de bägge andra aspekterna lyftas upp, vilket kan påminna om 1800-talsdiskussionen om den vidare målsättningen med att organisera gemensamma behov just i kommunal form.

Lokalpolitiska beslut fattas utan fullmäktige...

En långvarig misstänksamhet mot "representanter" finns i den svenska politiska traditionen. Vid riksdagarna deltog adeln, representerad av samtliga ätters överhuvuden i Riddarhuset och adelsståndet. Bondeståndets ledamöter bands inte sällan hårt till sina väljare genom mer eller mindre formaliserade fullmakter utformade på sockenstämmor och häradsting. Flera valkretsar samarbetade om att sända en gemensam representant till de lägre stånden, antalet var mindre viktigt än att det rätta intresset fanns företrätt. Ståndet uppträdde sedan med enad front i riksdagen.

På lokalplanet väljer man några universalfunktionärer som ansvarar för bestämda uppdrag, kyrkvårdar, sexmän och åldermän. Både deras och övriga uppdrag visar den förkärlek stämman har för funktionärer med korta och preciserade mandat för att verkställa bestämda och konkreta beslut. Besluts-makt delegeras ytterst ogärna från sockenstämman.

Samtidigt finns det en ära förknippad med vissa av de mer inflytelserika förtroendeposterna som riksdagsman, nämndeman och kyrkvård som gjorde att de långt fram i tiden kunde vara oavlönade. På gravstenarna är även "f d kyrkvård" en titel värd att hugga i sten. Äran, inflytandet och makten, balanserade mot besväret och utsattheten. Till de mer disciplinära posterna i lokalpolitiken kunde det vara svårt att få villiga förtroendepersoner. Sedvänjan blev därför ofta ett mer eller mindre formaliserat roteringsystem kombinerat med krav på lämplighet. För vissa poster, som nämndeman, kunde ämbetena kanske "gå i arv" i flera generationer.

Deltagandet på stämmorna kunde variera mycket mer än vad senare valdeltagandet till fullmäktige gjort. Principen för deltagande var att den som berördes, ofta i betydelsen skulle betala, också skulle delta i beslutet. Många beslut hade karaktären av överenskommelser som krävde ett starkt stöd, även om frånvarande räknades in i beslutet. I allt högre grad kom detta att under 1800-talet betyda gårdsbrukarna, bönderna, respektive industriägare och borgare, men i vissa frågor och på vissa håll, också torpare och mer obesuttna. Den informella graderingen övergår under 1800-talet i en allt formellare gradering. Även om det mycket sällan kommer till formell rösträkning före 1862 års reform, så visste säkert alla om både den ekonomiska och kulturella tyngden hos deltagarna. I princip förekom det kommuner där en person hade ensam majoritet. I andra var rösträtten relativt jämnt fördelad mellan skattebetalarna.

Inflytandet varierar naturligtvis också idag, även om de tunga ekonomiska intressena knappast är reellt närvarande och rösterna inte formellt graderade. Lobbygruppernas inflytande och partipiskans vinande är andra former som sätter ramar för den enskilde fullmäktigeledamotens röstande. Men till syvende och sist är det majoritetens lika röster som avgör. Det är bra, inte bara för att det lever upp till ett ideal som har med mänskliga rättigheter att göra, utan också för att det tvingar till lika ansvarstagande – det går inte an att säga att någon annan bär huvudansvaret i kraft av sin tyngre röst.

När 1862 års förordning gav möjlighet att tillsätta en stadigvarande representation för stämman, en fullmäktige, så krävdes hälften av kommunens hela röstetal för att så skulle ske. Detsamma gällde om fullmäktige skulle avskaffas.

Det stod inte heller fullmäktige fritt att besluta om försäljning av fastighet, nya utgifter och lån som belastade skattedragarna i flera år framöver eller val till den egna församlingen och landstinget.

Detta kan ses som en första konservativ spärr, då den krävde mer än majoritet bland de avlagda rösterna. Strävan efter enighet och motviljan mot omröstningar kan beläggas för lång tid tillbaka, men kraven på kvalificerad majoritet som spärr mot förändringar kom med de formaliserade rösträttsreglerna och infördes i takt med demokratiseringen, för att rida spärr mot hastigt mobiliserade grupper och snabba förändringar.

Även om det inte kommer någon ny kommunallag vid införandet av allmän och lika rösträtt så kompletteras lagen med krav på kvalificerad majoritet år 1918. Nu krävdes tvåtredjedels majoritet för ärenden av samma slag som full-

mäktige tidigare hade att lämna åt stämman. Detsamma gällde för varje nytt utgiftsåtagande, och varje ökning som var betydande, medförde beläning eller översteg ett skattetak. Bestämmelsen kan alltså både ses som ett stärkande av fullmäktige och det representativa styret men också i hög grad som en spärr mot nya väljargrupper (läs socialisterna) att genomföra förändringar med bara enkel majoritet.

Dessa skarpa bestämmelser om kvalificerad majoritet består och flyter in i 1930 års kommunallag. Det är först med en lagändring 1948 som den enkla majoriteten härskar oinskränkt.

Det är av intresse att se hur diskussionen om värdet av en kvalificerad majoritet kan föras år 2000. Nu är det inte den i traditionell mening borgerliga sidan som argumenterar för konservativ spärr. Istället är det krafter inom socialdemokratin som talar för återinförandet av reglerna för att bland annat stoppa utförsäljning av allmännyttan. Argumenten är dock i linje med den konservativa spärran: det gemensamma arvet kan inte få förspillas av en tillfällig och föga övertygande majoritet. Skillnaden är att det nu är socialdemokratin som står bakom det som betraktas som det gemensamma "kulturarvet" vilket anses stå höjt över det partipolitiska trixandet, medan det tidigare var de ansvarskännande sparsamhetsivrarna. Reformvänner slåss mot de konservativa spärrarna, men de partipolitiska förtecknen skiftar och följer inte utan vidare de ideologiska programmen. Politiken är handlingsinriktad mer än principiell.

En stark ovilja från sockenstämman att lämna ifrån sig beslutskompetens har belagts från 1600-tal och framåt. Myndigheterna däremot har i olika skeden sett ett stort värde i att skapa fullmäktigeinstitutioner för att "ordna" det lokala självstyret.

En viktig reguljär representativ nämnd som etableras på de flesta håll är sockennämnden från 1843 – typiskt nog för att hantera sedlighet, hälsovård och fattigvårdsfrågor. Denna kan ses som en föregångare till den senare kommunalnämnden. Det varierar i hur hög grad de representativa organ som stadgorna möjliggjorde verkligen fick en sådan uppgift att fylla. I lite större kommuner kunde de bli aktiva, i mindre i stort sett utan uppgifter.

Från 1862 måste städer med mer än 3000 innevånare tillsätta en fullmäktigeförsamling och det är fritt fram att skapa sådana även för mindre kommuner. Det är inte många som väljer att göra så. Förändringen skjuter fart 1919 då en tvingande regel införs att val ska ske till en fullmäktigeförsamling i de kom-

muner som har mer än 1500 invånare. I annat fall fortsätter stämman att vara högsta beslutande organ i alla frågor.

Få landskommuner och köpingar införde på frivillig väg kommunalfullmäktige. Av de 1536 landskommuner och köpingar som inte behövde inrätta fullmäktige var det 1919 bara 4 procent som på frivillig väg införde denna. Antalet kommuner med fullmäktige ökar under mellankrigstiden genom att allt fler inrättar fullmäktige frivilligt. Av de landskommuner och köpingar som 1934 hade under 1500 invånare var det ändå bara 18 procent som på frivillig basis hade beslutat att inrätta fullmäktige. Trenden fortsätter emellertid också då gränsen för obligatorium sänks till 700 invånare 1938. Av de köpingar och landskommuner som 1946 hade färre än 700 invånare var det 23 procent som frivilligt hade infört kommunalfullmäktige.

Vid det första valet till de nya storkommunerna år 1950 fick fullmäktigesystemet nästan fullt genomslag. Genom 1953 års kommunallag blev fullmäktige obligatoriskt i alla primärkommuner och stämman som tidigare formellt delegerat uppgifterna, avskaffades.

1919 var knappt 40 procent av kommunerna och nästan tre fjärdedelar av befolkningen i Sverige representativt företrädade i kommunen genom en fullmäktigeförsamling. Flertalet hade en sådan genom vad som uppfattades som lagligt tvång och endast 67 kommuner inrättade dessa utan att vara tvungna. Det regionala genomslaget varierar stort dels beroende på hur stora kommunerna var, men också benägenheten att frivilligt införa fullmäktige visade stora skillnader.

Ifrån Skellefteå och Burträsk kan några glimtar ges av hur stämman kunde te sig i dessa folkrika nordliga kommuner. Både kungörelse om stämma och uppläsning av protokollen sker allttjämt i kyrkan. Möten hålls mellan en gång i månaden och ett i veckan, ibland med få, ibland med många närvarande. Votering används bara undantagsvis, eller vid vart tionde sammanträde. Det kan då gälla principiellt viktiga frågor som markköp för järnvägsbygge. (Olofsson & Stierna 1990)

Hamneda i Kronobergs län återgår i 1926 års val till stämman som beslutande organ, från att ha haft fullmäktige. Kommunalstämman hänvisar till att befolkningen sjunkit under 1500. Man beslutar enhälligt att återgå till stämman som beslutande organ och att meddela länsstyrelsen detta. På söndagen sammanträdde först stämman och sedan fullmäktige i samma sockenstuga. Det bör ha framstått som absurt att en del av de intresserade skulle gå ut ur stugan vid samma tid som de demokratiska reformerna med allmän och lika rösträtt hade genomförts.

Tabell 1 *Fullmäktige eller stämma i landskommuner och köpingar 1919–1954*

År	Fullmäktige			Stämma	Totalt
	Obligatorisk	Frivilligt	Summa		
1919	870	67	937	1 469	2 406
1922	889	117	1 006	1 398	2 404
1926	887	147	1 034	1 377	2 411
1930	873	192	1 065	1 354	2 419
1934	867	274	1 141	1 273	2 414
1938	1 617	53	1 670	739	2 409
1942	1 576	135	1 711	688	2 399
1946	1 524	199	1 723	662	2 385
1950	904*	0	904	1	905
1954	904	0	904	0	904

Källa: Kommunala valen 1919–1954. Anmärkning: Två landskommuner som skulle sammanläggas med städer 1952 valde kommunfullmäktige enbart för 1951. Antalet val till storkommuner var alltså 902.

Antalet fullmäktige kunde i viss mån bestämmas av kommunen själv. För de minsta med upp till 2 000 invånare skulle antalet vara mellan 15 och 20. För kommuner med upp till 5 000 invånare fick man gå upp till 25 fullmäktige. Nästan alla valde det maximala antalet och ingen valde minimum. Även detta tyder på en vilja att minimera det representativa momentet i fullmäktigeinstitutioner som man tvingats införa.

Landsbygdskommunerna undviker i det längsta bildandet av representativa beslutsförsamlingar i Kronobergs län. Hur ligger det till i tätorterna? I länet finns en köping med fullmäktige, fyra municipalfullmäktige och fem municipalsamhällen med stämman som beslutande. Ingen av dessa har 1919 över 1 500 invånare. Lite överraskande är att ungefär samma proportioner mellan stämma och fullmäktige finns på landsbygd som i tätort. De små tätorterna kunde använt sig av den gamla stämmotraditionen men är också de enda kommuner som väljer att införa ett fullmäktige trots att de inte är tvingade till det enligt lag.

Kommuner som kunde gick ibland tillbaka till stämman, *trots* den genomförda demokratiseringen – eller för att man till fullo ville tillgodogöra sig den samma? Enda undantaget från denna regel i Kronobergs län är de adminis-

trativa tätorterna där hälften väljer att införa fullmäktige trots att de inte är tvungna. Är det en trängtan efter att bli stadsmässig som kan märkas i arkitektur, föreningsbildning och livsstil?

År 1938 kommer en ny grupp kommuner in enligt lag, nämligen de med mer än 700 invånare. Vid detta val, och i ett fåtal fall först vid nästa, lämnar man slutligen och motvilligt den gamla stämman bakom sig som den dominerande formen för beslutsfattande.

Vi kan notera att fullmäktige under blockkommunerna tappat i betydelse genom en omfattande delegation till kommunstyrelse och kommunalrådets stärkta ställning. Idag är fullmäktiges funktion oftast att fastställa beslut som i realiteten redan är fattade. Utvecklingen från direktdemokrati över en direkt till en alltmer indirekt representation innebär stora svårigheter för medborgarna att utöva inflytande och att utkräva ansvar i den politiska processen.

Den direktdemokratiska utmaningen är ständigt närvarande i västerländsk tradition. Parallellerna till kraften i den atenska demokratin är uppenbar. Och de kritiska synpunkter som kan anläggas likaså: rösträtt efter skattekraft, i realiteten ytterst få kvinnor med, traditionella eliter med stark position dominerar, ingen valhemlighet, tillfälliga mobiliseringar svänger besluten. Men styrkan ska inte heller glömmas: det direkta och personliga ansvaret, nödvändigheten och möjligheten att själva uppträda med förslags- och beslutskapacitet, kopplingen till genomförandet. Det ger en kraftfull möjlighet att integrera olika former av makt till en stark och realistisk enhet. Avsaknad av valhemlighet gör det nödvändigt att i ett sammanhang argumentera för och stå för sitt ställningstagande, inte bara i en professionell roll, utan som medlem i ett samhälle.

Hur ska man då tolka det högst varierande deltagandet, alltid lägre än de höga valsiffrorna för de representativa valen under efterkrigstiden? Det finns anledning att inte bara betona det jämna och höga valdeltagandet som en rationell handling i liberaldemokratisk mening. Deltagandet i valet är också en identitetshandling som markeras genom att man gör sin plikt som svensk eller som partisympatisör. På liknande sätt var det tidigare en plikt för varje svensk att gå till kyrkan och delta i nattvarden. Inte bara av innerlig tro, utan som en markering av tillhörighet. I takt med att betydelsen för identiteten av det politiska handlandet reduceras så minskar behovet av att markera sin tillhörighet på detta sätt. Kanske är det en "kommunalisering" av det rikspolitiska valdeltagandet vi ser: bara om ens röst faktiskt spelar någon roll för valutgången finns det anledning att delta?

Om man på allvar fruktar att medborgarna överger de representativa institutionerna, och att detta på sikt underminerar även den demokratiska kulturen, kan man inte längre nöja sig med att enkelt avfärda de direktdemokratiska formernas starka sidor. Frågan blir istället hur och var medborgarna kan beredas plats – utanför, i anknytning till eller i de lokalpolitiska institutionerna?

...eller partier...

Partiväsendet ses oftast som en konsekvens av den allmänna rösträtten och det parlamentariska systemet. Ett proportionellt valsysteem understryker mer än ett majoritetsvalsysteem att skilda intressen måste gruppera sig för att vara representerade. Stora valkretsar bidrar ytterligare till att denna princip blir viktigare än ett personval – eller eget deltagande. Finns det något i svensk politisk kultur som pekar på andra traditioner och möjligheter för politik än det representativa? När, hur och varför växte det nuvarande systemet fram?

Fullmäktige var ett första men inte tillräckligt steg för att göra partilistorna till en institution. I många kommuner valde man att gå fram med enhetslistor och när partilistor infördes avviker ofta beteckningarna. Det är svårt att se detta som något annat än en annorlunda uppfattning om vad lokalpolitik borde vara. Den skiljer sig från det liberaldemokratiska idealet om fri och öppen åsiktsbildning där väljarna tar ställning till och utkräver ansvar för klart urskiljbara alternativ på politikens "röstmarknad". I historieskrivningen har det uteslutande setts som en eftersläpning, en brist i utvecklingen och frågan har gällt hur denna försenade introduktion av riktiga partier ska förklaras. Vi ska nu teckna en översiktlig bild av denna "avvikelse" och sedan åter ställa frågan om vad detta presenterar för historisk utmaning i vår egen samtid.

"Parti" var länge ett skällsord som användes av motståndaren, för att understryka att de andra inte såg till helhetens bästa, utan hade en begränsad synvinkel. Därför förklarade de besluten och vingklippte styrkan hos nationen, menade man. 1700-talets Sverige med partiväsende och riksdagsvälde stod under lång tid som ett varnande exempel på ett politiskt system som man inte ville ha tillbaka. Mångfald var ett ideal starkt underordnat enigheten.

Huvudfrågan i argumentationen för demokratiska reformer poängterade att nationen och folket måste få en mer rättvisande representation i staten. Inte för att i sig sätta mångfalden och konflikterna ur spel, utan för att vara legitim. Riksdagsreformen 1866 ändrade inte antalet personer med rösträtt på något dramatiskt sätt, men urvalsgrunden gick från ståndstillhörighet till det

som upplevdes mer rättvisande: tillräcklig inkomst som ett grovt mått på nödvändig bildning och ekonomiskt oberoende. Allt fler uppnådde såväl inkomst som bildning och efter sekelskiftet betalade de flesta skatt och kunde kallas in till värnplikt. Personlighetsprincipen, idén om lika värde för alla medborgare, var redo för en mer demokratisk tolkning av en allt större del av den bildade offentligheten. Den allmänna rösträtten stod för dörren.

Församlingens enhet var ett överordnat värde över vad som långt fram i tiden uppfattades som en otillbörlig partipolitisk splittring. Längst höll vad som senare skulle bli högern på detta. Partipolitiseringen började i vänstern och på riksnivå och spred sig därifrån. Mångfalden partier och deras profiler var större på lokal nivå än i riksdagen, liksom kombinationerna i de lokala "regeringarna". De rikspolitiska företrädarna har under hela 1900-talet upplevt svårigheter med att få sina ideologiskt motiverade handlingsalternativ genomförda på lokalplanet.

Den demokratisering av rösträtten som första gången tillämpades vid kommunalvalet 1919 måste i många fall ha upplevts som en dramatisk förändring, ibland med stora förhoppningar, ibland med stor fruktan. Det märks också på valdeltagandet som var högt bland både män och kvinnor. Däremot märks det inte på förekomsten av en polariserad partipolitisk arena på lokalplanet.

Naturligtvis var det inte likadant överallt. I flera bruksorter och köpingar i Glasriket får man in en rad vänsterrepresentanter i kommunalfullmäktige. I Ekeberga tar kommunisterna sig in via en samlingslista. I Lessebo får arbetarekommunen en liknande roll som bruket haft tidigare. På samma sätt sker i Åtvidaberg ett skifte som på ytan ser radikalt ut, men som inte på ett avgörande sätt behöver bryta den patriarkala samarbetsandan. Besluten har alltsedan dess i huvudsak fattats inom den majoritet som arbetarekommunen utgjort och fullmäktige blev en relativt betydelselös institution. På andra håll, som i Bergunda, fanns en stor grupp vänstersocialister som tog ställning i riksdagsvalet på tidigt 1920-tal, men i det kommunala livet dominerar den gamla ordningen med gods och bönder, i vart fall till det yttre, långt in på 30-talet.

Det tycks som en betryggande minoritet på nära en tredjedel av rösterna är ett minimikrav för att ett tydligt socialdemokratiskt lokalparti ska bildas i denna miljö. Det är svårare att vara en minoritet i en mindre livsmiljö och steget är stort att ta om inte en rejäl grupp följer samma väg.

Användningen av partibeteckningar har dels en ideologisk sida, dels en formell valteknisk. Den lokala beteckning man går till val under visar vad man

menar särskiljer denna form för politik från rikspolitiken. Många ingår sedan i valtekniska koalitioner som förvisso säger något om hur man ser sin rikspolitiska identitet, men det är fel att säga att en koalition som "Arbetare och bönder" egentligen var socialdemokratisk. Den beteckning man går till val under säger något bestämt om hur man uppfattade de lokala förutsättningarna för allianser, retorik och valsamverkan. Den säger mer än den etikett som riksdagspartierna och valsammanräknarna behövde för att få till den nationella statistiken. På sikt påverkar de naturligtvis varandra och en fastare partiidentitet uppstår. Då börjar vi också lokalt se färre avvikelser från riksdagspartiernas beteckningar.

Hur såg partilistorna till lokalvalen ut i riket som helhet? Statistiken ger oss bara minimisiffror då den inte noterar alla som har en enhetslista, utan bara dem som *enbart* har en sådan eller där en lista de facto tar alla mandaten. Kommuner utan någon partiskiljande lista utgör 30 procent av alla fullmäktigekommuner 1919, med en tendens att dominera i de mindre kommunerna. Trenden mot allt fler kommuner med fullmäktige och allt fler med partilistor är tydligt i stigande under 20-talet, men variationen är mycket stor. Så är t ex "Samlingslista(n)" den näst vanligaste 1926. Det är lätt att utifrån denna statistik se enhetslistan som ett obetydligt restfenomen, men riktigt så enkelt är det inte.

Tabell 2 *Förekomsten av enbart en lista/samlingslista vid valen i köpingar och landskommuner 1919–1973 (samtliga primärkommuner 1970–1973)*

År	Antal	År	Antal	År	Antal
1919	278	1938	235	1958	3
1922	255	1942	256	1962	1
1926	181	1946	169	1966	1
1930	153	1950	3	1970	1
1934	93	1954	0	1973	0

Källa: *Kommunala valen 1919–1966. Allmänna valen 1970–1973.*

Anmärkning: Vid valen 1919–1934 inräknades även de kommuner där en lista tog samtliga mandat. Vidare fanns ingen särredovisning av köpingar och landskommuner. När denna därefter förekommer så noteras inga köpingar.

Går vi ner i materialet och undersöker förekomsten av listor med anspråk på att vara samlingslistor framträder en än mer säregen bild.

Tabell 3 *Namnen på enhetslistorna vid 1919 års fullmäktigeval i Kronobergs län*

De förenad	Kommunens väl rätt åt alla
Den fria gruppen	Lugn och sund utveckling
Enighet	Män och kvinnor
För sparsamhet och sund kommunalanda	Samhällets väl
För sund kommunalutveckling	Samhällsbevarande
Hamneda kommunalförening	Samhällsintresserade
Kommunal samlingslista	Samlade grupperna
Kommunens bestånd	Samlingslista(n)
Kommunens väl	

Källa: Länsstyrelsens arkiv och Petersson 1998.

I Kronobergs län har 1919 48 procent av kommunerna med 74 procent av länets befolkning infört fullmäktige. – Det ligger mycket nära riksgenomsnittet. I dessa förekommer 39 enhetslistor. Tillsammans får dessa listor 56 procent av länets mandat. Näst största grupp med listor är Arbetarpartiets och de får 11 procent, drygt hälften mot i riksdagsvalet 1920.

Går vi fram till 1938 har favoritnamnet växlat till "För en sund samhällsutveckling" med 12 av de nu hela 68 enhetslistorna som totalt samlade 25 procent av länets väljare i 74 kommuner. Det betyder att de utgör andra största "parti" efter Arbetarpartiet.

Det är inte bara enhetslistorna som visar på en anpassning till det lokala rummet. Olika former av koalitioner visar på samma mångfald. Av särskilt intresse är de som medvetet söker ange överbryggande etiketter snarare än parti, yrkes- eller klasstillhörighet. "Den förenade vänstern" betyder nog en kvarvarande allians mellan liberaler och socialister som formades i kampen för rösträtten. De många formuleringar med kombinationer som "Bönder, arbetare och tjänstemän", "Småbrukare och arbetare", "Lantmän, arbetare och borgare" som ser dagens ljus redan 1919, ligger nära enhetslistan, men ser sig som en koalition mellan de ingående intressena. De kan ses som exempel på lokala sammanhang där den nationella kohandeln på 1930-talet inte framstod som ett så avgörande brott.

Tabell 4 *Namnen på enhetslistorna vid 1938 års fullmäktigeval i Kronobergs län*

Fria gruppen	Kommunens välgång –
För arbete, handel och industri	För sund samhällsutveckling
För en sund kommunal utveckling	Landsbygden
För en sund kommunalstyrelse i Aneboda – Samlingslistan	Landsbygdens samlingslista – Landbygdens samlingslista
För en sund samhällsutveckling	Landsbygdsfolket
För hemmets och samhällets bästa – Kvinnolistan	Municipalfullmäktige valet 1938
För kommunal samling (samma namn som Arbetare och bönder)	Nya krafter för kommunens bästa
För kommunalt samarbete	Nykterhetslistan – Landbygdens samlingslista
För kommunens framtida väl	Opolitiska listan
För kommunens väl	Politiskt fristående – Samlingslistan
För landsbygdens folk – För kommunfullmäktige	Praktisk sparsamhet
För samarbete	Samhällets väl
För samarbete och utveckling – Landsbygdens folk	Samhällets väl – För sund samhällsutveckling
Halleryds kommuns samlingslista	Samhällsgruppen
Ideell samling – För sund samhällsutveckling	Samhällslistan
Kommunal samling	Samlingslista
Kommunalfullmäktige val 1938	Samlingslistan – För sund samhällsutveckling
Kommunalt samarbete	Samlingslistan – För kommunal samling
Kommunens väl	Samlingslistan – Socknens bästa
Kommunens väl – För sund samhällsutveckling	Sund kommunal utveckling
Kommunens välfärd – För sund samhällsutveckling	Östra gruppen

Bland de tydligare jordbrukarpartierna 1938 kan namn som "Bondeförbundet – kommunal samling", "Jordbruk och näringarna" och "Småbrukare – Bondeförbundet för landsbygdens folk" antyda försök till breddningar som dominerar

listornas namn. "Högern – landsbygdens folk", "De nationella – landsbygden" visar på tydliga kopplingar till partibildningar men också på anpassning.

Kommunister och socialister är de partigrupper som visar minst lokal variation i namngivningen. "Arbetarepartiet" är favorit, ofta med tillägget kommunister respektive socialdemokrater. Alternativen som finns 1938 förekommer bara i enstaka varianter som "Arbetarepartiet Frihet", "Alla vänstern – arbetarepartiet", "Arbetarepartiets samlingslista". För de inblandade stod det nog vid det här laget klart vad de "egentligen betydde". Det gäller säkert också en del av enhetslistorna. En säregenhet med den lokala listan är just att gränsen mellan den personliga kunskapen om dem som stod upptagna på listan var viktig för att bestämma listans karaktär. I referaten i protokollen anges oftare hemort och yrke än partibeteckning. Rikspartiernas intresse för kommunalpolitiken var också ännu i sin linda.

Storkommunreformen gör det i sig näst intill omöjligt att föra över den traditionella enhetstanken i församlingarna in i partilistornas värld. Det betyder nog inte att den omedelbart upphör, men den manifesterar sig inte så tydligt som den tidigare kunde göra från predikstolen, på kommunalstämman och ända fram till den verkliga samlingslistans markering av enhet. Istället startar man på många håll just vid denna tid en hembygdsförening på sockennivå.

Den gradvisa och ofullständiga övergången till ett partiväsande bör inte ses som en fördröjd lärprocess eller ett sent uppvaknande till den moderna världen, utan som ett alternativt sätt att hantera den lokala politiken. Bara när skillnaderna blev oöverbryggbara och förväntningarna hos framför allt arbetarna inte lät sig integreras av de traditionella eliterna brast denna strategi. På ett avgörande sätt påverkas partibildningen på lokalplanet av kommun-sammanslagningarna, men också av införandet av partistöd på 1960-talet.

De lokala partierna upphörde aldrig att existera helt, men deras prägel försköts först från att vara verkliga uttryck för enhetstanken, till ett borgerligt projekt och senare till att hämta sin näring som enfrågerörelser eller utbrytargrupper ur de etablerade partierna. Det finns för närvarande åter en rad lokala partier på den kommunala arenan i Sverige. Kirunapartiet och Sjöbo-partiet hör till de mer namnkunniga. Folkstyrt Älmhult hade 1976 fem mandat men sedan saknas lokala partier under flera val i Kronobergs län. Alvestaalternativet är ett sådant som uppstått som en utbrytning ur den lokala (s)-föreningen. De nya enhetslistorna i blockkommunerna har ofta varit utbrytningar ur de gamla partierna, drivna av missnöjesyttringar med sakpoli-

tiken eller personmotsättningar – inte breda allianser baserade på en lokal hemmahörighet som alternativ till partiväsendet.

Möjligen är en scenförändring på gång igen. Inom den formella kommunalpolitiken betonas åter värdet av samverkan över blockgränser. Bara en minoritet av kommunerna har ett fast majoritetssamarbete. Övriga lutar på en kombination av hoppande majoriteter och breda samförståndslösningar. "Rekordmånga" lokala partier sitter idag i fullmäktige och 85 varianter av majoritetskombinationer noteras i landet. "Kommunens väl" har åter blivit ett mer allmänt slagord. En statistisk överblick modellerad på rikspolitiken har åter allt svårare att fånga realiteterna. (KommunAktuellt 2001:5)

Till det yttre kan det se ut som en återgång till mellankrigstidens fullmäktigepartier där enhetslistor och samlingslistor av olika slag utgjorde ett viktigt inslag. Bakgrunden är dock en annan. Enigheten är nu mer ett resultat av ett upplevt externt hot än ett anspråk på upplevda värden av gemenskap inom kommunen. För att klara de hot om utflyttning och de möjligheter som EU-ansökningar och regionutveckling rymmer måste en enig kommun agera. I sakfrågorna är det kanske ingen större skillnad mot tidigare. De flesta besluten tas i enighet. Men den vinnande retoriken är inte längre att betona det partiskiljande innehållet. Hur ser då det politiska intresset ut utanför de formella institutionerna?

De partiöverskridande initiativen i modern tid har tagit sig formen av byalag, sockenstämmor och samhällsföreningar. Nyskapelserna mobiliserar ofta för att behålla skola och service på hemorten, under hot av marginalisering i skuggan av en stark centralort. Genom sitt territoriella sammanhang, inte sällan just på församlingsnivå, liknar de nya föreningarna de gamla kommunerna, modellerade på ett minne av byn eller socknen som politisk enhet.

Den andra formen av politiskt engagemang utanför den kommunala organisationen är mer intressebaserat, förvisso med nedslag i platser, men inte på samma sätt lätta att fästa på kartan: miljörörelsens ekologiska budskap, djurskydd och veganrörelse, *Reclaim the streets* i storstäder, *Attac* som internationell rörelse. De former dessa tar ställer både den nationella och lokala politiken inför utmaningar om formerna för engagemang. De kanaliseras å ena sidan i snabba mobiliseringar i mediala och internationella beslutsforum, och å andra sidan i spridda nätverk och konsumentaktioner. Beslut behöver icke desto genomföras i rummet och där ligger såväl sopstationer, minkfarmer och gator. Någon måste ta ett ansvar över hela det komplexa livsrummet. Eller?

... och verkställs på många sätt

Nu är inte fullmäktigeförsamlingen eller dess partier de enda representanter som förekommit i lokalpolitiken. Under det lokala självstyrets hela historia har ett antal olika representanter med bestämda ansvarsområden utsetts, snarare för att verkställa än att fatta beslut. De har givits olika namn och sysslor på skilda håll i riket och kan placeras på en skala från rena förtroendeposter till avlönade tjänstemän. En del har funnits överallt som kyrkvårdar, sexmän och senare väg- och jaktfogdar, fjärdingsmän på landet, borgmästare, rådmän och stadsfiskal i staden. Andra har varit vanliga på vissa håll som de äldste, uppsyningsmän och åldermän. Ytterligare andra kan mer betraktas som anställda eller arvoderade av församlingen som lärare, vaccinatör och barnmorska. Dessutom använde sig socknarna ofta av mer eller mindre formaliserad entreprenadauktion för verksamheter som byggnation, reparation och fattigvård. En sista grupp är de som före näringsfrihetens tid var ackrediterade av socknen som hantverkare och handlare.

Vi känner igen alla dessa former också idag, liksom de olika åsikter som finns för vad som är bäst för politiken och medborgarna: verksamhet i egen regi, som avlönat arbete eller förtroendeuppdrag eller privat genomförande. Det är nog endast förekomsten av kommunala bolag som är annorlunda, men då kassorna för varje verksamhet redovisades var för sig, och en del donationer drev skolor och fattigvård, så är inte heller denna verksamhetsform främmande för kommunpolitiken före 1862.

Antalet personer som är delaktiga i kommunernas politik har varierat. Vi kan tänka oss att flertalet hushåll berördes i 1700-talsamhällets omsorger om kyrka och ordning, jaktlag och väghållning på ett sätt som redan då påminner om vår tids välfärdspolitik från vaggan till graven. Då i kyrkans hägn, nu i välfärdsstatens – bägge inom ramen för "lokalpolitik".

Det aktiva deltagandet i beslutsfattande har varierat mer. Vi har ovan sett hur rösträttsbestämmelser uteslutit vissa och representerat andra via husbondens röst före rösträttsreformerna. Å andra sidan deltog färre som hade rösträtt i ett direktdemokratiskt forum, före 1919 likt ett aktiebolag, därefter likt ett stormöte. Samtidigt fanns det tidigt en roll att spela för verkställande representanter, vilket förutsatte en viss lokalpolitisk tjänstgöring av en stor del av den manliga befolkningen också före 1900-talet. Under 1900-talet utvecklas både representationen i beslutsfattande, beredning och verkställighet i riktning mot fullmäktige, nämndorganisation och professionaliserad förvaltning.

Tabell 5 *Antalet förtroendeuppdrag i de svenska kommunerna*

År	Antal uppdrag	Antal röstberättigade	Väljare/uppdrag
1871	75 000	463 739	6
1892	83 000	704 610	8
1922	250 000	2 650 788	11
1938	320 000	3 767 738	12
1951	344 000	4 850 672	14
1964	187 300	5 024 054	27
1974	74 900	5 686 600	76
1980	83 000	6 251 917	75
1995	72 400	6 767 575	93

Källa: Wångmar, Folkesson, Aronsson 2001.

Några siffror kan ange riktningen och omfattningen för denna utveckling. Antalet förtroendeuppdrag (fullmäktige- och nämndledamöter med suppleanter) visar en starkt ökande tendens till 1950. Det är då sammanlagt över 300 000 svenskar som har en formell förtroendepost inom lokalpolitiken, något mindre än var tionde väljare. Det var före demokratiseringen ännu fler av väljarna som hade uppdrag, men de röstberättigade var ju då färre. Med kommunsammanslagningarna minskar antalet drastiskt, ja nästan med en faktor 10 fram till i dag. På sätt och vis så är detta helt proportionellt med kraften i sammanslagningarna som reducerar antalet kommuner till drygt en tiondel, utan att öka det relativa antalet förtroendepersoner. Minskningen av det aktiva medborgarskapet är i själva verket ännu mer dramatisk då det direktdemokratiska deltagandet var en del av mellankrigstidens kommunala praktik.

Utvecklingen av antalet tjänstemän på kommunal nivå visar en kurva som går åt motsatt håll. Sammantaget visar de på en avpolitiserings och en professionalisering som ger de senare decenniernas politik en helt annan prägel än den hade före andra världskriget.

Attityden till det politiska systemet tyder på att befolkningen är relativt nöjd med den sakliga utgången av denna utveckling men mindre tillfreds med de

politiker som ansvarar för den. Detta kan tyckas paradoxalt, men får sin förklaring om man inte ser lokal politik som uteslutande serviceproduktion, utan även som ett anspråk på en politisk kultur, eller möjligheten att ta del av den sedvänja som den lokalpolitiska praktiken också bär och i än högre grad bär på.

Vad representeras egentligen i lokalpolitiken?

Även i de fall stämman sammanträder kan man se att den uppfattas olika beroende på olikheter i sakfrågan: Om det handlar om ordningen i kommunen, då gäller frågan alla själar i församlingen och kyrkinnehavet är i sig av ringa intresse. Gäller det val av nämndeman är stämman en valförsamling med noga reglerat deltagande. I andra fall fungerar stämman mer som en öppen offentlighet för intygande av sakförhållanden, som ett vittne. Den gemensamma termen "stämma" rymmer en tyst flexibel kunskap om att det var olika saker som skulle göras med olika normer som styrande. I andra änden av det representativa spektrumet är det klart att i en liten kommun uppträder förtroendevalda inte enbart eller ens i första hand som representanter, utan med sociala nätverk, status, kompetens och historia.

Det är uppenbart att individerna i äldre tid inte är lokalpolitikens grundläggande storheter. Det är inte de eller deras åsikter som ska representeras. I första hand är de närvarande representanter för församlingen och där i kraft av att de företräder redliga kristna hushåll, med barn, tjänstefolk och inneboende. I huvudet på protokollen deklarerar: "hölls sockenstämma med NN församling" och efter 1862 "hölls kommunalstämma med NN församling". Det är i äldre tid hushållen som röstar i egenskap av skattedragare och utförare. Liksom i riksdagen avviker här ståndspersonerna såtillvida att de regelmässigt uppträder som individuella representanter med eget namn. På samma sätt var inte Riddarhuset, till skillnad från övriga stånd, representativt.

Detta är den självklara om än komplexa utgångspunkten. Den representation som sedan diskuteras när nämnder och fullmäktige ska väljas är i termer av olika grupper. Församlingens skilda byar eller rotar (ett antal byar och gårdar) bör vara representerade. Olika yrken och branscher bör också ha sina företrädare inom kommunen: bönderna, bruket, manschettarbetarna, grovarbetarna. Individer med speciell status, en disponent, kyrkoherden och skolläraren kan inta en mer individuell position som bygger på förmågan att överbrygga och gjuta samman skilda intressen mer än att framstå som representanter för en grupp.

Kvinnorna betraktades länge som otänkbara som representanter då de liksom barn och tjänstefolk stod i beroendeställning till sin husbonde. Den liberala Erik Gustaf Geijer, omfattar i princip personlighetsprincipen, dvs att alla någorlunda bildade undersåtar borde ha medborgerliga rättigheter. Han anför dock ett annat argument till varför inte bara kvinnor utan även lärare och präster bör sakna rösträtt. De tillhörde alla den sfär av undervisning och moral som måste vara höjd över politikens strider och därför vara befriade från dess plikter.

När kvinnorna både befrias från denna position på piedestal och från nedvärderande omdömen om låga förståndsgåvor och ostadighet och myndighetsförklarar på fält efter fält under slutet av 1800-talet blir den logiska konsekvensen rösträtt. Det är dock som representanter för en grupp som kvinnorna först kommer in i kommunen. Ännu under mellankrigstiden uppfattas kvinnorna helt klart som en grupp bland andra. En kvinna borde vara med på listan, men mer behövdes inte för att kvinnorna som grupp skulle vara representerade. I en del nämnder har istället hennes profession som lärare eller barnmorska tillsammans med tankar om kvinnas försteg och fallenhet för omsorg och vård berett henne plats.

Under efterkrigstiden har det varit invandrarna eller ungdomarna som på detta sätt ansetts kunna representeras som grupp medan kvinnorna i allt högre grad tagit plats som individer i politiken. Utmaningen för vår egen tid är frågan om det till slut är dags att individualisera deltagandet i politiken eller om det är nya grupper som ska representeras? Personval eller kvotering?

I forskningen har grupptänkandet setts som en avvikelse från den liberaldemokratiska normen och diskuterats under rubriken korporatism eller korporativism. Begreppet korporativism leder tankarna till en yrkes- eller branschbaserad organisering. I överförd bemärkelse har den kommit att stå för de organiserade intressenas inflytande över statsmakt och administration också i en representativ demokrati som Sverige. Uppfattningarna har gått vitt isär huruvida detta är en raffinerad form av demokrati i ett modernt och komplicerat samhälle eller ett förfall och en avvikelse från den liberaldemokratiska modellen och som står i motsattställning till själva demokratibegreppet.

Bilden av att det enbart är det gamla bondesamhället som kan organiseras korporativistiskt stämmer inte. Tvärtom sker detta i förstärkt omfattning just när nya element i utvecklingen kommer in och lokaliseras så att territorium och korporation smälter samman i en intressegemenskap. Det kan vara när en bruksmiljö etableras eller när "rotering" uppstår (dvs att ett varierande antal hushåll, kvarter eller byar svarar för en uppgift med skola och fattig-

vård) för att isolera och lösa de specifika problem en närmiljö för med sig. Det kan vara då municipalsamhällen bildas som svar på stations samhällenas dynamik med tätortsbildning och handel på landsbygden och i förstäder. Och förstås de gamla bruksmiljöernas patriarkala ordning med sin kombination av ansvarstagande, ofrihet och förutsägbarhet. De organiska sambanden ligger långt från idén om ett liberalt politiskt system präglad av tydliga rättigheter och genomskinliga politiska kontrakt.

Låt oss ta exemplen med territoriell och yrkesmässig representation var för sig. I ett samtida perspektiv framstår socknarna som små, och för välfärdsarkitekterna som alltför små, territoriella enheter för lokalpolitik. Samtidigt var de hela tiden för stora för att kunna fungera som odelade enheter. En mer komplex struktur fanns både då och nu. Byarna, som på många håll i Sverige var små och spridda, bildade ensamma eller sammanslagna med någon grannby, ett system av rotar. Begreppet är känt från den militära indelningen, men användes också för att organisera fattigvård och skolgång. Även i mer informella sammanhang kunde ysterotar organisera osttillverkningen då det var klokt, och roligare, att dra samman en större mängd mjölk för ystningen. Detta är ett exempel på de arbetssamarbeten som gav vardaglig mening åt grannskapstanken. Åldermän (som inte alls behövde vara åldriga) för rotar kunde utses på stämman men deras auktoritet låg i roten. De flesta förtroendevalda valdes för att täcka in olika delar av kommunen. De moderna kommunernas förvaltning är på motsvarande sätt indelad i distrikt, men oftast inte den demokratiska organisationen.

Roteindelningen är ett gammalt institut. Bruket av den intensifieras under industrialiseringen som ett sätt att hantera skillnader och spänningar som växer fram inom en kommun. Om ett bruk bildar en egen rote som innehar de kommunala funktionerna så blir det en god lokal kompromiss där man slipper jämföra och väga den agrara och den industriella ekonomins och kulturens olika delar. Detta sker i slutet av 1800-talet på flera håll i Sverige. När folkräkningsdistrikt ska upprättas i Öja kommun 1930 så följer man de gamla rotegränserna. Det vanligaste sättet under det sena 1800-talet och tiden fram till kommunreformerna på 1950-talet var att inrätta ett municipalsamhälle som stod i en viss särställning till den omgivande landskommunen.

När ekonomin kompliceras av antingen ett bruk eller ett stations samhällens framväxt, reses frågan på nytt om den territoriella representationen. Det var inte bara ett bondesamhälles skilda grannskap som skulle integreras, utan industri, service, kapitalägare och arbetare. Försöken att hantera detta leder till starka strider om till synes obetydliga frågor.

Är ett sådant system med komplicerad geografisk representation demokratiskt i relation till en nationell parlamentarism? I basen för varje politiskt system finns konsensus om vilket territorium som ska gälla som gemenskapens enhet. Inom ramen för detta är det åsiktsrepresentativitet som bör gälla, inte plats, yrke eller annan representativitet. Så lyder den liberaldemokratiska kanon som kan slå fast att "Demokrati är inte geokrati". (Lundén, 1997, s 23) Detta har dock inte varit självklart och det har funnits starka normer om hur denna åsiktsrepresentativitet behövt kompletteras.

Tillsättningen av en taxeringskommitté börjar med principbeslut om vilka intressen och kompetenser som ska vara företrädare – och i vilka proportioner. Den "geokratiska" grundformen ges upp redan i slutet av 1800-talet för denna fråga.

Den lokaldemokratiska dynamiken i mellankrigstidens Sverige, alltså vid en tid då alla fått rösträtt, kan verka förbluffande, inte minst i de kommuner som valt att inte tillsätta ett fullmäktige. I en kommun som Öja, Kronobergs län med strax under 1500 invånare och en blandad ekonomi med både jordbruk, pappersbruk och stationssamhälle mobiliseras hundratals medborgare till stämmorna.

Striden gäller proportionerna mellan olika grupper i den ekonomiskt viktiga taxeringsnämnden. Det är inte partitillhörigheter som nämns, utan om man är jordbrukare, arbetare, industriidkare eller tjänsteman. Samtidigt står en del för brukssamhället, en del för stationssamhället och några för landsbygden. 1927 avläggs bara 42 röster som gav jämvikt mellan jordbrukare och icke-jordbrukare, vilket i realiteten stärker de kommunvana jordbrukarnas ställnings jämfört med tidigare. Året efter får de backa till det gamla systemet i en sluten votering som gav 31 mot 29 för ett mer industrivänligt förslag.

Nu har en viss mobilisering av väljare skett och 60 deltar vilket leder till att "industrisidan" segrar. Denna erfarenhet av möjligheterna till mobilisering markerade utrymmet för att bedriva politik genom ökad närvaro i lokalpolitiken. Ännu har ingen kvinna nämnts i dessa sammanhang utan det rör sig i vart fall på ytan om en rent manlig mobilisering.

Valet är inte klart när gruppansättningen är klagjord. Därefter röstar samtliga grupper gemensamt om vilka som ska sitta som representant för respektive kategori. Valen verkar ha varit öppna tillställningar då flera röster faller på män som inte blir valda. De var öppna också i det avseendet att ingen kunde gömma sig bakom en valhemlighet. Omröstning sker genom att de olika sidorna gick till var sin ände av rummet för att markera sitt ställningstagande. I personvalen återställs således idén om den gemensamma

kommunen där alla anses ha kompetens att avgöra vem som ska ha förtroendeposten och inte bara respektive intressegrupp.

Året därpå uppstår åter en stor diskussion där det efter votering visar sig att jordbrukarna segrar med 24 mot 22 röster. Omedelbart reses starka protester och reservationer, då man menar att resultatet är orättvist eftersom 95 % av församlingens skatter betalas av industriidkare, löntagare och arbetare. 18 reservationer framläggs, däribland en av ordförande själv.

Till 1931 sker ytterligare en mobilisering av röster så att sammanlagt 86 personer deltar i stämmans omröstning för val av taxeringsnämnd. Förra valets övervikt för jordbrukarnas starka ställning röstas nu ner med ett betydligt mer radikalt förslag som ger arbetarna den dominerande positionen efter att ett antal försök till kompromisser fallit. Till valet av 1932 års taxeringsnämnd läggs åter två förslag, ett för stationssamhällpartiet av Hr Törnqvist och ett av pastor Ohlander. Man har nu uppenbarligen känt av varandras relativa styrka och behöver inte ta till den förödmjukande voteringen med efterföljande reservationer. Vid detta val av taxeringsnämnd, återgår allt till det gamla.

Detta kan ändå genom själva proceduren med voteringar uppfattas som ett genombrott för småfolkets representation i kommunen. Därtill demonstrerar man sitt överläge genom att formulera kompromissen. Till yttermera visso kan den ses som ett genombrott för ett nytt styrkeförhållande som därefter inte behöver demonstreras årligen. I efterdyningarna av det upphetsade läget ser vi ändå omröstningar med acklamation om sådana till synes föga åtråvärda poster som revisorsuppleant.

Samtidigt som småfolkspartiet vinner striden om taxeringsnämnden så vinner ordförande och bruksdirektör Myhrman en viktig strid om skattesänkning till 2 kr år 1932. Det görs vid en rekordstor stämma där 306 röster avges, med ett rungande stöd för sparsamhetslinjen. Under 30-talet är omröstningar med hundratalet röster inte ovanliga.

För att komplicera demokratifrågan måste det konstateras att det även vid rekorddeltagandet 1932 var färre som röstade på stämman än vid det första fullmäktigevalet 1938. Då röstade 366 på samlingslistan och 31 på kommunisterna. Å andra sidan slutade de flestas aktivitet med detta för flera år framöver, medan ett mindre antal drogs in i ett mer aktivt representativt arbete. Men fortfarande rörde det sig om hela 20 fullmäktigeledamöter och drygt 50 olika uppdrag som nämndledamöter med suppleanter. Förändringens dramatik behöver därför inte ha upplevts i så hög grad. Den som hade intresse

eller kände det som sin plikt, kunde före storkommunreformen 1952 ta del i kommunallivet som förtroendevald istället för som passiv medborgare.

Låt oss helt kort följa ett lokalpolitiskt ärende på samma plats 1998. Då har blockkommunreformen infogat Öja kommun som en av 29 gamla kommuner i Växjö. Frågan som engagerar gäller järnvägen som tidigare band samma orten med stora världen, men nu som på de flesta håll, klyver den i två delar, där de allt snabbare tågen rusar förbi. En tunnel behövs men var kan den anläggas? Ett otal faktorer som rör allt från kostnader, trafiksäkerhet, kulturmiljö och rörelsemönster ska vägas samman. Hur kan en lokal diskussion om detta föras som resulterar i ett klokt politiskt beslut och ett stärkt lokalsamhälle?

Som företrädare för lokalsamhället fungerar inte de enstaka representanter som sitter i en nämnd eller fullmäktige. Dessa är partianslutna och svarar för ett bestämt intresse. Men avgörande är att många av de gamla församlingarna saknar "representanter". Ingen ordinarie ledamot sitter i fullmäktige och endast en person är ordinarie i socialnämnden.

Företagarföreningen har tagit många initiativ och under 80-talet fungerat som en lokal part för kommunen, men kan svårligen ses som hela församlingens företrädare. På många håll i landet bildas sockenråd, stadsdelsföreningar, samhällsföreningar och byalag. Så sker också här och sockenrådet försöker ge rum för en lokal viljeyttring. Informationsmöte hålls, möjligheter för enskilda att besvara en enkät och sända in en röstsedel till tekniska nämnden arrangeras. Osäkerheten om vem som bör tala med vem och var är påtaglig. Vid allmänna valet arrangeras ett parallellt val i biblioteket där valkretsens invånare kan genomföra en inofficiell folkomröstning om de bägge aktuella förslagen till placering av vägtunneln. Valet visar att många röstar (714) och engagerar sig, men samhället är klivet, framför allt vad gäller placeringen, men också om hur ärendet ska beredas. Inget beslut i frågan har fattats av kommunen i mars 2001.

Den institutionella lösning som den gamla stämman stod för skulle ha inneburit ett beslutsforum där diskussion och argument hade fått föras fram. Var och en hade då fått försvara sin åsikt om placeringen med argument som kunde tänkas ha framgång bland osäkra. Idag finns inget sådant institutionellt forum för diskussion och beslut. Däremot finns goda möjligheter för viljeyttringar där var och en kan tala för vad de anser vara bäst för egen del. De enskilda föredrog naturligtvis den lösning som innebar minst intrång och bäst resväg. Särskilt när behovet och nödvändigheten av att argumente-

ra i offentligheten med sina grannar inte förelåg. Ett fåtal personer framförde sina åsikter med egna kampanjer, men ett möte mellan dessa och en argumentation som kunde leda framåt kunde inte komma till stånd på grund av osäkerhet om rätt instans och forum.

På det sättet leder en fråga som rätt hanterad bär på engagemang för den egna ortens utveckling, barnens säkerhet och miljöns bästa till en känsla av hjälplöst utlämnande, skilda läger och avsaknad av beslut. Kommunen kan alltid konstatera att lokalsamhället inte kan ena sig, känna sig stärkta i tilltron till central kompetens och beslutsfattande på basis av tekniska nämndens rationella utredningskapacitet. Man ser inte hur frånvaron av en reell beslutsnivå gradvis monterar ner engagemanget och på sikt intresset för och legitimiteten hos det demokratiska systemet. Genom frånvaron av en ansvarig lokal arena så fråntas medborgarna möjligheten att låta sitt ansvar för en gemensam utveckling ta form.

En grundläggande utmaning är hur förhållandet mellan politik och territorium kan se ut. Kommunen behöver inte vara en sammanhållen församling för alla gemensamma uppgifter, även om det finns en lång tradition av detta. Inom traditionen ryms också en flexibilitet med rotering, som en sorts parallell till kommundelsförsök av olika valörer.

Halvhjärtade demokratireformer, kortsiktiga försök med informationsmöten och indelningar som antingen saknar reell beslutanderätt eller saknar legitimitet som företrädare för den lokala indelning de företräder, leder bara till en slutsats. De fungerar inte. Om man är nöjd med den slutsatsen så styrker den uppfattningar om att en nyordning inte är önskvärd eller möjlig. Den historiska utmaningen visar att institutioner är värdesystem med lång varaktighet: de tar tid att bygga upp, men kan relativt snabbt brytas ner. Demokratiexperimenten måste ta hänsyn till detta, förvalta och institutionalisera politiskt intresse där det tar form. Mycket tyder på att det inte bara gäller global eller nätverksstruktur, utan även det fortsatta behovet av en lokal politik värd namnet.

Vad gäller formerna finns på ett generellt plan inte så mycket nytt att hitta på. Det mesta är redan i princip prövat och finns i det historiska skafferiet. Det handlar mer om förmåga till lyhördhet och val av strategi. Är huvudlinjen en integration av politik utanför institutionerna in i de nuvarande? Eller ska institutionerna söka förnya formerna för att bättre svara mot de platser och rörelser där politik utspelar sig, såväl i månggetniska miljöer som i glesbygdskommuner.

Att inte utnyttja kraften i det engagemang som finns vore däremot att öda den kärna som en levande demokratisk kultur måste leva på. Om det misslyckas hotar demokratin att bli en epok vi får läsa om i historieböckerna.

Kvotera in eliten!?

Vi har ovan talat om de stora gruppernas närvaro och ska nu titta lite mer speciellt på en grupp som minskat sin närvaro (de traditionella eliterna) och en som ökat sin närvaro (kvinnorna) under 1900-talets lopp. Syftet är att utmana den slentrianmässiga bild som framställer bägge dessa rörelser som entydiga framsteg för demokratin.

Demokratiseringsprocessen har gått i flera steg vad gäller synen på värdet av eliter. Den öppna och våldsamma kampen om politisk makt inom landet upphör i stort sett med 1600-talet. Eliterna i termer av god börd, självständighet och uppfostran ingick självklart i en legitim ledning av stat och socken före 1800-talet. Den stora förändringen med ett modernt tänkande är inte värdet av eliter, utan att de ska rekryteras efter merit. Med merit menas dels kompetens i termer av bildning, kunskap och ledaregenskaper, dels dygd och förmåga att se till helheten istället för till särintressen. Den goda privatekonomin skulle både garantera självständighet och oberoende och den nödvändiga bildningen som uppdragen ansågs kräva.

Vid artonhundratalets slut förskjuts tron på möjligheten att objektivt avgöra urvalet av de värdiga. Avgörandet om vem som är bäst lämpad som företrädare lämnas steg för steg över till medborgarna. Kriterierna för hur sådana beslut ska fattas innefattar en modern uppfattning om en demokratisk process. Urvalsprocessen har alltså förskjutits från våld och bördsrätt över yrkesintressen och samhällsfunktion till val inom en demokratisk ram. Kvinnornas stigande närvaro under 1900-talets andra hälft kan ses som en slutpunkt för de vuxna medborgarnas obeskrivna rätt till politisk representation (mer om det i nästa kapitel). Men den kan också kontrasteras mot de traditionella eliternas stigande frånvaro på de formella politiska arenorna, inte minst på lokalplanet.

Är det bara bra att eliterna inte längre vill delta? Ska det ses som en länge eftersträvd demokratisering som kan balansera makt av ekonomisk eller kulturell art? Eller ska det ses som att företagarna lämnat det lokala sammanhanget för en gränslös ekonomi, där inte heller det ekonomiska bandet upprätthålls längre då företagsbeskattningen är statlig och inte kommunal?

Trots att en allt större del av BNP hanteras på den politiska arenan visar den ekonomiska eliten allt mindre intresse av ett fortlöpande ansvarstagande genom politiskt deltagande. Detta är en dramatisk förändring från seklets början då ett betydande oavlönat arbete lades ner också av företagare inom det kommunala livet. Uppnår man idag det inflytande man behöver utan att delta i den formella politiken? Tappar lokalpolitiken någon kvalité genom att inte ha med denna grupp i det formella beslutsfattandet?

Flera historiska utmaningar kan resas redan här:

- Har idealbilden av den politiska elitens egenskaper ändrats? Kan vi acceptera att också de är behäftade med vardagliga svagheter eller ska de vara bättre rustade med dygd och kompetens?
- Vad innebär det att de traditionella eliterna gradvis överger de demokratiska arenorna? Finns det fördelar genom att politiken blir en motvikt eller nackdelar genom att eliterna frikopplas från samhällsfrågorna?
- Bildar den lokalpolitiska sfärens aktiva sina egna eliter utifrån självständiga kriterier?

Vi börjar med att ta ett rejält steg bakåt och se hur förtroendemän utsågs under den tid då lokalpolitiken ännu inte bildat en stadigvarande fullmäktigerepresentation. 1840-talet liknar på många sätt vårt eget decennium: en känsla av att en epok är på väg mot sitt slut; de gamla värdena respekteras inte självklart och alltfler unga står utanför vuxengemenskapen. Klyftorna i samhället ökar och allt färre kan hoppas på att realisera idealen för det goda livet som självvägande bonde. Dryckenskap, kriminalitet och fattigdom verkar vara på frammarsch. Hur ska sedesfördärvet, en hotande syndaflod, hejdas?

Försöken var då som nu flera. Folkskolereformen 1842 gör det obligatoriskt för församlingarna att inrätta en fast skola och nya kommunallagar ska ge möjligheter för andra än statens tjänstemän att upprätthålla ordning och organisera samhället. Det dröjer ännu ett par decennier innan de mer ekonomiska lösningarna på problemen – utvandring och senare industri och järnvägar gav en om än ringa valfrihet åt de fattiga på landsbygden. Men ännu vid 1800-talets mitt måste lösningarna sökas innanför församlingens hägn, såväl i Älmeboda som på annat håll.

En del ämbeten ansågs mer hedersamma än andra, till exempel kyrkvärden som också var kassör med personligt ansvar för den kommunala kassan. Kassan var inte betydelselös som kapitalreserv och lånades ut till försam-

lingsborna i större eller mindre poster. Sysslorna som indrivare och ordningsman var alltid svåra att upprätthålla med tillräcklig stränghet och konsekvens. Nåd gick oftast före rätt. Det var inte lätt att anmäla grannens osämja i äktenskapet, eller ungdomarnas dans på söndagen, och sedan möta dessa i arbete och vardag. Balansen mellan ära och plikt såg olika ut för olika uppdrag, men det var inte möjligt att dra sig undan sitt ansvar. Det gjorde att innehavet av något kommunalt uppdrag utgjorde en normal erfarenhet för varje vuxen man under en livstid. Undantag fanns naturligtvis, och några mer betrodda hade ett stort antal uppdrag. Eller som kyrkoherden säger till sockennämnden i Älmeboda i Kronobergs län:

i synnerhet ordförandeskapet, alltid äro förenade med mycken omtanke, rättskänsla, ordningssinne, tidspillan, med ingen annan lön än medvetandet av uppfyllt plikt, otacksamhet, missnöje, klander, kanske hotelser av en eller annan, som störes i sina vilda utövningar.

Ordföranden är en viktig person: han är den förste som leder en kommunal organisation utan att vara präst och ibland utan att ens vara ståndsperson. Det råder ingen tvekan om att ordförandena tar sin uppgift på största allvar. De utvecklar en självförståelse och ett språk som påminner om kommunalpolitisk retorik ännu 100 år senare. Det hör till god ton att betona den egna otillräckligheten. Tydligast är den spelade ödmjukheten och självförnekelsen hos den påtagligt nöjde hemmansägaren Samuel Nilsson i Älmeboda då han blir vald. Hälsningsanförandet för det första sockennämndsmötet han leder lyder sålunda:

Då sistlidna Maj sockenstämma förrättades uppstod fråga om en ny ordförande i den avgångnes ställe, tvärt emot all förmodan föreslog Herr Prosten mig, och de närvarande understödde hans förslag, oaktat undertecknad uti medvetande av min ringa förmåga, och oduglighet att förestå detta makt på liggande uppdrag, så att jag på dessa grunder alldeles med iver motarbetade inröstningen. Av herr prosten underrättades jag om, kungliga författningar i ämnet, varefter jag till åttlydnad för Herr Prosten och mina församlingsboar medgav invalgningen och åtog mig detta förtroende. Men ack var skall jag finna kraft, och vishet, att med förstånd och rättvisa handhava detta nog svåra uppdrag; så att den brottslige blir befördrad till sin Lagliga näpst, och den Oskyldigt tilltalade, njuter en faderlig vård och broderligt hägn uti våra handläggningar, till vilket förehavande vi genom Ödmjuk bön till Gud om vishet och förstånd för mig; samt för eder mina medbröder vilja vi bedja, att med edra goda råd och samvetsgranna beslut, bliva mina trogna rådgivare, vilket jag så mycket säkrare har anledning att vänta, som

några av eder haft äran och nöjet att lika som uppfostras uti vår första ordförandes sköte där både kunskap, uti juridiska saker, och krafter att med rätt känsla, alltid förenad med god vilja utgjorde föremålet för edra älligganden.

Ja med uppriktig erkänsla av min oförmögenhet att förestå detta åtagna förtroende hälsar jag eder mina vänner och bröder den första välkommens hälsning i dag, då vi för första gången sammanträder på detta rum.

Efter mycket prisande och långa övertalningsförsök accepterar Gustav Nilsson 1848 att bli omvald och får dessutom 32 skilling i sammanskott av varje hemman. Inte för pengarna, svarar Nilsson,

men vikande för den allmänna kallelsen... och ville man gärna tro, att i ett fall som detta folkets röst är Guds röst.

Nämnden förstår sig alltså som oegennyttig och arbetande i det allmännas tjänst. Motvilligt och av medborgerlig plikt känsla tar ordföranden på sig det tunga kallet att skipa rättvisa utan anseende till person. Det är ett stort, nästan svindlande steg, när en bonde ska ta steget upp, vald av sina medbröder, men sedan ovanför dem uttolka det "allmänna bästa" och upprätthålla det med övertalning, eller med det samhälleliga våld nämnden mäktar prestera. Naturligtvis är det ingen lätt uppgift.

Läsaren känner säkert igen denna självbild från vår egen tid då det avgående kommunalrådet i Alvesta sammanfattar sin minnesteckning: "Jag har aldrig bönat och bett om några uppdrag, men när partiet kallat, och jag känt för uppgiften, har jag "ställt upp". Det har jag aldrig ångrat." (Johansson 1995:82)

Detta var bilden från en kommun som med tidens restriktioner tagna för gott närmar sig idealbilden av en bonderepublik. Hur ser det då ut för eliten i ett "kejsardöme", i en kommun som domineras av en stor godsägare som vid 1800-talet slut har egen majoritet av röster, eller fyrkar som det då hette?

Greve Posse på Bergkvara utanför Växjö besatt just dessa möjligheter att formellt avgöra varje beslut på egen hand, att vara både stämman, majoritet och utse sig själv till universell förtroendeperson.

De mycket ojämnt fördelade rösträtterna utsätts redan under 1860-talet för stark kritik. För städernas del tas beslut redan 1868 om begränsningar till max 100 röster eller 2 procent av rösterna. Motsvarande begränsning införs först 1901 på landet till max 5000 fyrkar eller 10 procent av det totala rösteta-

let. Begränsningarna gav en i absoluta tal svag förskjutning där de 43 kommuner som tidigare hade enmansmajoritet nu kräver en handfull storfyrkar för att nå majoritet. I sammanlagt 116 kommuner räcker det med fem röstägande för att skapa majoritet.

En första paradox uppkommer då att det beredande och verkställande organet, kommunalnämnden, har fler deltagare än vad stämman behöver ha. En än mer komplicerad bild får vi om vi tar hänsyn till alla de kommunala förtroendemän som utses i kommunen också i en storfyrkarnas kommun som Bergunda. Under 1800-talets fyra sista decennier förrättas nära 1000 val av förtroendepersoner i denna kommun där 464 män och kvinnor har rösträtt till riksdagsmannavalet 1921. I dessa kommunalval utses 130 unika personer till olika poster. Det betyder fortfarande att i stort sett alla, kanske till och med fler än de med kommunal rösträtt bör ha dragits in i det kommunala styret också i denna extremt elitdominerade kommun.

En dröm för eliten kan tyckas. Lätthanterligt elitstyre i lagliga former. Den mångfald konflikter och härskartekniker som utvecklas tyder på att bilden ingalunda var så enkel. Den politiska kulturen bygger inte enbart på lagens bokstav, ibland står den i uppenbar strid med denna.

Makten bygger på en kombination av fyrk, traditionellt ledarskap som församlingens patronus (den som väljer ut präst), dominerande godsägare och välvilliga insatser i patriarkal anda. Konkret besätter hans män flera centrala poster, kontorssysslor för kommunen utförs i hans privata kontor, fattigsäd lagras på godset etc. Kommun och gods framstår i makthänseende som nära varandra. Liknande förhållanden kan beläggas från bruksorter som Åtvidaberg. Den formella styrkan till trots blidkar brukspatron nykterhetsvännerna och meningsmotståndarna genom en årlig gåva på 2000 riksdaler till kommunen från den vinst han gjort genom brännvinsförsäljning på Åtvids torg. (Hellström, et al. 1983)

Men enheten mellan ekonomisk och lokalpolitisk makt blir inte ens under dessa förhållanden total. Utmaningarna kommer slag i slag under 1880- och 90-talen. Det äldre samhällets traditionella bondestyre utgick från att alla som bidrog till det gemensamma också hade en röst. Säkert inte helt utan en gradering som gjorde skillnad på folk och folk, men inte så formaliserat och direkt mätbart som det blev under 1800-talets slut. Församlingstanken utmanas. I Bergunda var röstövervikten för godset så stor att en mobilisering av de små fyrkarna hade små eller inga utsikter att leda någon vart. I riksdagsvalen till andra kammaren var det den andra principen som segrade. Den som väl kom

över röststrecket, och var man, hade en och endast en röst. Ett ökat fokus på riksdagsmannavalen på 1880-talet gjorde att den kommunala ordningen framstod som allt mer märklig. En annan bas för oppositionen ligger i de självständiga ståndspersonerna, medelklassen. En kyrkoherde och en ingenjör hade än svårare att acceptera den traditionella ordningen och reser flagg mot greven.

Ytterligare utmaningar kommer i konkreta frågor i huvudsak utifrån. En rad konflikter med andra församlingar om rätta försörjningsorten för fattiga personer slutar nästan undantagslöst med överklagande till länsstyrelsen, kammarkollegium och inte sällan till Kungl. Maj:t.

Svårigheterna för oppositionen att finna en rättslig bas för sin vilja att bli tagen på allvar gör att även dennas attacker präglas av aggressiv formalism. Ofta utspelas de lokala striderna med länsstyrelsen och landshövdingen som mellanhand i bestridande av legaliteten i former och kompetenser. Allt oftare pressas dock greven med argument om att han regerar endast med fyrkens makt och han kan luta sig mot lagen i detta. Han nöjer sig dock sällan enbart med den lagliga plattformen, utan utvecklar även en retorik som handlar om det Rätta och det Allmänna bästa, och en politik som kostar pengar i satsning på sjukstuga.

Viktigt är dock att dessa strider inte leder till en mobilisering på stämman. Det är en representativ offentlighet som har sin stora publik i kyrkan och i stugorna. Kyrkoherden läser upp alla viktiga protokoll, och han verkar bli alltmer generös allteftersom striderna tilltar i styrka på 1890-talet, så att församlingen har god inblick i alla stridsfrågor och alla argument som förs fram – men det är en representativ offentlighet mer än en deltagande ännu under sent 1800-tal.

Mellan dessa extremfall, bonderepublik i Älmeboda och godsdöme i Bergunda och Åtvidaberg ligger många kommuner med både bruk, bondbyar och stationssamhälle. Här är rösträtten mer spridd och antalet valda förtroendemän dubbelt så stort som i grannkommunen med lika många invånare. Vi har tidigare följt några strider i Öja där direktör Myhrman, brukets disponent, inte har samma i fyra garanterade övertag. Striderna är där många fler och mer politiska till sin karaktär, men bruksdisponenten från 1907 är densamme som toppar den första samlingslistan till fullmäktige år 1938!

Än mer kan detta förhållande förvåna för Bergundas del. Bergunda visar i de nationella valen redan 1924 upp en vilja att byta ledning genom att majoriteten röstar på socialdemokraterna, en reformvilja som inte har någon motsva-

righet på lokalplanet. 1936 får demokratiseringen ett egentligt genomslag i val av ledamöter till kommunalnämnden. Fortfarande är det de gamla jordbrukarna som sätter agendan som ordföranden. Men stenarbetare Gustaf Blixt är den första arbetarrepresentanten i den kommunala ledningen och handlare Gustaf Skoglund och byggmästare O Karlsson de första mindre näringsidkarna som förskjuter balansen i nämnden från den totala jordbruksdominansen.

De traditionella eliterna satt på de flesta håll kvar också då. I städerna tycks en oligarki av köpmän, bankintressen och ämbetsmän ha härskat länge och inträngandet av nya grupper blev mer dramatiskt än på landsbygden. En stor respekt för de sittande ledamöterna dämpar dock förändringstakten. En överordnad regel tycks vara att inte avsätta någon från sin post förrän denna avgår med ålderns rätt eller döden.

På andra håll, framför allt i bruksorter där en mer välorganiserad socialdemokrati existerade, som i Lessebo eller Åtvidaberg, skedde ett snabbt och resolut regimskifte – som kunde fortsätta en stabil men nu folkhemsmotiverad patriarkal politik.

Av avgörande betydelse för att arbetarrörelsen skulle kunna möta de traditionella eliterna var etablerandet av en egen elit, där ombudsmän av olika slag utgjorde en ny kader. Villkoren för det kommunala arbetet, att utföra det mesta på fritiden, kvällar och helger, samt kunna ta ledigt för att göra ärenden av skilda slag, gjorde det svårt både för kvinnor och arbetare att engagera sig på samma sätt som män sysselsatta i friare yrken. Till viss del ledde detta till att småföretagare och lärare med socialistiska sympatier i början var överrepresenterade som företrädare för arbetarrörelsen. Detta utgör en av förklaringarna till att farhågor och förhoppningar om radikala förändringar efter rösträttsreformerna blev så få. Svag ekonomisk utveckling och styrkan i den lokala politiska kulturen utgör andra delförklaringar.

Iakttagelserna ledde socialdemokratin fram till slutsatser om behovet av professionalisering av lokalpolitiken genom skolning av en egen kader. Efter regeringstillträdet och kohandeln 1932/33 sågs statlig styrning och rationalisering genom kommunsammanslagningar som alltmer användbara redskap. Samtidigt uppmärksammade arbetarrörelsen tidigt de "risker" som de nya egna ledarna utsattes för genom sitt umgänge och sin skolning in i en ny elit. Utvecklingen förstärktes efter 1945 genom det allt tätare samspelet med en parastatlig välfärdsbyråkrati i bostads- och socialpolitik. De nya kommunalpamparna var på väg ledda av en förtrupp av tidningsredaktörer och Folkets hus- och konsumföreståndare och följda av fackliga ombudsmän.

Arvoderingen började med ersättning för utlägg för kommunalnämndsordföranden redan under 1800-talet. Principen om frivilligt arbete fastlogs i lagen, men frångicks i praktiken i större kommuner redan före första världskriget. Det stora arbetet i kristidskommittéer visade vägen för mer reguljär ersättning för kommunalt arbete. Förutom kommunalnämndens ordförande anställdes inte sällan en mångsysslade kassör eller kamrer med partipolitiska hänsyn. Partipolitiseringen kunde även nå lägre tjänstetillsättningar där åsiktsrepresentationen inte borde vara den centrala, som t ex hos en fjärdingsman och en lärare, men det ingick inte sällan i en medveten strategi att söka bryta en borgerlig kultur och samtidigt finna utkomst åt sympatisörer. Ur de förtroendevaldas skara utvecklades en liten grupp professionella politiker.

Efter andra världskriget går vi in i den stora kommunala expansionen med den tid då vi tänker på kommunalpampar som en egen självständig elit. Historikern Thord Strömberg har skrivit om detta med Örebro som exempel och menar att det var kontakterna till staten och den därifrån dirigerade tillväxten av verksamheten som utgjorde maktbasen för denna elit. Ser det annorlunda ut idag?

En helt annan sida av elitbildningen är tillväxten av en professionell förvaltning. Ett av syftena med kommunsammanslagningen var just detta. Å andra sidan har ett demokratiproblem utvecklats då en stark förvaltning står för kontinuitet och kompetens på ett sätt som de många fritidspolitikerna kan ha svårt att möta. Lättare att matcha denna kraft har de heltidsanställda kommunalråden, men de utgör å andra sidan en mycket liten del av de förtroendevalda politikernas skara, även om också de ofta klagar över svårigheterna att göra sin röst hörd.

Den kader av heltidsanställda som utvecklades tidigast i storstäderna kommer på bred front från 1960-talet i form av kommunalråd och oppositionsråd och har stadigt ökat i antal samtidigt som fritidspolitikerna minskat. 1999 utgjorde de 327 heltidsavlönade och 412 på deltid. (Nilsson 2001, s 17).

Förslagen till centralisering och professionalisering av kommunernas verksamhet stämde väl överens med rationella argument om stordriftsfördelar och kompetenshöjning som kunde tilltala breda grupper av den politiska eliten. Samtidigt tillgodosågs med socialdemokratins vilja att göra kommunerna till ett mer styrbart och villigt redskap i välfärdsbygget än den försiktigt och traditionellt samarbetsinriktade kommunala praktik som man hittills sett svika löftena om kommunsocialism. I samma syfte kommunaliseras och förstatligas många av de verksamheter inom försäkringsväsende och filantropi

som tidigare utförts inom civilsamhället. I valet mellan att helt lita på en solitt konservativ, självständig, statlig ämbetsmannakår och att bygga en ny på engagerade och beroende rörelse- och kommunpolitiskt aktiva i samspel med en ny statlig välfärdspolitik framstod det senare som mer produktivt. Därav den mycket starka kommunala linjen i de svenska välfärdssatsningarna.

Paradoxalt nog kan man väl säga att det program som kan urskiljas bakom riksdagsmajoriteterna har lyckats och ändå verkar få vara nöjda: en effektivisering och rationalisering av kommunal välfärdproduktion genom koncentration, storskalighet och professionalisering. Demokratiaspekten ansågs under planeringsfasen och stora delar av de statsvetenskapliga utvärderingsprojekten likaså stärkas genom politikens ökade slagkraft och mer kunniga representanter.

Under senare år har ändå allt oftare sviktande rekrytering till partier, svårigheter att få nämndledamöter och tilltagande folklig och medial misstro mot politikerrollen, krav på kommundelningar och inflytande genom andra kanaler än de traditionella partierna lett fram till en fråga om kommunernas kris. Den kan besvaras på två radikalt olikartade sätt: fortsatt avpolitisering och mer eller mindre genomförd privatisering av upphandling, genomförande eller även beslutsfattande *eller* genom försök att vitalisera demokratin genom frågestunder, allmänhetens förslagsrätt, ändrad nämndorganisation, kommundelar etc.

De kommunala eliterna har fortfarande bredare kontaktytor med förvaltning och allmänhet än riksdagen. De noterar ett visst ökat handlingsutrymme under senare decennier gentemot staten, men tycker samlat att det är otillräckligt och vill öka detsamma. Inget behov av ökad statlig intervention för att säkra "likhet" noteras på den nivån. (Wallin, et al. 1999)

Sammantaget gör frånvaron av väsentliga externa eliter att lokalpolitiken som helhet får svårt att verka som en integrativ arena för olika former av makt, även om nätverken är mer överlappande än vad deltagarnas formella tillhörighet kan visa. Finns det någon fara med det faktum att de politiska eliterna i allt högre grad fungerar självrekryterande? Den utvecklingen stärker politikens roll som en professionell aktör i jakten på företagsetableringar, inflyttare och EU-bidrag, men kan samtidigt verka försvagande för det lokalpolitiska fältet som helhet. Den ekonomiska makt som utvecklas får avlyssnas av politiken och kan leda till en politik som antingen lyssnar dåligt eller för bra och blir anpassning. Den leder inte till att de stora offentliga investeringarna ses som en del i företagets balansräkning. Man kan misstänka att det känns lättare att flytta en verksamhet från en ort där man inte ser kopplingen mel-

lan eget handlande och skattebetalningar (företagsbeskattningen upphör att vara lokal 1985). Det ger brist på deltagande kompetens och lokal förankring och utarmar därmed den överbryggande karaktären som har varit en av kommunalpolitikens särmerken.

Den allt större betydelsen av professionaliserade aktörer inom politik och förvaltning leder dessutom till att lokalpolitiken i allt mindre grad drar in många människor i ett arbete som kräver omdöme tvärs över skilda verksamhetsfält som privatperson, arbetande och politisk varelse. I en viss mening marginaliseras också denna elit för att klara sin utsatta respektive specialiserade funktion. Helhetsgreppen blir allt svårare att ta.

Med den starka makt som stadsfullmäktige själva eller genom sina nämnder utöfva i t.ex. bostadsfrågan, utskänkingsfrågan, vissa skolfrågor och, såsom förut påpekats, öfver våra välgörenhetsinrättningar, barnavården och fattigvården, vore några dugliga kvinnor välbehöfliga såsom representanter för det moderliga elementet just på sådana områden, där detta bäst kunde göra sig gällande.

Lydia Wahlström (1904:205)

Kvinnornas närvaro och frånvaro

Under lång tid stod kampen om utvidgad, allmän och lika rösträtt. Nu tycks ödesfrågan snarare vara att få de som har rösträtt att utnyttja sitt medborgarskap. Huvuduppgiften uppfattas inte längre som att hålla de olämpliga borta från politiken utan att få tillräckligt många att vilja engagera sig. Viljan att delta i val, på förtroendeposter och i partipolitiskt arbete är i avtagande, om än från historiskt sett mycket höga nivåer. Trendbrottet tycks dock ovedersägligt både i kvantitativa och kvalitativa termer.

Eliternas utträde från politiken följs i tid av kvinnornas inträde. Internationellt sett är Sverige ett av de länder där kvinnorna har störst andel i det lokalpolitiska livet. Deras mödosamma resa in i politiken är därför värd ett eget kapitel. Varför kommer den så sent, långt efter de formella reformerna? Vad betyder den för det politiska livets makt och former?

Kommunen var den politiska instans som först gav en formellt könsneutral rösträtt då den baserades på egendom. Giftnas kvinnors egendom inräknades dock i mannens röstinnehav. Mannen var företrädare för hushållet, såvida egendom inte uttryckligen var skriven i kvinnans namn. I städerna kunde

väljarkåren bestå av mellan ett par procent och en fjärdedel kvinnor. Kvinnorna var dock inte från början valbara till förtroendeuppdrag.

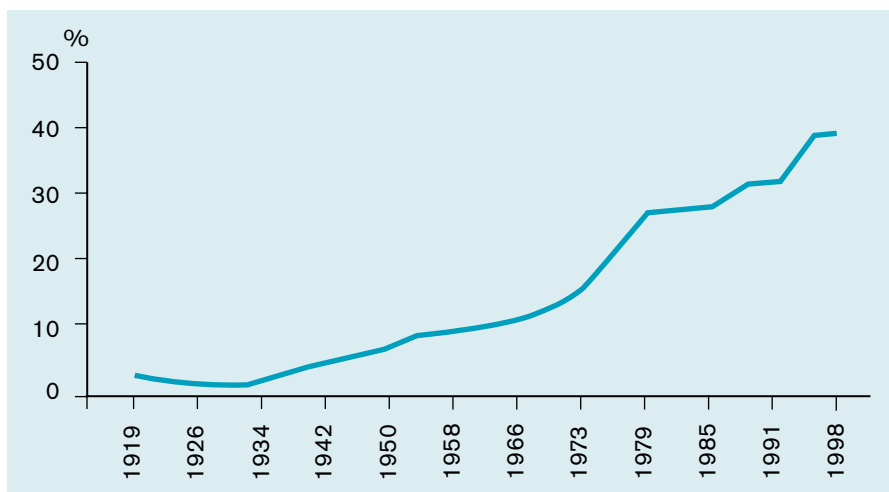
Argumenten för vikten av kvinnor i lokalpolitiken har varit av flera slag. Ett allmänt rättvisekrav, behovet av komplement med kvinnliga erfarenheter och kompetenser och representation av specifika kvinnobehov som annars blir förbisedda. Argumenten har dels betonat att lokalpolitiken varit särskilt viktig som medborgarskola för kvinnor när de haft svårare att ta aktiv del i föreningslivets danande organisationer och dels att denna politik handlar om ting som är viktiga för kvinnors vardagsliv och villkor. Olika partier har betonat olika delar av dessa argument olika tungt. Männens agerande har setts som det huvudsakliga skälet till att kvinnor varit sena med att realisera rösträttsreformernas möjligheter. Men det finns också andra perspektiv som betonar att kvinnors val att inte delta är ett aktivt val. Det perspektivet kan vara viktigt att pröva då allt fler grupper åter tycks "välja bort" lokalpolitiken.

Det förekom, framför allt i städer, att kvinnorna utnyttjade sin rösträtt redan före den allmänna rösträttens tid, även i fall då deras röstinnehav var högst blygsamt. Fler formella restriktioner fanns för att välja kvinnor till uppdrag. Först 1889 öppnas de "kvinnligt lämpliga nämnderna" för fattigvård samt skolråd och kyrkoråd i den kyrkliga kommunen för ogifta kvinnor. En nämndplats var garanterad några kvinnor genom lagen från 1919 där fattigvården och barnvårdsnämnden skulle ha minst en kvinna. I praktiken kunde även gifta kvinnor inneha sysslorna. 1909 likställs kvinnors rätt att utöva aktivt medborgarskap med männens, både i stad och på land. Lagförändringarnas resultat var inte dramatiskt: av 3067 stadsfullmäktigeledamöter 1917–18 var 33 kvinnor, ganska jämnt fördelade mellan liberaler, högern och socialdemokraterna.

Nu var förstås inte en plats i fullmäktige det enda sättet att formellt delta i politiken. Kvinnorna var inte osynliga i kommunalpolitiken i äldre tid: som understödstagare, barnmorskor och lärarinnor uppträder de inte sällan redan under 1800-talet. Som aktiva medborgare och som förtroendevalda kommer de dock sent att spela en mer framträdande roll. Om deras verksamhet i nämnder och styrelser vet vi mycket lite.

1919 genomförs det första demokratiska kommunalvalet under högt valdeltagande av både män och kvinnor. Den ytterst blygsamma kvinnorepresentation detta åstadkom framgår av diagrammet. Störst andel blev det i det borgerliga Hudiksvall med 8 av 30 ledamöter.

Diagram 1 Andelen kvinnliga kommunfullmäktigeledamöter i Sverige 1919–1998



Källa: SOS Kommunala valen 1919–1966, samt Allmänna valen 2: Kommunala valen 1970–1998. Anmärkning: 1919–1966 stads- och kommunfullmäktigeledamöter, dock ej municipalfullmäktige.

Den formella likställighet, vilken nu skulle förlösas med den allmänna och lika rösträtten står i kontrast till verkligheten. Under 1920-talet sjunker andel kvinnor i fullmäktige. Först 1942 når kvinnorepresentationen åter upp till samma låga nivå som 1919. Kvinnors valdeltagande ligger hela tiden lägre än männens men särskilt tydligt under mellankrigstiden. Trots en formellt lika och allmän rösträtt och ett högt valdeltagande också bland kvinnor är det tydligt att det är männen som fortsatt prioriterar och prioriteras i det offentliga kommunala livet. Tidigast ut med kvoteringar av kvinnor inom kommunen tycks Högern ha varit medan svårigheterna var större inom de socialistiska partierna före 30-talets slut. Senare under århundradet svänger scenariot och vänstern förespråkar en mer långtgående kvotering av underrepresenterade grupper, medan högern i politiken förespråkar individorientering

Det försprång som kvinnorna i städer hade visar sig också här. Det gäller också, fast i mindre grad, andra tätorter som municipalsamhällen. Tätorternas liv tycks synliggöra och möjliggöra ett kvinnligt deltagande i något högre grad än landsbygdens offentliga liv. Möjligen beror det inte så mycket på andra könsroller som det faktum att där finns proportionerligt fler bildade medelklasskvinnor. Från 50-talet utjämnas skillnaderna mellan stad och land. I municipalfullmäktige minskar till och med andelen under denna tid.

Vad är orsaken till denna initiala entusiasm, nedgången under mellankrigstiden och den snabba uppgången för kvinnliga fullmäktige från mitten av 1970-talet? Förslagen har varit många. Högt kvinnligt valdeltagande borde gynna fler kvinnor. Fast det stöder inte statistiken där många städer som Kungsbacka, Höganäs, Landskrona och Ystad har högt valdeltagande – och få valda kvinnor.

Generella faktorer som hög utbildningsnivå, ortsstorlek, industri- och stadsnäringar, stora valkretsar, stor politisk konkurrens om väljare, hög förvärvsgrad och ung befolkning är ofta närvarande när kvinnor träder in på den politiska scenen. Däremot verkar inte politisk majoritet spela den roll man tidigare trott, där socialister setts som mer jämlika också i detta avseende. Till exempel har sju av de nio städer som helt saknar kvinnor i fullmäktige 1942 socialistisk majoritet och Högers kvinnor var tidigt aktiva med inkvotering av kvinnor i Örebro. Under efterkrigstiden ligger dock rikets största städer i ledningen för ett ökat antal kvinnor i kommunalpolitiken. På landet är det områdena kring de största städerna som visar samma bild. Kvinnors organisering i andra former än de politiska visade där att formell gemensam organisering var ett medel också för kvinnorna.

Men skillnaderna i tid och rum kan inte fångas i sin helhet genom dessa strukturella faktorer. Framför allt fångar inte de rent kvantitativa talen i statistiken den reella påverkan på politiken och den politiska kulturens förändring.

Den vanligaste förklaringen till den långa och sviktande startsträckan för svenska kvinnor in i lokalpolitiken har varit männens motstånd, oberoende av partifärg. Det råder ingen tvekan om att partierna, dominerade av männen, länge tyckte att en viss kvinnorepresentation inte bara utgjorde ett minimikrav utan även ett tak. Men med hälften av rösterna som potentiellt vapen för kvinnor kan sannolikt inte den aspekten utgöra hela förklaringen. Man bör också notera i hur hög grad de politiska umgängesformerna rörde sig i en manlig sfär, på stadshotell och i styrelserum, där kvinnor ställde sin kvinnlighet i farozonen om de deltog. Även många kvinnor såg detta som ett hot och deltog också i kampen *mot* kvinnlig rösträtt. Det goda inom kvinnan skulle förtvina om det utsattes för denna värld. Alla förändringar i representation, också arbetarnas inträde i lokalpolitikens styrelserum, tog dessutom lång tid då man sällan röstade bort någon från en kommunal förtroendepost. Man avgick med ålderns rätt och kunde först då ersättas. Men det förklarar inte den förvånansvärda minskningen av antalet ledamöter under 1920-talet som för övrigt är en internationell trend.

Den långa rösträttskampen och profilen hos dess företrädare kan ge delar av ett svar på denna trötthet: de bärande medelklasskvinnorna var vid reformernas genomförande i övre medelåldern och hade en livsstil som de kommande generationerna inte hade tillgång till, med hushållerska och gott om tid för politisk aktivitet. De enkönade organisationernas inflytande upphörde och integrationen i traditionella politiska kulturen gick trögt. Dessutom ansåg nog många fortfarande att flera av de kvinnliga hjärtefrågorna i sak borde utvecklas utanför politiken som arbetsgivaransvar eller filantropi. I den mån man ville lägga sina krafter på kommunal omsorg så fanns redan tidigare möjlighet för kvinnor att sitta med i de nämnder och styrelser som hade hand om fattigvård, skola, barnavård och nykterhet. På landsbygden var de kvinnliga förebilderna dessutom få: lärarinnan, herrgårdsfröken och barnmorskan var de självständiga kvinnor som redan före rösträttsreformen kunde inta en offentlig och ibland politisk roll. Dessa kvinnor representerar bara delvis kvinnor som kön. De har en professionell kompetens respektive ett patriarkalt ansvar som ytterligare motiverar deras uppgifter. Ingen av dem kunde ses som representant för de många ogifta pigorna och hushållerskorna eller arbeterskorna på landet. Lärarinnorna hör typiskt hemma på samlingslistorna, de socialdemokratiska "fruarna" på partilistorna för (s) något senare.

En lång kamp med heroiska företrädare kan verka avståndsskapande för en yngre generation. När det sammanfaller med 1920-talets labila konjunkturer blev privat- och föreningslivet ett mer närliggande alternativ. Dessutom hade man ju uppnått fullt medborgarskap i princip. Då kunde man, låta rättigheten att göra sin stämma hörd ligga som en latent styrka om politiken gick åt fel håll, men inte öda kraft eller prestige i onödan. Just vad gäller lokalpolitiken så ansluter detta tänkande till en lång tradition av böljande grad av närvaro, där det är sakfrågans natur som avgör deltagandet på stämmorna. Blir det konflikter så mobiliseras många medborgare, däremellan är det betydligt färre. Röstandet var då inte en identitetsskapande akt utan ett av praktisk rationalitet motiverat handlande. Man bakar när brödet är slut, inte när skafferiet är fullt.

Så kan nog uppsvinget för kvinnors deltagande ses som tilltagande i takt med att en ny aktiv familjepolitik växer fram. Ökningen mellan 1934 och 1938 är den relativt största någonsin, om än från en låg nivå. Den är än mer anmärkningsvärd om man tar hänsyn till att en lång rad nya (små och ofta traditionalistiska) kommuner tvingas in i fullmäktige det året. Befolkningsfrågan, moral, nykterhet, hemmets skötsel, byggnormer och barnuppfostran öppnas på ett nytt sätt för politiken, förs ett steg från privatlivet till det allmänna och lokalpolitiken, på ett sätt som fler kvinnor borde känna angeläget

och vilja driva. Dessutom besatt de både expertkunskap och politisk tradition inom dessa områden där de inte behövde konkurrera lika intensivt med männen. Det var i hög grad de växande tätorternas problem som stod på dagordningen, vilket bidrog till att både mobiliseringen av kvinnor och den sociala ingenjörskonsten blev starkast här.

Samtidigt bidrog både Svenska landsbygdens kvinnoförbund, den borgerligt dominerade Kommittén för ökad kvinnorepresentation och socialdemokraternas bejakande av kvinnoförbundet, med Hulda Flood som officiell kvinnoagitator till en synlighet och legitimitet från högsta ort åt en ny generations kvinnor i kommunpolitiken.

En landsbygdskommun som hade en tydlig kvinnlig representation var den lilla Bergs kommun i norra Kronobergs län. I sin nyinstiftade fullmäktige för 1939 väljer man in både den namnkunniga författarinnan och sedermera akademiledamoten Elin Wägner och kommunens lärarinna, Siri Alm. Typiskt nog kommer de in på icke partibundna listor, "Opolitiska listan" och "För en sund samhällsutveckling". Den förebild Wägner förmedlade genom sitt arbete i fullmäktige, bland annat för förbättrat brandskydd vid krigets hemmfront och som ledamot i fattigvårdsstyrelsen bidrog förmodligen till att det kvinnliga deltagandet i fullmäktige ökade även efter 1943 trots att Wägner själv avslutar sin bana som kommunpolitiker vid samma tid.

Att landsbygdens kvinnor inte på samma sätt omfattades av det nya sociala Sverige på lokalnivå råder det dock ingen tvekan om. Kampen mellan stad och land var en levande realitet under mellankrigstiden:

Bonden är landets säkraste värn mot både inre och yttre fiender. [...] Och för att värna om denna lugna friska hälsokraft ha äntligen Sveriges bönder rest sig och sökt sanning emot Guldets och Våldets. Och i denna samling måste bondens kvinnor ta del. Kapitalets kvinnor svika aldrig sin fana, våldets kvinnor komma att i massvis vid höstens val kämpa vid sina bröders sida. Skall då icke lugnets och arbetets folk pressas ned under tyngden av dessa två kolossala block, måste den tysta trogna jordbrukets kvinna i trohet göra sin plikt. (Leijon, 1921)

Det är först från och med kommunsammanslagningarna som landsbygden på ett tydligare sätt inlemmas i samma välfärdspolitiska utveckling som tätorterna. Spänningen mellan land och stad byggs in i lokalpolitiken som "glesbygdspromblem".

Under efterkrigstiden realiseras också i allt högre grad kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. I Sverige och Norden är detta i ovanligt hög grad bundet till en könsdelad arbetsmarknad där just professionaliseringen av vård och omsorg blir nycklar till kvinnors mer samhälleliga identitet och roller.

Kommunsammanslagningarna leder till ett kraftigt minskat antal fullmäktigeposter. I valet 1950 försvinner nära 8000 mandat och nästan alla är män. Samma förhållande gäller i nästa kommunsammanslagning. Kvinnornas styrka är här anmärkningsvärd och gör den långsamma men stadiga förskjutningen från män till kvinnor än mer kraftfull än vad som framgår av statistiken. Trots en kraftigt minskande "kaka" ökar kvinnorna sin andel. När alla kartor ritades om blev anciennitetsprincipen svårtillämpad. De nominerade listornas andel ökade och nya nämnder skulle tillsättas. Detta verkar att ha gynnat möjligheterna för kvinnorna att ytterligare flytta fram sina positioner. Bandet till församlingen med dess traditionellt manliga funktionärer kapades också helt.

Samtidigt kvarstod villkor som kan ha verkat hindrande, exempelvis kvinnors mindre andel fritid, traditionella uppfattningar om mannen som ansvarig för utåtriktad aktivitet och kvinnan för hushållet och de fåtaliga synliggjorda, medborgarbildande kvinnokollektiven på landet. Huvudmotsättningen uppfattades snarare som landsbygdens villkor mot stadens, än en kamp mellan könen.

Bakom de små men stadiga procentförändringarna finns det en komplex och motstridig förändringsdynamik vars delar lämnar utrymme för olika tolkningar.

Desto mer omvälvande och entydig är kvinnornas frammarsch inom politiken från 1970-talet. Samtidigt som omfattningen av de kommunala åtagandena ökar inom vård, omsorg och skola, så träder kvinnorna ut både i arbetsliv och politik. Den stora utgiftsökningen ligger något före kvinnornas inträde i politiken. Det är alltså inte i första hand kvinnorna som sätter sprätt på mer skattemedel, utan rimligen den samhällsförändring som expansionen uttrycker som bäddar för ökad kvinnlig verksamhet i den formella kommunalpolitiken. Expansionen följs och förstärks av en medvetet driven regeringspolitik som syftar till jämställd representation på alla nivåer. Gradvis verkar dock handlingsutrymmet minska och ibland har den lokala politiken det senaste decenniet beskrivits som att administrera nedskärningar av de offentliga utgifterna.

Har jämställdheten äntligen segrat i politiken eller har kvinnorna fått ta över när männen dragit vidare till rikare jaktmarker? Är det så att regeringspolitiken efter slutet för den expansionistiska ekonomiska politiken går över till

detta politikområde – som dessutom inte kostar stora summor på varken stats- eller kommunbudgeten? I vart fall ändras inte politiken när de borgerliga tar över regeringsmakten. Jämställdhetskommision från 1976 institutionaliseras på högsta nivå med jämställdhetsminister och –ombudsman 1980. Eller ska man se politiken som den ledande sektorn i framstegen för en produktiv jämställdhet, där turen nu kommer till den ekonomiska sfären och bolagsstyrelserna? En könspolitikens Rehn-meidnersk modell som ersätter pakten mellan solidarisk lönepolitik och produktiv rationalisering med en jämställdhetspolitik som säkrar ökad arbetsinsats per hushåll? Detta är den första utmaningen mot den framgångshistoria som här berättats.

Om vi istället ser kvinnorna som ett exempel på politikens förmåga att urskilja och tillgodose nya gruppers legitima krav på plats kan utmaningen se annorlunda ut. Vi kan då notera att det tog lång tid att utveckla en politisk diskurs som accepterade de egendomslösas rätt och det andra könets plats. Detta trots ett utpräglat grupprepresentativt tänkande. Ett sådant leder nämligen fram till principen "one is enough" – då är ju gruppen/intresset representerat oavsett om det gäller torpare, nykterhetsmän, arbetare eller kvinnor.

Vilka grupper är det idag som inte bereds plats? Om man vill vara kritisk mot detta sätt att tänka kan man skämta om skonummer, överviktiga, ridintresserade som eventuellt orepresenterade grupper. Men om vi ser denna korporativa princip som djupt förankrad i den svenska politiska kulturen blir utmaningen istället att öka sensibiliteten och inte streta emot nya gruppers krav på representation. Det finns ett antal som bankar på dörren och således skulle kunna betyda mindre fokus på just kvinnornas grupprepresentation framöver. De många invandrargrupperna (som dessutom svårligen kan representeras i sin mångfald av några enstaka kandidater), och även åldersgrupper, både de unga och de äldre kan med fog ses som dåligt representerade. Ytterligare ett spänningsmoment som är närvarande i än högre grad efter blockkommunreformen är den mellan landsbygd/glesbygd och tätort. Det står helt klart att Sveriges utveckling inte kan beskrivas i samma termer över hela dess yta och att regionalpolitiken i hög grad decentraliserats, vilket gör frågorna om skillnad till en mer brännande lokalpolitisk dimension.

Det tredje sättet att diskutera utmaningar utifrån exemplet kvinnors inträde i politiken är istället att lyfta fram den liberala principen om att det inte är korporativa grupper som ska representeras utan individer och deras åsikter. I så fall är det hinder för detta som ska undanröjas som till exempel dolda nomineringsförfaranden och outtalad diskriminering av grupper med avvikande kulturdrag.

Den fjärde tänkbara utmaningen ligger i förlängningen av tänkandet kring det kvinnliga bidraget till politiken som var levande vid sekelskiftet och även i dagens populärkultur – och ibland på ett lite oklart sätt blandas in i de officiella likhetsbaserade feministiska idéerna: kvinnan anses bära på ett annorlunda sätt att tänka och vara som bör vara en tillgång för politiken. Där fungerar formella byråkratier, fixerade mötesformer och beslutsordningar hindrande för en feminisering av politikens form och innehåll. Kanske behöver även mötesteknik, debattformer och beslutsforum förändras för att bättre kunna svara mot det politiska intresse som utvecklas i dag? 🌸

Lokalpolitikens sedvänja

Utredningar om demokrati brukar ofta ta sin början just i själva begreppet som betyder *folkvälde*, eller *folkstyre*. Det är ett sammansatt ord vars delar pekar åt skilda historiska erfarenheter och även på skilda sätt att tänka kring demokrati.

Demos – I den grekiska traditionen ses medborgarskapet som ett uttryck för det täta civilsamhällets ansvarstagande och dygder. Fokus kommer att ligga på gemenskapen som demokratins ursprung.

Kratia – I det romerska imperiet sprängs ramen för den lokala direkta demokratin. Graderad rösträtt och rättigheter inrättas mellan de äkta infödda medborgarna och de övriga. Förhållandet till staten och statens erkännande av den enskildes rättigheter i ett regelverk hamnar i fokus.

Det är inte likgiltigt vilken betoning vi lägger när historien berättas. Kunskapen om medborgarskapet spelar roll för hur vi förstår oss själva och hur vi tänker och agerar som medborgare. I Sverige finns det inom samhällsvetenskapen en starkt statsorienterad forskningstradition som i modern tid förstärkts genom en allt oftare aktivt ingripande statsmakt. I ett internationellt perspektiv har vi i Sverige en högre grad av politisering också av andra samhällssfärer som omfattar juridiska, ekonomiska och privata förhållanden. Dessutom har en av de centrala kunskapsproducenterna, akademikerna, länge haft en stark identitet som ämbetsmän i statens tjänst.

Därför blir det gärna så att kunskapen och berättelserna om medborgarskapets innebörd handlar om statsmakten och den lagstiftande församlingens relation till individen. Den romerska traditionen och de rötter till medborgarskapet som där betonas får inta scenen. Kunskapen som växer fram är inte neutral i förhållande till den verklighet som beskrivs. Den lyfter fram en aspekt och tonar följaktligen ner en annan, i vårt fall den del av medborgarskapet som växer fram ur de lokala och civila gemenskaperna. Den tonar också ner värdet av dessa traditioner. Därför ser vi till slut inte de demokratiska erfarenheter som där befördrar en levande utveckling av medborgarskapet.

I *kratia*-traditionen betonar man den grundläggande betydelsen av den konstitutionella utvecklingen. Först utvecklades *civila rättigheter* som säkrades juridiskt, senare under 1800-talet *politiska rättigheter* som säkrades i en demokratisk konstitution. Först därpå garanterades universella rättigheter vilka tillförsäkrade alla människor ett gott liv genom den moderna välfärdsstatens

åtaganden. Då ses det *sociala medborgarskapet*, välfärdsstatens projekt som den tredje, djupaste men också senast utvecklade dimensionen i medborgarskapsbegreppet. I denna tradition artikuleras de liberaldemokratiska normerna för demokrati som individuella politiska rättigheter, politisk representation vars ansvarighet utkrävs med jämna mellanrum i allmänna val då en parlamentarisk ledning åter tillsätts och säkrar medborgerliga rättigheter för fri åsiktsbildning och föreningsrätt.

Jag gör i denna essä en annan betoning som mer ser den lokala politiken som sprungen ur det lokala *demos*. På sätt och vis vänder det på utvecklings-schemat ovan: det startar med de sociala tillhörigheterna, tar sig institutionella och politiska former och ges legitima legala uttryck som en sista konsekvens. Internationellt brukar denna ansats kallas kommittär, då den betonar att ett historiskt framväxt socialt sammanhang är den grundläggande förutsättningen för såväl individuella rättigheter som politisk kultur.

Det betyder att det lokala självstyrets framväxt och betydelse ingalunda bör ses enbart som en fråga om lokal serviceproduktion. Hur viktig denna än kan vara så ligger självstyrets unika potential i att vara ett exempel på och en plats för att utveckla en "god sedvänja" (Alasdair MacIntyre). En sådan karaktäriseras av att den ger människor möjligheter att utveckla sina inneboende värden och förmågan att vidga och reflektera över dessa. Därför vill jag placera något så till synes vardagligt som traditionen från det sena 1700-talets sockenstämma i centrum för den svenska politiska kulturens utveckling och det moderna samhällets framväxt. I de förvisso otillräckliga omsorgerna om de fattiga, läsningen, hälsovården och ordningen i församlingen vidgades och tydliggjordes gemenskapens karaktär. Att denna senare inskränktes under 1800-talets slut genom ökade klyftor och tydlig exkludering av de fattiga, visar att historien inte har en entydig riktning. Nästa potentiella höjdpunkt för självstyrets förmåga att utveckla *sedvänjan*, eller med ett annat ord *den goda politiska kulturen*, var mellankrigstidens stämmor med allmän och lika rösträtt. Dess möjligheter försvann dock alltför hastigt i kraven på snabba framsteg, offensiv utgiftsexpansion, statligt påskyndad välfärdsutveckling och professionalisering.

I andra fora som föreningsliv, arbete, grannskap och familj, kunde visserligen "sedvänjor" i denna mening nu utvecklas. Men inte i de former som enbart lokalpolitiken har möjligheter till, dvs en för alla medborgare öppen och förpliktigande gemenskap där gränserna för åtaganden och kompetenser inte följs genom fysiskt avstånd eller rättighetskataloger.

Resonemanget visar att det är nödvändigt att skilja mellan den lokaldemokratiska kulturen som sedvänja och de organisationer som kan utsätta denna sedvänja för den nödvändiga fördelningskampen om makt, pengar och plikter. Sedvänjan är det djupare sammanhanget som kan ta sig former i grannskap, föreningar, nätverksbyggen och proteströrelser – organisationer är de offentliga formerna för dessa.

Men vad är det då som skulle kunna vara det unika just med lokalpolitikens sätt att lösa frågor som ju bevisligen kan lösas på andra sätt, av staten, företag, organisationer eller enskilda?

Den lokalpolitiska kulturen är en del av den gemensamma demokratiska kulturen och den svenska modellen. Om denna förändras kraftigt, vilket varit fallet de senaste decennierna, kommer även den generella politiska kulturen att påverkas. Tilltron till det politiska systemet kan inte enbart studeras, diskuteras eller reformeras på en nationell nivå. Den lokala politiken rymmer möjligheter för att odla medborgerliga kardinaldygder. Den främsta av dem alla är omdömet, dvs. förmågan att väga samman olika argument och faktorer i ett klokt beslut. I det arbetet tar individen ansvar för att balansera sitt egenintresse med hänsynen till det gemensamma bästa. Det gäller allt beslutsfattande som ställs under offentlig utvärdering, men i lokalsamhället är det svårare än annorstädes att låtsas som om man bara är en professionell yrkesutövare: man är både granne, konsument, producent, förälder och solbadare i ett lokalsamhälle. Det skapar ett av de mer komplicerade och uppfordrande uppdrag man kan ha som medborgare och politiker.

Den lokala politiska kulturen har andra särdrag som knappast kan ses som dygder, utan mer som långvarigt stabila normer. Allvarliga missbedömningar eller ogrundade förhoppningar kan lätt uppstå om man inte tar hänsyn till att dessa särdrag existerar. Det korporativa tänkandet på vägen mellan individualism och helhet är ett exempel. Hushållsmetaforens djupa rötter och mångsidiga tillämpning ett annat. Tillfällena till nepotism och maktmissbruk är naturligtvis inte färre på den lokala arenan än den nationella. En deltagande offentlighet kan dock inte ersättas av lagar och rättsliga regler, bara förstärkas.

Det står klart att lokal politik inte har varit en okomplicerad delmängd av den nationella politiken. Den särart som kommer till synes har ofta setts som problematisk från både en demokratiteoretisk synvinkel, men också av riksdagspartierna som haft svårt att få villiga redskap för sina uppfattningar på lokalplanet.

Den lokala politikens särart och centrala plats i den demokratiska politiska kulturen grundas i att ett stort antal människor länge utövade ett direkt och aktivt medborgarskap i sin vardag. Därför gav denna politik en grundläggande institutionell stadga och ett erfarenhetsbaserat innehåll också åt den allmänna demokratiska politiska kulturen. Den lokala deltagardemokratiska politiken var ett unikt forum för att balansera och utveckla människors behov både av erkännande av andra och av egenmakt.

Politik är ett sätt att fatta beslut som skiljer sig från både privatlivets och den ekonomiska sfärens logik. Besluten grundas på ett deltagande med personlighetsprincipens legitimitet som ska syfta till det gemensamma bästa, genom offentlig argumentation, förhandling och majoritetsbeslut. Ändå kan ett samhälles beslut inte bli bättre än vad dess medborgare är. Den fungerande marknaden rensar bort undermåliga och för dyra produkter, men en majoritet kan mycket väl fatta ödesdiga och dåliga beslut till nackdel för stora grupper eller grundläggande värden.

En grundläggande uppgift för det politiska systemet bör därför vara att möjliggöra för individerna att artikulera sina grundläggande värden, eller vad filosofen Charles Taylor skulle kalla förmågan att göra "starka bedömningar" och att göra val av andra ordningen. Sådana val är förbundna med självuppfattningen på ett så djupt sätt att ett motsatt val skulle kränka uppfattningen om vem man är. Valet av dimensioner på avloppsledning eller platsen för en ny idrottsplats tillhör knappast dessa. Men det gör däremot uppfattningar om vem som äger rätt till vår omsorg och vem som inte gör det. Eller vem som äger röst och vem som inte gör det. Vi ser direkt hur dessa frågor är knutna till identiteten och till uppfattningar om vilka vi är i förhållande till varandra.

I ett lite längre tidsperspektiv har grundläggande förändringar av dessa värden skett. De brukar betecknas med termer som sekularisering, upplysning och modernisering. Vi har gått från en uppfattning om att det framför allt är inför evigheten som handlingar ska ha värde och legitimitet, till att det är i denna världens praktiska ordnande, för bekvämlighet och välfärd, som frågan om nytta avgörs.

Två förskjutningar håller på att ske i vår samtid som återigen förändrar de grundläggande villkoren för värderingen av vårt handlande: Den första handlar om inriktningen på att upplevelser är essensen och måttstocken för om en handling är god. Detta har i det tysta blivit viktigare än evigheten och bekvämligheten. Evigheten finns kvar som moraliskt imperativ, men också i

omsorg om kommande generationer och ekologiska hänsyn till en hållbar utveckling. Kraven på bekväma transporter och bostäder har inte upphört. Men som överordnade värden ligger istället allt oftare upplevelsedimensioner som inte är rent fysiska. Att öda pengar på en resa för att uppleva en annan kultur var för 50 år sedan ett suspekt val. Idag kan det betraktas som en klok prioritering också av den generation som själva fick spara ihop till insatsen för radhuset. Intresset för design, livsstil, varumärken är marknadsreaktioner på denna förskjutning. För kommunerna är det synligt i behovet av en aktiv kulturpolitik och valmöjligheter för att locka arbetsplatser till orten. Det räcker inte med lediga bostäder och ett fungerande avloppssystem.

Den andra förskjutningen handlar om att frågan om *vilka vi är* i vår tid har rests på ett mer komplicerat sätt än på mycket länge. Det gäller inte bara frågan om den nationella tillhörighetens betydelse och mening utan även vad innebär det att vara man och kvinna? Vilka rättigheter och skyldigheter har ett barn? Finns det lokala rumsliga gemenskaper eller bara nätverk oberoende av tid och rum? Frågan om globaliseringen som hot eller möjlighet provocerar till nya svar, ibland till förstärkning av traditionella identiteter. Historiens utveckling är inte given.

Om dessa iakttagelser är riktiga så betyder det att de val av andra ordningen, de som ligger före alla övriga strider kring dimensionering av vägar, lokalisering av köpcentra, böcker eller datorer i skolan osv är under förändring. De konkreta sakfrågorna saknar inte kontakt med det starka valet. Så knivskarp är inte gränsen. Förbindelsen dem emellan finns nog där oftare än vad vi tänker oss trots kommunalpolitikens starka betoning på sakpolitik. Nog kan betoning av lusten och upplevelserna i lärandet anknyta till grundläggande värdeförskjutningar som påverkar arbetet i skolan? Vi ser en sådan vridning av välfärdsuppfattningar där välbefinnande kommer mer i blickpunkten än normer för kvadratmeter utrymme. Detsamma är synligt då sjukvård förskjuts mot hälsovård. Mer ur fas med denna förändring verkar kommunernas vilja att skapa gymnasieskolor i varje centralort jämfört med elevernas önskan att flytta till den mer urbana delen av regionen.

Så här kunde vi fortsätta, men avsikten är att på prov söka formulera de grundläggande värderingar som kan ligga under en på ytan likartad sakpolitik. Om nu identitetsaspekten, upplevelsen av sammanhang och mening, skulle kunna vara ett av de överordnade värdena med lokalpolitiken, varför har då rationaliseringen och inriktningen mot serviceproduktion i så hög grad kunnat fylla direktiven för kommunalreformerna från 1940-talet? Naturligtvis finns det en rad sakliga och konkreta behov av att kunna ordna skola och

omsorg på bästa sätt, men det finns nog också en annan aspekt som har gjort att många måhända känt till och med en lättnad då det lokala ansvaret minskat och professionaliserats:

Eftersom det är i närhetens tillstånd som ansvaret, genom att vara obegränsat, är minst uthärdligt – är det också i närhetens tillstånd som impulsen att undfly ansvar är som starkast.

Kanske tänker den kände sociologen Zygmund Bauman i citatet ovan framför allt på individers täta vardagliga nätverksrelationer, familjedramat, men det är tillämpligt också på samhällsnivå. Då blir plötsligt den lokala politiken inte bara en underavdelning av den nationella. Vi kan bättre förstå både de samtida skandalernas lokalpolitik och de stora förhoppningarna på medborgarfostran som under 1800-talet sattes till denna arena. Förhoppningarna var mycket tydliga då kommunen "uppfanns" i 1800-talets borgerliga politik. Villkoren för politiskt deltagande var mycket komplexa, men de poängterade kvalitativa krav som dygd, bildning och kompetens mer än likheten i personlighetsprincipen. Snabbt omvandlades de dock till det mätbara för att fastställa rösträtt och tyngd: förmögenhet, inkomst och skattekraft.


Kommunerna nödvändiggjordes under 1800-talet i den rikspolitiska debatten för framför allt två syften. Dels fanns det en rad trängande spörsmål kring i första hand skolgång och fattigvård som krävde en lösning, dels behövde den breda allmogen komma in i en lärprocess för att så småningom kunna beredas plats i en reformerad riksdag och en stark nation. I det syftet stiftades lagar och reformer som inte på något allvarligt sätt förändrade ramarna för vad man redan gjorde, men som retoriskt knöt den kommunala politiken till det nationella projektet. I våra grannländer fyllde samma reformer en ännu större roll dels för den nationella mobiliseringen i Norge och Finland, dels för en mycket hastig demokratisering i Danmark.

Ramen för problemformuleringen var hur en monarki skulle moderniseras till en medborgarbaserad nation. Hur skulle man förmå ett i individer sönderfallande storhushåll att mer än tidigare mobilisera människornas kraft, ekonomiskt, militärt, kulturellt och socialt? Den allt öppnare ekonomin baserad på liberala principer ställde tillsammans med förbättrade kommunikationer ledarna inför nya utmaningar.

"Integration" som idag uppfattas som en nyckelterm för flyktingpolitiken, var på 1800-talet och borde enligt min mening åter bli, en mer allmän fråga om hur människor knyts samman till samhällen. Idén att det lokala självsty-

ret var en omistlig del i skapandet av en nation av medborgare var allmän i Europa under hela 1800-talet. Men den skymdes och överflyglades senare av den mer abstrakta och symboltunga nationalismen. Idag ser vi en renässans för regionfrågan ur ett liknande perspektiv, men denna saknar på de flesta håll det folkliga stöd och den bredd i deltagande som de kommunala frågorna hade.

Spänningen mellan en statsorienterad syn på kommunen där all makt sägs vara delegerad från riksdagen och en uppfattning om en mer grundläggande och grundlagsskyddad lokal självstyrelse finns även idag. Under 1900-talet har dock det kommunala självstyret allt mer kommit att betraktas som en lokal del i "det offentliga" eller av välfärdsstaten. Utvecklingen har gått så pass långt att det framför allt är kommunpolitikerna själva som slåss för de nuvarande lokalpolitiska institutionerna. Klassiska välfärdsstatsbyggare har tröttnat på variationen och hävdar att det är dags att förstagliga hela rasket. De tycks nära en from förhoppning att staten ska vara mer rättvis och generös än det lokalsamhälle som historiskt var den som utvecklade omsorgen om de svaga. Lokala och globala gemenskapare å andra sidan verkar utanför institutionerna som påtryckare. Vem älskar kommunen?

Flykten bort från den lokala politiken och dess utmaningar har gått långt. Erfarenheten av andra former av lokalpolitik är nu avlägsna i tid och minnet av dessa är på väg att försvinna. Saknaden, missförhållanden, bristerna söker uppfinna nya former igen. Denna bok söker visa på en väg att använda sig av en historiskt grundad politisk fantasi – inte på att ge svar på alla utmaningarna. 

Sju utmaningar

Det är inte bara så att vår egen samtid presenterar flera grundläggande utmaningar för den demokratiska kulturen i allmänhet och det lokala självstyret i synnerhet. Historien visar sig innehålla erfarenheter som i vår egen tid återupptäcks och rekonstrueras. Det vidgar horisonten att låta framtidsvisionerna och det förflutnas exempel mötas i vår egen tids diskussion och arbete.

Sammanfattningsvis ska några konkreta historiska utmaningar lyftas fram:

- 1** Lokalpolitiken har en unikt viktig roll att spela som plats för omdömesgillt beslutsfattande där många medborgare deltar aktivt. Fler aktiva medborgare bör delta om inte denna centrala plats för att odla en demokratisk kultur ska förtvina. Det betyder att hittills överordnade mål som likhet och effektivitet får prioriteras ner för ökat deltagande och amatörisering. Ett alternativ är att låta fostran till, och kanske även formerna för, ett demokratiskt förhållningssätt privatiseras och istället utvecklas i andra institutioner som föreningar, företag, grannskap och förvaltningar
- 2** Otydligheten i kommunens karaktär som församling, förening, bolag, lokal stat och demokratisk arena kan vara en tillgång för flexibel anpassning och integration.
- 3** Medborgarna har inte rätt att avstå från sin plikt att utöva politik – men måste då ha makt i relation till denna plikt. De moderna demokratiexperimentens svårigheter kan bero dels på oviljan att delegera centraliserad makt, dels på bristande långsiktighet. Den politiska kulturens andhämtning är långsammare än en valperiod.
- 4** Den territoriella kommunen är utmanad av de många relationer som inte följer kommungränserna. En radikal utmaning ligger i nätverksrelationer som ger mindre samlad bild av bostäder, arbete och umgänge. Människor och företag är territoriellt mer trolösa. Rörligheten på en osäker arbetsmarknad var förmodligen större tidigare. Vi kan idag sköta fler arbeten utan att flytta till dem. Vilken av tendenserna som vinner överhand bestäms inte bara utifrån. Vår förmåga att skapa sammanhang och samhälle spelar roll för vilken väg utvecklingen tar. Kommunalpolitik som identitetspolitik blir förmodligen allt viktigare. När får den en egen budgetpost eller utredning?

- 5** 1900-talets största förändring i det offentliga livet är kvinnornas inträde i politiken – och de traditionella eliternas utträde. Omstrukturen av den kommunala kartan gynnade inträdet tillsammans med kvinnors breda förändring av sin samhällsplats. Politikens minskade roll som samhällsutvecklingens ansvarstagande spjutspets och dess uppfattning om sig själv som serviceproducent har gjort den mindre attraktiv för män(niskor) med andra valmöjligheter.
- 6** Idén om åsiktsrepresentation och ideologistyrd verksamhet via partier är en svag tradition inom lokalpolitiken. Istället finns där en lång tradition där å ena sidan individer som åtnjuter förtroende och grupper som representerar givna och nya intressen integreras i politiken. Här förefaller det som om både individtänkandet och grupprepresentationen står starka. En nackdel är bristen på idédebatt och klara principmotsättningar som särskilt i tider av osäker utveckling kan vara viktig för att tydliggöra handlingsalternativen.
- 7** Partipolitiken som en dominerande form också för lokalpolitiken slog bara långsamt igenom i takt med att stämmor ersattes av fullmäktige. Först dominerades även dessa av enhetslistor. Partistöd och kommunsammanslagningar gav fullt genomslag för riksdagspartierna först från sent 1960-tal. Utmaningen ligger i de direktdemokratiska modellerna som å ena sidan ger stora möjligheter till ett unikt aktivt medborgarskap på en i princip öppen lokalpolitisk arena, men å andra sidan historiskt gav ett lägre totalt deltagande, kanske med lägre närvaro för svaga grupper och en mer svårplanerad politisk riktning. Men säkert är detta inte. De svaga grupperna behöver ju inte vara företrädna av dem som säger sig stå för deras intresse. Och företrädarna formar snabbt sin egen logik och rekryteringsgång vilket väljarna alltid fruktat och oftast motarbetat på lokalplanet. Det kommunala informationsmötet framstår som en blodfattig efterföljare och oviljan att bejaka mer än två av de drygt 60 initiativ till lokal folkomröstning som tagits visar på nuvarande kommunpolitikens inställning i frågan. Utmaningen kvarstår. ✨

En svensk kommunal kronologi

1200-talet	Landskapslagarna stadgar församlingens deltagande i bygge av kyrka och slitande av tvister. Tinget viktig politisk arena till 1600-talet.
1527	Med start i Västerås mötes beslut kan Gustav Vasa dra in kyrkans inkomster och rikedomar till staten. Det gjorde det nödvändigt att under enighet skapa gemensamma resurser inom församlingarna.
1650 & 1723	Prästerskapets privilegier. Uppräkningen av sockenstämmans kontrollerande göromål kompletteras från nu med generalklausulen: "... och hwad mera förefalla kan uti Kyrkiodisciplinen och andra Församlingen åliggande tarfwer och beställningar".
1788	Fattigvård och flyttningsrestriktioner erkänns stämman.
1817	Författning om sockenstämma och kyrkoråd. "...kyrkans vård, samt socknens eller församlingens hushållning och allmänna angelägenheter.". Därtill kommer en uppräkning i 17 punkter som har sitt intresse eftersom den sammanfattar praxis vid denna tid.
1842	Socknen skyldig hålla folkskola
1843	Sockennämnd formar stadigt representativt organ med vald ordförande. Graderad rösträtt uttrycklig norm för stämman.
1847	Fattigvården ansluts till nämnden. Friare flyttning för medellösa.
1862	Fyra författningar delar på borgerlig och världslig kommun på landsbygd och i staden, samt inrättar landsting. Möjligt inrätta fullmäktige istället för stämma. Första instans för val till 1:a kammaren.
1919	Allmän och lika rösträtt.
1938	Gränsen för obligatorisk fullmäktige sänks till 700 invånare.
1952	Storkommuner införs, antalet minskar från ca 2500 till 1000.
1953	Ny kommunallag: samma för stad och land. Kommunfullmäktige obligatorisk för alla.
1974	Kommunblockreformen förenar stad och land i 278 kommuner
1991	Gällande kommunallag med ramanslag och målstyrning som honnörsord.

Litteratur

Denna essä bygger på min egen forskning och har därför en tyngdpunkt på landsbygden och tiden före andra världskriget. Jag har naturligtvis använt även annan forskning i mitt arbete. Allan Nilsson har ställt samman en bibliografi som vägleder intresserade till de historiska studierna av den kommunala demokratin. Den utgör ett viktigt komplement till tidigare bibliografier som ofta haft ett kort tidsperspektiv och bortsett från historisk forskning. (Nilsson 2001)

Ett stort tack till Erik Wångmar, Nybro, som varit behjälplig med att ta fram en stor del av den kommunala statistiken som använts direkt och indirekt i detta arbete. (Wångmar, et al. 2001)

Åsa Folkesson har utfört en viktig forskningsöversikt och studie som rör kvinnornas tillträde och bruk av kommunalpolitiken. Hennes arbete och tabeller har bildat underlag för viktiga delar i detta arbete och kommer också att publiceras separat. (Folkesson 2001)

Fler har bidragit med kritiska och synpunktsrika läsningar av tidiga versioner. Ett särskilt tack till Erika Larsson, Lennart Johansson och Patric Svensson. Arbetet med dessa studier har finansierats av Svenska kommunförbundet. BoPer Larsson har bidragit med noggrann läsning och språkliga förbättringar. Delar av resultaten är också framtagna inom HSFR projektet. (Aronsson 2001). Inspiration och kunskap har också tillförts i arbetet med en jubileumsskrift till storkommunreformen 50 år 2002. (Aronsson, et al. 2002) För noggranna referenser hänvisas till dessa arbeten.

För diskussionen om de lokala partierna har (Pettersson 1998) och grundmaterialet som vänligen ställts till mitt förfogande för fortsatt bearbetning, varit till avgörande hjälp.

I litteraturlistan ingår verk som direkt citerats och ett litet urval arbeten för den som vill gå vidare.

Peter Aronsson, *Bönder gör politik: det lokala självstyret som social arena i tre smålandsocknar, 1680–1850*, Lund 1992.

Peter Aronsson, *Det kommunala självstyret under det demokratiska och industriella genombrottet: regional politisk kultur i förvandling*, Manus 2001.

Peter Aronsson, "En kommunal historia", i *Landen kring sjöarna. En historia om Kronobergs län i mångtusenårigt perspektiv*, Lennart Johansson, (red.), Växjö 1999.

Peter Aronsson, "Local Politics. The Invisible Political Culture", i *The cultural construction of Norden*, Bo Stråth & Øystein Sørensen, (ed.), Oslo 1997.

Peter Aronsson, "Lokala medborgarskap - det dolda kulturarvet", i *Demokrati och medborgarskap. SOU 1999:77*, Erik Amnå (red.), Stockholm 1999.

Peter Aronsson. "Swedish Rural Society and Political Culture: The Eighteenth- and Nineteenth-Century Experience", *Rural History* 3 1992:1 41–57.

Peter Aronsson, "Vem får vara med – och hur? Om delaktighet i historien", i *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, Lars Trägårdh, (red.) 1995.

Peter Aronsson, (et al), *Dygder som drivkraft och föredöme*, Stockholm 2001.

Peter Aronsson, Lars Nilsson & Thord Strömberg (red.), *Storkommunreformens födelse: 1952 års beslut i historisk belysning*, Stockholm (under utg.) 2002.

Zygmunt Bauman, *Postmodern etik*, Göteborg 1996.

Ulrich Beck, *Att uppfinna det politiska : bidrag till en teori om reflexiv modernisering*, Göteborg 1996.

Gunnela Björk, *Att förhandla sitt medborgarskap : kvinnor som kollektiva politiska aktörer i Örebro 1900–1950*, Lund 1999.

Tage Danielsson, *Tage Danielssons Postilla : 52 profana predikningar och betraktelser*, Stockholm 1965.

Anders Ehnmark, *Minnets hemlighet: en bok om Erik Gustaf Geijer*, Stockholm 1999.

Åsa Folkesson, *I kvinnors ögon – om kvinnor som lokalpolitiska aktörer under 1900-talet*, Under utg. 2001.

Bo Gustafsson, *Den tysta revolutionen : det lokala välfärdssamhällets framväxt: exemplet Örebro 1945–1982*, Hedemora 1988.

Harald Gustafsson, *Kommunal frihet för nationell samling: debatter om kommunalreformer i 1800-talets Norden*, Stockholm 1987.

Sven Hellström, Christer Knuthammar & Svante Kolsgård, *Åtvidabergs historia*, Linköping; Åtvidaberg 1983.

Nils Herlitz, "Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk författningshistoria", *StvT* 1921:2-3

Torkel Jansson, *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation : en konturteckning av 1800-talets Norden*, Uppsala 1987.

Bengt Johansson. "Mellan vision och verklighet. Några minnesanteckningar från mitt liv i politiken", *Värebygd* 1995.

Fritz Kaijser, (red.), *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*, Stockholm 1962.

Märta Leijon, *Ord till landsbygdskvinnor*, Stockholm 1921.

Thomas Lundén, *Makten över marken: en politisk geografi*, Lund 1997

Einar D. Mellquist, *Rösträtt efter förtjänst? : riksdagsdebatten om den kommunala rösträtten i Sverige 1862–1900*, Stockholm 1974.

Peder Nielsen, *Vem älskar den lokala demokratin?: om väljare och valda i kommuner och landsting*, Stockholm 1998.

Allan Nilsson, *Litteratur om det lokala självstyret*, Under utg. 2001.

Göran B. Nilsson, *Självstyrelsens problematik : undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928*, Stockholm 1967.

Lars Nilsson & Kjell Östberg, *Kommunerna och lokalpolitiken: rapport från en konferens om modern lokalpolitisk historia*, Stockholm 1995.

Thorbjörn Nilsson, *Den lokalpolitiska karriären: en socialpsykologisk studie av tjuugo kommunalråd*, Växjö 2001.

John Olofsson & Stig Stierna, *Sex kommuner under ett halosekel: målet var välfärd*, Skellefteå 1990.

Fredrik Petersson, *Den moderna partipolitikens framväxt. En undersökning av partipolitikens utformning omkring järnvägen i Kronobergs läns kommuner och municipalsamhällen mellan 1919 och 1950*, Opubl. B-uppsats i historia, Växjö universitet 1998.

Protokoll hållna hos högloflige ridderskapet och adeln vid lagtima riksdagen i Stockholm år 1862–1863, Stockholm 1865.

Masayuki Sato, "The Two Historiographical Cultures in Twentieth-Century Japan", i *An assessment of twentieth-century historiography: professionalism, methodologies, writings*, Rolf Torstendahl, (ed.), Stockholm 2000.

Nils Stjernquist, *Den kommunala självstyrelsen – I backspegeln och bortom nästa vägkrök*, Stockholm 2000.

Urban Strandberg, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*, Heddemora 1998.

Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, *De nya kommunerna: en sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Stockholm 1983.

Thord Strömberg, *Kommunalsocialismen inför verkligheten: Municipal socialism and reality*, Malmö 1984.

Gunnar S. Swensson, *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817–1862*, Lund, 1939.

Charles Taylor, *Sources of the self: the making of the modern identity*, Cambridge, Mass. 1989.

Charles Taylor & et al., *Gemenskaparna*, Stockholm 1993.

Emil Uddhammar, *Partierna och den stora staten: en analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*, Stockholm 1993.

Lydia Wahlström, *Nutidsfrågor: uppsatser i religiösa och sociala ämnen*, Stockholm 1904.

Gunnar Wallin, et al., *Makthavare i fokus: attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*, Stockholm 1999.

Gunnar Wetterberg, *Kommunerna*, Stockholm 1997.

Erik Wångmar, Åsa Folkesson & Peter Aronsson, *Historisk statistik över Sveriges kommuner (1871)1919–1999*, Under utg. 2001.

Kjell Östberg, *Efter rösträtten: kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*, Eslöv 1997.

Kjell Östberg, *Kommunerna och den svenska modellen: socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*, Eslöv 1996.

Lokalt folkstyre

KULTURARV SOM UTMANAR

Vår samtid presenterar flera grundläggande utmaningar för den demokratiska kulturen i allmänhet och det lokala självstyret i synnerhet. Historien visar sig innehålla erfarenheter som kan återupptäckas och rekonstrueras. Det vidgar horisonten att låta framtidsvisionerna och det förflutnas exempel mötas i vår egen tids diskussion och arbete.

I denna bok ger Peter Aronsson en kunskapsöversikt om det lokala självstyrets historiska roll och lämnar samtidigt underlag för en framtidsinriktad debatt. Han inleder med några grundläggande frågor: Vad är meningen med lokalpolitiken? Vilket är dess beslutsområde? Hur genomförs den? Vem kan, vill och får delta i beslut?

Under en historisk resa genom svensk lokalpolitik visar Aronsson att det lokala folkstyret format ett kulturarv som har något att säga oss om medborgerligt deltagande, partiernas roll, direkt eller representativ demokrati, otydligheten i kommunernas roll och befogenheter och om social representativitet i politiska församlingar. Det handlar alltså om ett kulturarv som utmanar såväl dagens lokalpolitik som statliga recentraliseringstendenser.

Ytterligare exemplar beställer du på:

Tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40

ISBN 91-7289-029-0

Pris: 50 kr/st inkl. moms, expeditonsavgift och frakt tillkommer.