



CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

# Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap

Idéer och värdemönster i debatten om  
kommunerna och välfärden.  
Ett forskningsprojekt.

Mats Dahlkvist & Urban Strandberg

ARBETSRAPPORT 4  
1994

CEFOS  
Göteborgs universitet



## Förord

*Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap* är det fjärde numret i CEFOS arbetsrapportserie. Denna arbetsrapport är också en första redovisning från projektet 'Stat eller samhälle - debatten om den offentliga sektorn och välfärdsstaten'. Projektledare är docent Mats Dahlkvist och professor Bo Stråth, och projektet ingår i ett av CEFOS tre delprogram, 'Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv'.

Den delstudie som presenteras i denna arbetsrapport har accepterats för publicering i Statsvetenskaplig Tidskrift 1994:1.

Göteborg i februari 1994

*Lars Strömberg*  
Föreståndare, CEFOS

# Innehållsförteckning

Förord

Inledning . . . . .	3
Startpunkt . . . . .	3
Bakgrund . . . . .	3
Idéer och värdemönster under 1980-talet . . . . .	4
Syfte . . . . .	5
Ett rådande synsätt. Idéforskningens frånvaro . . . . .	7
Kommunideologi . . . . .	9
1800-talets kommunideologier . . . . .	9
Att analysera idéer om kommuner utifrån begreppsparet Gemeinschaft-Gesellschaft . . . . .	10
Att analysera idéer om kommuner utifrån politisk teori . . . . .	11
Begreppet kommunideologi . . . . .	13
Fyra stiliserade kommunideologier . . . . .	14
Sammanfattning . . . . .	16
Historisk skiss - den kommunideologiska principdebatten . . . . .	17
Socknen . . . . .	17
Kommunalförordningarna 1862. Skiljelinjen mellan liberaler och konservativa . . . . .	18
Demokratins genombrott och den kommunala politiska jämligheten . . . . .	20
Storkommuner och kommunblock, socialdemokrati och borgerlighet . . . . .	22
Forskningsprojektets uppläggning . . . . .	25
Tidigare forskning . . . . .	25
Forskningsfrågor . . . . .	29
Slutord . . . . .	32
Referenser . . . . .	33

# Inledning<sup>1</sup>

## Startpunkt

Kommuner brukar vanligtvis studeras ur antingen demokrati- eller effektivitets-synpunkt. Detta gäller såväl vid studier av kommunal indelning som vid studier av kommunala verksamhets- och organisationsformer. Perspektivet blir administrativt eller tekniskt. Tanken att idédebatt och ideologiska skiljelinjer skulle vara relevanta kan för många verka långsökt. Inte desto mindre är det just denna tanke som är vår startpunkt. Bakom den dagspolitiska diskussionen om kommunerna har det alltid legat, och ligger alltjämt, menar vi, *grundläggande idéer om vad en kommun är och bör vara*. Denna principiella idédebatt om kommuner vill vi synliggöra och ställa i centrum för vårt forskningsprojekt. Den har ägnats förvånande litet intresse av forskningen, med tanke på att kommunerna utgör en så väsentlig del i det svenska samhällets institutionella uppbyggnad. I flera avseenden är det alltså ny mark vi beträder med forskningsprojektet *Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden*.

## Bakgrund

Under 1980-talet upplevde vi en stormig idédebatt om det svenska samhällets institutionella organisation - avvägningen mellan offentligt och privat, mellan kollektivism och individualism, mellan stat och marknad. En tidigare värdegemenskap i politiska grundfrågor ifrågasattes. Kritiken av den offentliga sektorn framstod som ett bärande tema. Å ena sidan ifrågasattes *omfattningen* av det offentliga åtagandet som sådant. Politik som samhällelig beslutsmekanism betraktades inte längre som den i alla situationer självklart bästa lösningen vid

---

<sup>1</sup> Projektet finansieras av Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs universitet, och av Svenska Kommunförbundet. Slutligen riktas ett tack till professor emeritus Jörgen Westerståhl, professor Lars Strömberg samt till fil dr Stephan Schmidt för stimulerande diskussioner vid projektets tillkomst.

exempelvis fördelningsproblem. Å andra sidan framlades förslag till mer eller mindre *nya former* för den offentliga verksamheten, huvudsakligen den kommunala, både vad gäller övergripande beslutsformer och vad gäller serviceproduktionens organisation och drift.

Den uppkomna, allt mer genomgripande debatten, inspirerades främst av nya offensiva idéer från borgerligt håll. Men saken är mer komplicerad än att enbart vara en fråga om internationellt inspirerade 'marknadsidéer', och många förändringar initierades under de socialdemokratiska regeringsåren (ny förvaltningslag, försök med frikommuner, skolans kommunalisering, Ädelreformen inom vård och omsorg, kommunaldelsnämnder, ramlagsreglering). Förändrade yttre strukturella förhållanden som internationaliseringen av ekonomin, stagnationen i den ekonomiska tillväxten och den statsfinansiella situationen var viktiga faktorer bakom förändringarna. Andra viktiga faktorer var naturligtvis också sakligt motiverat missnöje från både politiker och tjänstemän. Och från medborgerligt håll kritiserades den offentliga sektorn, och särskilt kommunernas beslutsfattande och serviceproduktion, med krav om både demokratisk förnyelse (brukarinflytande och stadsdelsnämnder) och krav på valfrihet och mångfald i serviceutbudet ('valfrihetsrevolutionen'). Den offentliga sektorn, och särskilt kommunerna, befann sig mot slutet av decenniet inbegripen i en intensiv försöks- och förändringsverksamhet.

## **Idéer och värdemönster under 1980-talet**

Det finns goda skäl att anta att denna intensiva diskussion också har medfört en förändring av idéer och värdemönster på ett mer principiellt plan. För det första har vi synen på den statliga politiska styrningen, där kommunerna idag i många fall ges friare händer (samtidigt som de paradoxalt åläggs märkliga punktvisa begränsningar i handlingsfriheten, t ex i form av kommunalt skattestopp). För det andra har vi alla de nya idéerna om beslut och drift inom den kommunala verksamheten. Vi tänker framför allt på beställar-utförarmodeller, där ansvarsfrågor tydliggörs, konkurrensmekanismer införs och prestationskraven höjs; marknadsefterliknande organisationsmodeller inom offentliga driftsformer. För det tredje har vi hela frågan om den offentliga verksamhetens lämpliga omfattning, och den offentliga verksamhetens produktivitet och effektivitet. Den fokuseras ju i diskussionen om (partiella) privatiseringar av tidigare kommunal verksamhet. Vi tänker på allt från städning och sophämtning till privata (eller kooperativa) skolor, daghem och servicehus.

Rimligen förekommer alltså, i denna brytningstid för samhällsorganisationen, en rad olika idéer om vad en kommun *är* respektive *bör* vara. Ett exempel på sådana grundläggande idéer och verklighetsuppfattningar är den under 1960- och 1970-talen så framgångsrika socialliberala och socialreformistiska pragmatismen. Ett annat är den under 1980-talet uppträdande s k nyliberalismen. Vi tycker oss också skönja, i det begynnande 1990-talet, kanske inför tanken på en europeisk integration, en ny uppvärdering av lokalsamhälle, lokal gemenskap och lokala politiska enheter, synlig i flera partiprogram. Internationellt har diskussionen om 'communitarianism', en reaktion på nyliberalismens individualism, börjat fånga intresset hos allt fler.

## Syfte

I det planerade projektet avser vi att studera och analysera idéer och värdemönster i de politiska aktörernas syn på kommunerna. Men vi kommer inte enbart att koncentrera oss på 1980-talet. Rimligen måste en analys av idéer och värdemönster i nutida debatt om kommunerna, efter en historisk bakgrund, ta sin början i debatten om 1962 års kommunblocksreform. Där framträder pregnant hos riksdagsmajoriteten (s och fp), och efter offentligt utredande och debatterande, *en speciell syn på kommunernas roll och organisation*. Samtidigt artikuleras en kritisk motbild på ett tydligt sätt av motståndarna till denna reform (c och m). De två motstridiga ståndpunkterna härleds från olika kommunideologiska ideal, ideal som i sin tur går tillbaka på politiskt ideologiska grundvärderingar om individen och samhället. Med denna utgångspunkt kan vi sedan följa olika efterföljande principiella idémässiga ställningstaganden, och konstatera vilka idéer som tillkommer eller försvinner, respektive modifieras och justeras.

Metodiskt sett kommer vi att leta upp alla de utsagor i den offentliga debatten där *idémässigt principiella ståndpunkter och argument förs fram som handlar om vad kommuner är och bör vara*. Vi kommer att söka upp, rekonstruera och analysera debatten på en viss nivå, nivån av grundläggande idéer. Sådana idéer framförs naturligtvis främst av *de politiska partierna*, de viktigaste artikulerarna av samhällsmål och politiska grundvärderingar. Partierna står alltså i centrum och vårt viktigaste material är partitryck och riksdagstryck. Men samtidigt finner man sådana idéer även hos intresseorganisationer (SAF och LO), fristående debattörer samt i kommunförbundets och landstingsförbundets utredningar och uttalanden. Denna debatt i grundläggande värdefrågor kommer vi att kalla för

*den principiella idédebatten om kommunerna, eller kortare, den kommunideologiska principdebatten.*

Vi menar att det är fruktbart att tala om *kommunideologier*. Termen har använts förut i forskningen, och statsvetaren Fritz Kaijser's analyser har varit vår främsta inspiration (Kaijser 1959; Kaijser 1962; se även Palme 1962; Andersson 1973; Norrlid 1983; Liedman 1984; Montin m fl 1993). Vi vill här anknyta till denna term för att, i enlighet med framställningen ovan, beteckna olika sammanhållna idéer i frågan om vad lokala politiskt administrativa enheter är och bör vara. Sven-Eric Liedmans definition på kommunideologier som: "...olika ideologiska läror om det rätta förhållandet mellan stat och lokal gemenskap eller enhet, gemenligen kallad kommun" (Liedman 1984:413ff) uttrycker alltså bara en sida av saken. Relationen mellan statlig och lokal nivå är bara en sida av det kommunideologiska komplexet. Den andra sidan handlar om vad den lokala enheten är eller bör vara för slags enhet. Detta är perspektivet i Fritz Kaisers studier, och det kommer att förtydligas nedan.

Projektets *empiriska syfte* är följaktligen att kartlägga vilka grundläggande kommunideologiska idéer och värdemönster som de centrala politiska aktörerna har burit fram i den principiella idédebatten om kommunerna. Tidsramen är från 1962 och fram till nu, med tonvikt på 1980-talet och det begynnande 1990-talet.

Men projektet har också ett *teoretiskt syfte*. Det säger sig självt att en kartläggning och analys av det ovan nämnda slaget inte låter sig göras utan analysredskap. Vi har tyvärr inte, som vi påpekade inledningsvis, att göra med ett etablerat forskningsfält där teorier, begrepp och tidigare empiriska resultat ligger färdiga. Politisk teoretisk forskning om den lokala styrelsen saknar, märkligt nog, ett gemensamt systematiskt kommunideologibegrepp. Denna forskning är istället hårt knuten till de existerande normativa uppfattningarna, till verklighetens politiska resonemang om de politiska värdena demokrati, effektivitet, jämlikhet etc (se exempelvis Goldsmith 1990:20ff, Hudson 1993:75ff, Kjellberg 1988:40f, Magnusson 1986:1ff, Pierre 1990:37ff, Sharpe 1970:155ff). Eftersom vi avser att teoretiskt klassificera idéer om kommunen måste vi därför delvis bryta ny mark. Det kräver att vi å ena sidan utvecklar begreppet '*kommunideologi*', med dess olika dimensioner och nivåer. Det kräver å andra sidan att vi lyckas utveckla begreppet så att det kan ligga till grund för en *analysram* för klassificering och analys av olika kommunideologiska ståndpunkter.

## Ett rådande synsätt. Idéforskningens frånvaro

Forskning om idédebatt och ideologier när det gäller kommuner och kommunal organisering, den lilla som finns, har av naturliga skäl främst rört äldre tiders debatt (se t ex följande arbeten i litteraturlistan: Swensson 1939; Kaijser 1965, 1962; Andersson 1973, delvis Lundqvist 1972). *Någon systematisk analys av nutida kommunideologisk principdebatt, efter 1962, finns dock inte. Framför allt saknas studier av sambandet mellan olika principiella föreställningar om 'det kommunala' och de på det nationella planet partiskiljande politiska ideologierna.* Den nuvarande kommunalpolitiska situationen vid 1980-talets slut, med alla förändringar och all försöksverksamhet, ställer dock principer och idéer på dagordningen, inklusive frågan om den kommunala förändringsdiskussionens anknytning till de partipolitiska ideologierna.

Förändrade värdemönster, och en faktiskt pågående idédebatt, är naturligtvis inte något som är unikt för det sena 1980-talet eller det tidiga 1990-talet. Det är bara så att det tidigare så dominerande pragmatiska samförståndet om den svenska samhällsorganisationen verkar ha fått forskningen att i alltför hög grad anamma Herbert Tingstens perspektiv av 'ideologiernas död' (Tingsten 1966), att ideologier var något som endast fanns för länge sedan. Samtidigt har den tekniskt administrativa debattkulturen, förhindrat forskningen från att urskilja det ideologiska och principiellt idémässiga i den samtida rådande 'avideologiserade' situationen. Först genom ett längre historiskt perspektiv blir det idémässiga i samtiden synligt. Och vad mera är, först i ett längre historiskt perspektiv kan man bli uppmärksam på vilket brett spektrum av kommunideologiska idéer som förekommer och har förekommit. Låt oss snudda vid en av dessa idéer, för att förtydliga vårt syfte.

Med anor från sockenindelning och byalag, med rötter i den gamla stadsförvaltningen, föddes de svenska moderna kommunerna för ett drygt sekel sedan, år 1862. Runt denna första genomförda enhetliga borgerliga (civila) kommunala organisation, gällande för hela riket, fördes en vital idédebatt. Skulle kommunerna ses som naturliga politiska och rättsliga enheter, eller skulle de ses som delar av den statliga, nationella samhällsorganisationen? Grunddragen i denna idédebatt har sedan återkommit runt 1920, runt 1952 samt runt 1962, 1969 och 1974, vid de viktiga besluten om förändring av den kommunala indelningen, organisationen och verksamheten.

Lagstiftningen har allt sedan 1862 avvisat tanken på att en lokal gemenskap som något naturligt. Kommunerna har setts som tillskapade av staten och tilldelade sin kompetens av staten. Statsvetaren Janerik Gidlund har påpekat att man inte längre kan hävda kommuners naturliga 'rätt' till självstyre i ett



juridiskt eller rättsfilosofiskt perspektiv. Men han påpekar också att just sådana idéer om kommunernas 'naturliga kompetens' *fortfarande påverkar dagens debatt* om kommuners fördelningspolitik, beskattningsrätten och det demokratiska inflytandet (Gidlund 1986:40). Detta tar vi fasta på i vårt projekt. Vi skall inte koncentrera oss på lagstiftningen. Den är förhållandevis entydig och genomdiskuterad. Vi skall i stället koncentrera oss på det som formar lagstiftning, de centrala politiska aktörernas idéer, föreställningar, ståndpunkter och argument.

Vi kan redan nu förutskicka att vi då finner en mycket mer mångdimensionell bild än bara en debatt mellan 'offentligt' och 'privat'. Statsvetaren Krister Ståhlberg har också varnat oss för att överdriva betydelsen av skiljelinjen offentligt-privat, aktörerna är nog långt mer ense på denna punkt än man tror, framhåller han (Ståhlberg 1993:2 f). Vi skulle ytterligare vilja spetsa till Ståhlbergs ståndpunkt på följande sätt. Debatten handlar inte bara om 'offentligt' eller 'privat'. *Själva idén om en lokal gemenskap*, och ett lokalt område, idén om 'community', hur gammaldags irrationell den än kan verka, gör sig fortfarande envist påmind. Vi finner också en mångfacetterad uppsättning konkurrerande kommunideologiska principer bland de centrala politiska aktörerna under vår studerade tidsperiod.

# Kommunideologi

## 1800-talets kommunideologier

Under 1800-talet bedrevs en intensiv kommunideologisk debatt runt om i Europa, men också i Sverige. Bakgrunden var, för att nu fatta sig svepande, att samhällsorganiseringen stod inför nya utmaningar som industrialismen och urbaniseringen ställde. Med den franska revolutionen som väckarklocka stod man också inför att en framtida samhällelig ordning endast kunde göras legitim såsom nationens, folkets, folkviljans eller folksuveränitetens samhällsordning, oavsett graden av verklig inklusivitet och demokratisering (Liedman 1984; Anderson 1991:83-88). Liberaler, konservativa och socialister formulerade olika versioner av lokalsamhällets 'natur', men framför allt om relationen mellan lokal och central politisk makt. Sven-Eric Liedman menar att 1800-talets svenska och europeiska kommunifilosofi vore värd 'tjocka volymer'. Kommunideologier hade en central betydelse på 1800-talet men är mer eller mindre bortglömda idag. Liedman lyfter fram tre svenska kommunideologier från 1800-talet: För det första en socialistisk kommunideologi, 'en revolutionär decentralism'. För det andra liberala kommunideologier hävdande kommunernas särart och självständighet. För det tredje en huvudsakligen konservativ kommunideologi. Det är denna som bäst passar "det 'svenska' grenverket med central stam och lokala kvistar. Den konservativa kommunideologins mest typiska uttryck är boströmianismen (efter filosofiprofessorn Christopher Jacob Boström) med dess lära om den vackra hierarkin uppifrån det offentliga samhället, staten, ner mot de olika, allt smärre privata samhällena" (Liedman 1984:413ff).

Den ideologiska debatten var alltså huvudsakligen en debatt om nationell samhällsorganisering, och den nationella samhällsorganiseringen utgjorde ett gigantiskt moderniseringsprojekt i strid mot gamla tidens ståndssamhälle, skråsamhälle, samt mot den absoluta kungamaktens förvaltningsorganisation och kyrkans ställning i samhällslivet. I efterhand kan man säga att de konservativa drog det längsta strået. Dels gjorde man det teoretiskt, genom sin rättspositivism som ställdes mot naturrätt eller utilism i liberal och socialistisk tappning. Dels gjorde man det maktpolitiskt, genom politisk och ideologisk hegemoni mot seklets slut. Den konservativa bilden av 'en nationell stat' framstod helt enkelt som den mest realistiska och slagkraftiga för de dominerande politiska kretsarna.

Kommuner kom sålunda under seklets andra hälft huvudsakligen att ses som led i 'den nationella samhällsorganismen', inordnade som delar i den statliga förvaltningen. Detta gällde naturligtvis främst i den 'étatistiska' traditionens länder såsom Tyskland, Frankrike och de nordiska länderna, men efter hand också i länder som ursprungligen mer markerade kommunernas självständighet (England, Belgien, Österrike) (se t ex Kaijser 1959).

När vi går in i 1900-talet är alltså i de flesta europeiska länder begreppet 'kommun', diskursmässigt och ideologiskt, inordnat under begreppet 'statlig förvaltning' (se t ex Norrlid 1983; Kilander 1991) (Kilander har dock fel i tolkningen av kommunalförordningarna 1862). Liedman menar att såväl dagens som sekelskiftets dominerande moderna samhällsuppfattning inbegriper detta synsätt på kommunerna: "Enligt denna /samhällsuppfattning/ finns en offentlig sfär och en privat, och i den offentliga sfären utgör kommunerna först och sist bara statens finare grenverk" (Liedman 1984:400). Det ideologiskt och/eller samhällsfilosofiskt grundade antagandet om kommunen som huvudsakligen ett led i den statliga förvaltningsorganisationen har allt sedan dess, liksom självklart, präglat diskussionen om kommuner inom forskning och samhällsdebatt. Genom att påvisa det idémässigt kontroversiella i denna självklarhet hoppas vi, indirekt, kunna bidra till ökad klarhet om de ideologiska och/eller samhällsfilosofiska förutsättningarna för pågående debatt och forskning, oavsett hur man ställer sig i sakfrågan om 'den kommunala självstyrelsens' av idag (önskvärda) omfattning och utformning. Det är också en utgångspunkt för att kunna analysera och bedöma arten och graden av 'systemskifte' i 1980-talets turbulenta diskussioner.

## **Att analysera idéer om kommuner utifrån begreppspar Gemeinschaft-Gesellschaft**

Innan vi går vidare skall vi, bara för att belysa vårt problem, stanna upp vid en vanlig tankefigur i samhällsdebatt och samhällsanalys. Eftersom kommuner utgör lokala gemenskaper med urgamla rötter vore det kanske lämpligt att anknyta till det av Ferdinand Tönnies en gång lanserade begreppspar *Gemeinschaft* och *Gesellschaft* (Tönnies 1887). Detta begreppspar har även fått förnyad aktualitet i svensk debatt genom att sociologen och samhällsfilosofen Johan Asplund har tagit upp dem för förnyad reflexion.

I böckerna *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft* (1991) och i *Storstäderna och det forteanska livet* (1992) diskuterar Johan Asplund olika former för samhälls-

organisering utefter en analytisk dimension där Gemeinschaft-Gesellschaft utgör renodlade ändpunkter. Det västerländska samhället har utvecklats från en kollektiv ordning med familjen som central enhet, ett *Gemeinschaft*, till en ordning baserad på fria överenskommelser (kontrakt) mellan individer, ett *Gesellschaft*. Asplund menar att Tönnies begreppspär utgör ett slags 'vändkors' mellan den förmoderna och den moderna epoken. *Gemeinschaft* kopplas till traditionell landsbygdkultur "...en naturlig och oplanerad social enhet, en organism", den bestående och äkta formen för samlevnad. *Gesellschaft*, däremot, kopplas till en övergående och skenbar form, "någonting uttänkt och konstgjort, en mekanism" (Asplund 1991:23, 42ff, 63ff; 1992:24).

Asplunds resonemang kring Gemeinschaft och Gesellschaft är förvisso intresseväckande och 'intuitivt' tilltalande. Många av de gängse aspekterna på samhällsorganisering såsom kollektivism-individualism, organisk-mekanisk och altruism-egoism m fl inbegrips i Gemeinschaft-Gesellschaftdimensionen. Samtidigt bär synsättet på problem och brister, främst beroende på dess endimensionalitet. Begreppen är grova och ospecificerade, fyllda till bredden av flera olika aspekter, egenskaper och relationer. Dessa olika inneboende aspekter spränger med nödvändighet isär den alltför grova Gemeinschaft och Gesellschaft-dimensionen. Dimensionen går inte att hålla ihop med mindre än att man gör avkall på den analytiska klarheten.

Med Gesellschaft avses allt från marknadsekonomi och demokratiskt centralistiskt välfärdssamhälle till storstadens smått anarkistiska/kaosartade samhällsform, ja, varje form av formaliserad sammanslutning, även en kommun, ett byalag eller en stadsmagistrat. Gesellschaft finns i ett otal varianter, och det är väl dessa variationer som vi vill kunna urskilja? Kriterierna på Gemeinschaft är vidare så grova att begreppet verkar operationaliseras närmast till en obestämd 'lantlig idyll', utan empirisk referens. När en sådan situation uppkommer, av såväl teoretisk som empirisk knapphet och skevhet, måste man gå vidare för att hitta andra relevanta analysredskap.

## **Att analysera idéer om kommuner utifrån politisk teori**

Tillkortakommandena för Gemeinschaft och Gesellschaft leder oss i stället till den politiska teorin och dess grundfrågor, som ett mer känsligt analysinstrument. Vi kommer dock även där, att möta vissa aspekter av de av Tönnies föreslagna begreppen.

Politiska teorier/ideologier om kommuner - lokala menigheter, lokala

politiska samfälligheter, lokala styrelseenheter - bör rimligen ha vissa paralleller med de traditionella politiska teorierna/ideologierna om samhällets (önskvärda) grunddrag och styrelsens (önskvärda) utformning. En kommunideologi bör alltså, för att kunna fullgöra sin informerande och argumentativt övertygande funktion, bära på utsagor om flera olika dimensioner och egenskaper. För att kunna identifiera dessa dimensioner och egenskaper skall vi ta vår avstamp i det politiska tänkandet i allmänhet som det finns systematiserat i traditionen av politisk teori. I det följande sammanför vi fritt idéer från den politiska teorins traditionella handböcker (främst Sabine & Thorson 1974; Schmandt 1965; Björklund 1993).

Politisk teori (det systematiska politiska tänkandet) är på det mest abstrakta planet förankrad i politisk filosofi och samhällsfilosofi. Där återfinns vi idéer såsom: A) samhällssyn (t ex organisk, mekanisk, systemisk); B) historiesyn (t ex cirkelgång, nedgång, framsteg, systemdeterminerad öppenhet); C) människosyn (t ex pessimism, optimism, bio-psyko-sociologism); D) kunskapssyn (t ex rationalism, empirism, kritikism), samt E) värdeteori (t ex naturrätt, utilism, agathonism) som de viktigaste komponenterna.

Lämnar vi så den rent filosofiska nivån består sedan de politiska teorierna av olika slags utsagor, ofta stödda på eller härledda ur mer eller mindre spekulativt filosofiska antaganden, om samfällighetens faktiska och önskvärda: 1) grunddrag och grundkaraktär (t ex geografisk omfattning, statsform), 2) medborgarskapets omfattning och innehåll (exklusivitet, inklusivitet, rättigheter, skyldigheter), 3) styrelseform (maktindelning, parlamentarism, regeringsform, representationsordning), 4) förvaltningsform (de utförande organens organisation, finansiering och styrning, samt inte minst synen på centralitet och decentralitet).

Om vi så tillämpar detta schema på kommuner, och politiskt tänkande om kommuner, så är det, som antydde ovan, numera vanligt att rent analytiskt inordna kommunbegreppet under begreppet förvaltning, (4) enligt ovan. Som vi ser det, innebär dock detta en otillbörlig insnävning i tolkningen av de faktiska idéer och ideologier som har förekommit om vad den lokala menigheten/samfälligheten/kommunen är och bör vara. Det är naturligtvis också en otillbörlig insnävning av vårt tänkande inför framtida möjliga och önskvärda organisationsformer, eller i vår analys av vad det är för problem vi diskuterar när vi diskuterar kommunala framtider. Idéer om den lokala styrelsen återfinns, och bör återfinnas, inom alla de fyra punkterna. Samtidigt är det självklart att de sammanvävs med ideologier om hur 'hela' samhället bör vara politiskt organiserat. Den politiska teorins fyra dimensioner kan alltså tillämpas som en analysram för politiska idéer om kommuner (det kanske även finns fler dimensioner som vi måste beakta när vi skall närma oss och analysera

kommunideologier, men till att börja med låter vi dessa fyra, med tänkbara underavdelningar, vara tillräckliga).

## Begreppet kommunideologi

En politisk teori om kommuner - en kommunideologi - bör alltså, för att vara hållbar och övertygande, för det *första* kunna besvara frågor om den lokala enhetens (med Karl Apels term) 'normativ-ontologiska' grundkaraktär: Vad är en kommun/vad bör en kommun vara? Varför finns den/ varför bör den finnas? Vilken geografisk omfattning har den/bör den ha? Vilken grad av självständighet gentemot den nationella staten och rättsordningen har den/ bör den ha? För det *andra* bör kommunideologin kunna besvara frågor om den lokala enhetens medlemskap. Bör medlemskapet vara begränsat (exklusivt) eller allmänt (inklusive), bör det vara någon skillnad på 'riktiga medlemmar' och bara 'invånare'? För det *tredje* bör en kommunideologi kunna besvara frågor om den lokala styrelseformens utformning, frågor om förtroendevalda, tjänstemän, demokrati, partival, personval. För det *fyärde* bör en kommunideologi kunna besvara frågor om verksamhetens organisering: Bör verksamheten bedrivas i lekmanform som i en ekonomisk förening, i myndighetsform som statlig förvaltning (anställda tjänstemän) eller i form av ett bolag (med ekonomisk självständighet och anställd arbetskraft)? Eller bör verksamhetsformerna blandas efter pragmatisk läglighet?

Den första och viktigaste dimensionen i kommunideologin rör (normativ-ontologiska) antaganden om *grundkaraktären* hos den lokala gemenskapen eller den lokala politiska samfälligheten. Grundkaraktärsdimensionen står i centrum för vår undersökning dels eftersom den tar fasta på de mest principiella kommunideologiska uppfattningarna. Dels eftersom den utgör en, i existerande forskning, sällan beaktad analytisk dimensionen. Här kan man tänka sig olika ståndpunkter. Är lokalsamhället, ontologiskt sett, organismaktigt naturgivet, eller är det en 'mekanisk' konstruktion av mänskligt medvetande och vilja (Schmandt 1965; Björklund 1993). 'Organisk' och 'mekanisk', som ju är en klassisk vattendelare i traditionell politiskt teori, framstår som en första dimension i politiska idéer om vad kommuner är och bör vara. De sammanfaller till dels också med begreppen 'traditionell' och 'modern', i gängse sociologisk teori. Denna dimension är också i mångt och mycket parallell med den av Tönnies föreslagna, och av Johan Asplund uppmärksammade, *Gemeinschaft-Gesellschaft*.

En andra aspekt av grundkaraktären hos kommuner rör den omdebatterade

frågan om lokalsamhället/kommunen har någon politisk-filosofisk grund för självständighet, eller om den skall ses som härledd ur staten. Vilken grad av autonom självständighet tilldelas kommunen i princip? Är kommunen ett självständigt, 'statsliknande', rättssubjekt, eller är den en del av den nationella statsmakten ('en lem i statsorganismen', som det hette för hundra år sedan)? 'Självständighet' och 'Statsbundenhet' blir vår andra dimension i kommunideologier när det gäller grundantaganden om kommuners normativ-ontologiska grundkaraktär.

## Fyra stiliserade kommunideologier

Kommunideologiska utsagor om kommuners (normativ-ontologiska) grundkaraktär bör alltså innehålla utsagor om kommuner längs dimensionerna organisk-mekanisk respektive självständighet-statsbundenhet (vi kan naturligtvis tänka oss fler dimensioner, men nöjer oss preliminärt med dessa två för enkelheten skull). Kommuner kan alltså ses som antingen organiskt naturliga enheter, eller som medvetet och viljemässigt inrättade. De kan å andra sidan också ses som per definition självständiga eller per definition statsbundna. Kombinerar vi dessa två dimensioner kan vi få fram fyra olika slags (normativ-ontologiska) antaganden om lokalsamhällets/kommunens grundkaraktär. Utifrån detta schema skulle vi följaktligen kunna härleda *fyra stiliserade kommunideologier* vad gäller frågan om kommuners (normativ-ontologiska) grundkaraktär.

En kommunidé baserad på organisk samhällsidé och med traditionsgiven självständighet är ideologin om *gemenskapskommunen*. Lokalsamhället ses som historiskt spontant och traditionsgivet, något ursprungligt både historiskt och rättsligt. Den gamla sockentanken, eller till viss del traditioner kring by och byalag, eller det äldre stadsväsendet skulle till viss del bestå av sådana grundantaganden. Samtidigt finns än idag, och i överraskande modern form, liknande romantiska idéer om 'lokalsamhälle' och 'lokal gemenskap', eller den amerikanska '*small-town ideology*' eller vissa varianter av nutida '*communitarianism*'.

En kommunidé baserad på mekanisk samhällsidé, och med rättslig självständighet är ideologin om *föreningskommunen* eller *kontraktskommunen*. Kommunen ses som en association eller korporation av medlemmar, såsom i ett lokalt samhällskontrakt eller en ekonomisk förening. Såväl kommunen som rättssubjekt som detta rättssubjekts självständighet härleds ur de ingående medlemmarnas rättshandling att sluta sig samman. Som vi skall se nedan utgör

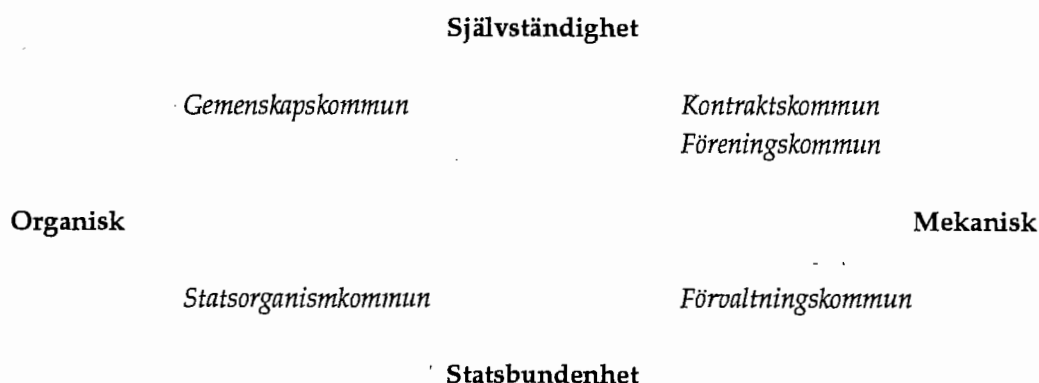
detta slags tänkande en viktig del i den gammalliberala självstyrelseideologin från 1800-talets mitt.

En kommunidé baserad på organisk samhällsidé, men inlemmad i den statliga förvaltningsorganismen är den gammalkonservativa ideologin om lokalsamhällets plats i en ordnad hierarki av stora och små 'samhällen', där betoningen ligger på nationens, organismens, harmoniska och hierarkiska organisation. *Statsorganismkommunen* är det namn vi i brist på annat ger denna stiliserade kommunideologi. Dess ideologiska appellationsförmåga hävdar kommunen som ett viktig del i den metaforiskt uppfattade samhällsorganismen, det statligt organiserade organiska samhället.

En kommunideologi, slutligen, baserad på mekanisk samhällsidé och där kommunen också ses som ett led i statlig förvaltning är den moderna och demokratiska ideologin om *förvaltningskommunen*. Kommunen ses som inordnad i den moderna och demokratiskt styrda kedjan av offentliga förvaltningsorgan. Skillnaden gentemot 'statsorganismkommunen' är argumentationen och den ideologiska inramningen. Argumentationen förs i termer av demokratisk legitimitet och funktionell effektivitet. Främst 1900-talets socialliberala och socialreformistiska kommunideologier är exempel på detta slags ideologiska tänkande.

Vi får alltså fyra stiliserade kommunideologier som kan systematiseras längs två dimensioner i ett schema. Schemat kan ritas som en figur:

**Figur 1** Fyra grundläggande ideologier om kommuners normativ-ontologiska grundkaraktär.



Den horisontella axeln rör idéer om samfällighetens natur.

Den vertikala axeln rör idéer om relationen till staten.



## Sammanfattning

Vi har än så länge endast tagit ett första steg för att kunna analysera den kommunideologiska principdebatten i Sverige. Vi har framlagt ett förslag till hur begreppet 'kommunideologi' skulle kunna preciseras. Vi har också framlagt ett förslag till fyra grundläggande kommunideologier. Dessa fyra grundläggande kommunideologier skulle kunna utgöra ett slags byggstenar varav olika mer konkreta kommunideologier byggs upp, kanske som mellan lägen eller blandningar. De skulle alltså likna de stiliserade politiska ideologierna konservatism, liberalism och socialism, vars byggstenar också kan kombineras i olika kombinationer såsom socialkonservatism, socialliberalism, socialdemokrati etc. Denna avstamp i fyra stiliserade kommunideologier är naturligtvis preliminärt och hypotetiskt. Det är naturligtvis en startpunkt som vi kan bli tvungna att (utan saknad i så fall) ändra och modifiera. Det kanske finns ytterligare grundläggande kommunideologiska idéelement som vårt preliminära schema helt enkelt inte täcker in. Därutöver vill vi påpeka att det återstår en hel del arbete kring ideologibegreppet. För det första måste kommunideologiernas ideologiska nivå diskuteras och fastläggas. För det andra måste själva ideologibegreppet utvecklas. I föreliggande uppsats har vi inte gjort någon explicit åtskillnad på de två vanligen förekommande formerna/användningssätten av ideologibegreppet, d v s mellan politisk teori och ideologi. Den ena formen är ideologi i betydelsen av 'övertalningsfraser', där ideologin har en normativ politisk funktion (se t ex Fredriksson 1982). Den andra formen av ideologi återfinns i vetenskapen, som ett rationellt användningssätt för ordnande av idéer (se t ex Schmandt 1965). I denna senare betydelse hamnar ideologibegreppet följaktligen nära såväl politisk teori som politisk filosofi.

Vi vill slutligen också fästa läsarens uppmärksamhet på att vi ju inte har behandlat de tre övriga nivåerna i vår skisserade kommunideologi (medlemskapet, styrelseformen, organisationsformen i serviceproduktionen). Även på dessa nivåer finns det ju olika stiliserade modeller, som det skulle föra för långt här att precisera. De blir dock avgörande viktiga för den mer noggranna analysen av den faktiska kommunideologiska debatten efter beslutet om kommunblocksreformen 1962.

För att exemplifiera fruktbarheten med det kommunideologiska perspektiv, som framlagts ovan, skulle vi översiktligt vilja skissera den svenska kommunideologiska debatten, från inrättandet av kommuner år 1862 fram till och med den omfattande kommunblocksreformen hundra år senare, år 1962.

# Historisk skiss - den kommunideologiska principdebatten

## Socknen

De historiska lokala självstyrelseenheter kan delas in i två huvudgrupper. Till de spontant framvuxna enheterna räknas vanligtvis byn, socknen, häradet och landskapet. Staden och länet räknas däremot som 'uppifrån' tillskapade enheter. Socknen betraktas vanligen som den yngsta av det svenska samhällets spontana indelningar, efter kristendomens inträngande, och betecknar den menighet som sökte sig till samma kyrka. Under naturahushållningens epok (1000-1800-talet) dominerade socknen som den *lokala indelningsenheten*. Kyrkan var den geografiskt och socialt samlande punkten, varför socknen i praktiken utgjorde en hybrid av kyrklig och världslig samhällsorganisering, uppfyllande såväl kyrkliga som borgerliga funktioner (Widberg 1979:22ff). I en mening kan man kanske säga att den kristna 'broderskapstanken' förverkligades i dessa gamla socknar som samhällsorganisatoriska enheter. Socknen utgjorde därvidlag en till lokalsamhället bunden gemenskap. Samtidigt var emellertid socknen strikt inordnad i den av statskyrkan uppburna nationella hierarkin.

På 1500-talet beslöts emellertid om en katedral indelning av Sverige. Indelningen skulle ligga till grund för beskattningen av medborgarna. Socknarna ålades att föra jordeböcker som ett led i det nya beskattningssystemet. Tillskapandet av '*jordboksocknarna*' innebar dels ett stärkande och formaliserande av centralmaktens ställning, där socknarnas inlemmande i det nationella politiska systemet utgjorde ett viktigt steg mot en modernare svensk samhällsbildning. Dels innebar jordboksocknarna ett viktigt steg på vägen mot en borgerlig (civil) kommun där det världsliga enskilda ägandet av jorden lades som handfast grund, till skillnad från den tidigare mer himmelskt förankrade sockengemenskapen. För socknarnas del innebar detta å ena sidan en större självständighet visavi kyrkan, kyrkan betraktad både som centralmakt och som lokalmakt, samtidigt som de blev utsatta för den politiska centralmaktens fastare grepp.

Socknarna utgjorde emellertid ofta alltför små enheter i förhållande till de ökande samhällsuppgifterna, främst på fattigvårdens och skolans område.

Industrialiseringens och urbaniseringens inträngande gjorde att gamla produktions- och konsumtionsmönster bröts sönder, för att nu inte tala om gamla nätverk för socialt skydd (Widberg 1979:35ff). Det moderna samhället, med sitt sönderbrytande av traditionella livsmönster och tankemönster, stod för dörren. Lokalt blev emellertid samhällsuppgifterna alltmer omfattande mot 1800-talets slut, vilket stegvis ökade kraven på en omorganisering av 'det allmänna'. Finansieringsmässigt utgjorde dock den individualistiska 'intresseprincipen', principen om att den som hade nytta av en viss åtgärd också skulle finansiera densamma, ett hinder för ökad lokal uttaxering. Det moderna samhället krävde en mer kollektiv och slagkraftig organisation. En i verklig mening borgerlig (civil), eller politiskt tillskapad, lokal samhällsorganisation var i vardande.

### **Kommunalförordningarna 1862. Skiljelinjen mellan liberaler och konservativa**

I debatten inför 1862 års kommunalförordningar diskuterades inte enbart kommuninterna aspekter, även externa och vertikala relationer till staten var föremål för diskussion. Olika principiella synsätt på kommunernas självständighet och rättsliga kompetens möttes i debatten inför 1862 års kommunalförordningar.

Liberalerna betraktade kommunerna ur ett individuellt frihetsperspektiv. Det 'lokala näringsamhället' förutsatte en egen nivå av politisk organisation. Denna enhet skulle vara grundad i fria individers samgående, liksom i ett lokalt samhällskontrakt. Självständiga och fria kommuner var ur detta perspektiv en självklar förutsättning för de fria individernas självförverkligande. Genuin kommunal självstyrelse skulle bidra till individens demokratiska fostran och därmed utgöra kärnan i den nya tidens demokratiska samhällsordning. I så måtto var de liberala idéerna tongivande för det tidiga demokratiska genombrottet. Udden var riktad mot den överhetliga statsmakten. Men den var också riktad mot den gamla, på intresseprincipen baserade idén, om kommunen som en ekonomisk förening, främst av demokratiska skäl.

Kommunen var därmed ett naturligt organ i kampen mot statlig byråkrati och statlig överhet. I kraft av sin skapelsegrund, skapad av fria individers överenskommelser i kontraktets form, hade kommunen i princip samma rättsliga ställning som de enskilda individerna. Härigenom fick staten lika lite inkräkta på det lokala självbestämmandet som på individernas självbestämmande. Därför kan idén om en på kontrakt skapad kommun fungera som ett närmast vattentätt

argument för den lokala självstyrelsen.

Denna tanke om en '*naturlig kommunal kompetens*' (om kommunens rättsfilosofiska självständighetsgrund) har visat sig livskraftig och återfinns än idag. Den är livskraftig inte minst eftersom den utgör en lämplig utgångspunkt för kritik av den rådande kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Då 'påtvungade' reformer kritiserats tillskrivs kommunalfriheten ett egenvärde, det kommunala självbestämmandet ges en positiv värdering oavsett vad det används till. På ett djupare plan kan ett sådant synsätt sägas återspegla de politiska aktörernas "...behov av att fånga in sammansatta och svåröverskådliga förhållanden under mer generella begrepp" (Andersson 1973:210, 222). Därmed kan 'kontraktprincipen', trots att den är förankrad i ett föråldrat naturrättsligt inspirerat synsätt, fortfarande fylla en funktion i det politiska samtalet.

I debatten inför 1862 års kommunalförordningar samtyckte de konservativa förvisso till en utökad och fastare reglerad kommunal självstyrelse, men avsåg främst att därigenom främja stabilitet och en ordnad nationell utveckling. Den kommunala självstyrelsen borde användas till förmån för nationens bästa. De lokala gemenskaperna ägde därigenom ingen självständig kompetens och var inget självändamål, de var bara enheter i den nationella hierarkin. Medborgaren var i första hand statsmedborgare, bara i andra hand och indirekt, medborgare i en lokal gemenskap. De konservativas synsätt är som synes inte frihetligt individualistiskt, utan organiskt och kollektivistiskt.

I den konservativa debatten förekom därutöver mer kulturkonservativt 'romantiskt' inspirerade synsätt. Förespråkarna för dessa synsätt framhöll lokalsamhällets hävdvunna och av tradition givna självbestämmande. Om socknarna frigjordes från de statliga ämbetsmännens och pastorernas fögderi skulle den lokala självstyrelsen fylla erforderliga funktioner. Lokalsamhällets naturliga gemenskap borgade för en självklar och oproblematiserad lokal samhällsorganisering. Stadsförvaltningens försvarare (borgerskapet) uppbragte det starkaste motståndet mot 1862 års kommunalförordningar. Såväl städernas privilegier som intresseprincipen för städernas organisering underminerades av en enhetlig reglering av den kommunala självstyrelsen. Kyrkans företrädare (prästerståndet) framförde också principiella synsätt. I deras perspektiv var socknarna framförallt en kyrklig enhet. Människorna hade samlats kring kyrkan, församlingen utgjorde en genuin allians mellan familjen och kyrkan. Socknens domän borde vara fredad från yttre makter, kyrka-familjrelationen var en ömsesidig gemenskap. Först utanför socknens gränser tillerkändes andra makter relevans och legitimitet. Kristen broderskap och lokal gemenskap var grunden för den lokala samhällsorganiseringen (Swensson 1939: passim).

Sammanfattningsvis kan man säga att *organiseringen av 'det allmänna'*, såväl

nationellt (representationsreformen) som lokalt (kommunalförordningarna) befann sig en avgörande förändringsprocess under 1860-talet. I denna politiska process förekom olika och inbördes konkurrerande kommunideologiska idéer och värdemönster. Olika principer för kommunal organisering härleddes från grundläggande samhällsfilosofiska idéer. Det var idéer om den sociala samvarons yttersta bevekelsegrunder - individuell frihet mot kollektiv gemenskap - som möttes i den offentliga debatten. Diskussionerna behandlade dels kommunens interna organisering, det horisontella perspektivet, dels kommunens relation till staten, det vertikala perspektivet, och därmed också individens roll i ett organiserat samhällsliv. Den skarpaste skiljelinjen gick mellan liberala och konservativa idéer, mellan den liberala uppfattningen om en genuin kommunal kompetens och den konservativa uppfattningen om den kommunala kompetensen som statligt delegerad (Kajiser 1965:196). Då tanken på medborgarfostran till demokrati var en central liberal idé bakom kommunalförordningarna, och då denna medborgarfostran ansågs förutsätta små kommunenheter, blev frågan om kommunernas storlek viktig. Antalet kommunenheter och kommunernas storlek har sedan dess utgjort ett återkommande inslag vid principdiskussioner om den kommunala självstyrelsen och indelningen.

1862 års kommunalförordningar, vars slutresultat kan ses som frukten av en, som Fritz Kajiser uttrycker det, 'ohelig allians' mellan liberala och konservativa idéer, innebar en konstitutionellt fastlagd lokal autonomi. Generalklausulen ('*vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*') och den *kommunala beskattningsrätten* blev därmed grunden för vad vi sedan dess benämner den kommunala självstyrelsen (Kajiser 1962:63). Vi kan sammanfatta 1862 års kommunalförordningar med att den kommunala självstyrelsen fränkopplades från idéer om hävdvunnen ekonomisk förening eller naturlig autonomi. Hädanefter härleddes självstyrelsen, dess innehåll och omfattning, från politiken.

## **Demokratins genombrott och den kommunala politiska jämlikheten**

I takt med 1800- och 1900-talens samhällsutveckling, industrialisering och urbanisering, kom allt större krav att ställas på den lokala politiska organisationen. Under 1880-talet tillkom en hel del statlig reglering av de kommunala verksamheterna. Regleringarna avsåg främst områden såsom byggnadsstadga

och hälsovård, två angelägna uppgifter i de expanderande städernas verksamhet.

Historikern Ingemar Norrlid menar, i sin avhandling *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring*, att det tidiga 1900-talets demokratiska genombrott innebar att idén om kommunen som en autonom lokal självstyrelseenhet alltmer kom att undergrävas. Den svenska modellens framväxt och utveckling, som baseras på kapitalism, liberalism och socialreformism står som helhet i konflikt med idén om en egentlig kommunal autonomi med åtföljande självstyrelse. Norrlid ställer kommunal autonomi mot kommunens statliga integration, och menar att den kommunala självständigheten tillhör det fördemokratiska samhället. Den 'fördemokratiska' kommunala självstyrelsen framhåller deltagande och medborgarfostran som demokratiska värden, till skillnad från den demokratiuppfattning som bygger på jämlikhetspolitik via jämlik politisk representation. Han menar att "...demokrati (socialreformism) och kommunal självstyrelse historiskt är oförenliga i en integrationistisk modell och strategi". Och han tillägger att "...en integrationistisk självstyrelseideologi (decentraliseringssyn) fick sitt genombrott i vårt offentliga liv vid eller kort efter sekelskiftet". I denna omvandling i synen på kommunernas roll i riktning mot att bli integrerade i den statliga politiken, har "Jämlikhet och skatterättvisa har...spelat viktiga roller åtminstone så till vida att de har bildat inslag i en allmän, legitimerande ideologi " (Norrlid 1983:202ff).

I frågan om den kommunala indelningen innebar 1913 års nybildningskommitté, som resulterade i 1919 års kommunindelningslagstiftning, ett viktigt ställningstagande mot de gamla sockengränserna. Kommittén tog ett radikalt steg när de, inspirerade av preussisk kommunallagstiftning, hävdade att "...varken kommunen eller församlingen hade någon laglig rätt till sina områden". Alla samhällsförändringar med 'offentligt intresse', exempelvis kommunindelning, kunde därigenom genomdrivas oberoende av kommunernas vilja (Widberg 1979:39). 1919 års kommunalindelningslagstiftning kan därmed sägas utgöra den definitiva nådastöten mot idén om kommunernas självständiga status. Den lägger samtidigt den praktiska grunden för utbyggnaden av kommunernas förvaltning av statligt fastlagda kommunala uppgifter. Sedermera blev det socialvårdens och skolans arbetsförhållanden på 1940-talet som slutgiltigt föranledde en målinriktad strävan mot ny kommunindelning.

På 1920-talet tillkommer reformer av ett nytt slag. Dessa inskränker sig inte bara till reglering av redan existerande kommunal verksamhet utan innebär krav på tillskapande av nya verksamheter, där kommunerna åläggs att förvalta vissa nationellt beslutade samhälleliga serviceuppgifter. 1919 års kommunalskatte-reform fyller en central roll i sammanhanget då den proportionella kommunal-skatten gav finansiella förutsättningar för verkställande av de statligt ålagda

serviceuppgifterna. Många småkommuner hade emellertid svårt att uppfylla kraven på denna samhälleliga serviceverksamhet. De små socknarnas otillräcklighet i rollen som moderna borgerliga kommuner hade uppmärksammats redan vid kommunalförordningarnas tillkomst. Det fanns emellertid redan då en allmänt omfattad skepsis mot förändringar av den kommunala indelningen.

I takt med att kommunen får fler serviceproduktionsuppgifter och stegvis blir alltmer integrerade i den nationella samhällsplaneringens uppgifter blir utrymmet för den lokala 'sockensjälvständigheten' allt mindre. "Integreringen i samhällsutvecklingen och kommunernas ökande kostnader ledde helt enkelt till en kris för den kommunala självstyrelsen". Om kommunen blir finansiellt beroende av staten för genomförandet av sina serviceuppgifter undergrävs den kommunala självstyrelsen i realiteten. Andra strategier valdes för det finansiella lösandet av de kommunala angelägenheterna. Bland dessa strategier återfinns statsbidrag, interkommunal skatteutjämning, förändrad utgifts- och kompetensfördelning mellan stat och kommun samt interkommunal samverkan. Även dessa åtgärder hade emellertid sina 'baksidor'. Exempelvis mottagande av stora mängder statsbidrag ansågs inte av förespråkarna för den lokala självstyrelsen som "...förenligt med den kommunala ideologin" (Widberg 1979:40f).

Samtidigt kvarstår emellertid tveksamheten till förändringar av de kommunala gränserna. Kvardröjande *traditionella gemenskapsidéer*, inbegrep att socknarnas hävdvunna gränser betraktades som självklara och 'rationellt' motiverbara restriktioner på samhälleliga förändringar. Större kommunenheter skulle dessutom kunna komma att äventyra den kommunala (när-) demokratin. Närhet mellan medborgare och förtroendevalda betraktades som en omistlig del av småkommunsystemet.

## **Storkommuner och kommunblock, socialdemokrati och borgerlighet**

1943 års kommunindelningkommitté, som resulterade i 1952 års *storkommunreform*, hade som mål att åstadkomma en 'mer rationell kommunindelning'. Den lokala samhällsorganisationen var inget självändamål utan hade till uppgift att handha samhällsuppgifter som förlagts till det lokala planet. Trots att de traditionella indelningsgrunderna ansågs vara sekundära bibehölls de kyrkliga församlingarna eller socknarna som kamerala enheter. Lagstiftaren utförde därmed en balansgång mellan hänsynstagande till traditionella uppfattningar och modernt rationalitetstänkande. Grundpelare i storkommunreformens motiv

var att urvalet lämpliga förtroendemän ökade (Jfr Mills ideal om dugliga representanter), att skatteunderlaget förbättrades, att serviceinrättningarna utnyttjades bättre och att viss service exempelvis socialvård präglades av mindre 'intimitet'. Därutöver innebar reformen att det representativa politiska systemet blev obligatoriskt. Storkommunreformen medförde att det gamla sockensystemets principer kom alltmer i skymundan. (Widberg 1979:43ff, Strömberg/-Westerståhl 1984:11). På ett principiellt plan innebar storkommunreformen ett klart ställningstagande mot traditionella gemenskapsidéer. Tanken på *den rationella förvaltningen* hamnade alltmer i fokus.

Förvaltningsexpansionen och den tilltagande urbaniseringen anger Widberg som de främsta orsakerna till att storkommunreformen snabbt kom att undergrävas. Vid utarbetandet av reformen hade värnandet av traditionella värden motarbetat skapandet av en relevant kommunstruktur. De naturliga koncentrationstendenserna, strukturrationaliseringen, borde ej få hämmas av irrelevanta och sentimentalt präglade synsätt på kommungränser. Till grund för den lokala samhällsorganiseringen borde istället den *kulturgeografiska centralortsteorin* ligga. Enligt denna teori skulle administrativa gränser anpassas till 'det spontant framvuxna systemet av centralorter' och inte till traditionella indelningsgrunder. Inte minst den stadigt tillväxande bilismen innebar att äldre geografiska gränser sprängdes. Service- och centralorter övertog de gamla kommunernas roll. Kommunblocksreformen innebär därigenom vad vi kommer att benämna (den moderna-) *förvaltningskommunens* definitiva genombrott. Det moderna förvaltningstekniska, politiskt-administrativa synsättet på den kommunala organiseringen omsattes i praktisk handling för första gången i stor skala. Indelningsmotståndarnas gemenskapsidéer med envist kvardröjande vid ett utpräglat territoriellt synsätt fick se sig passerat av förvaltningsidéernas ('atraditionella') funktionella synsätt. Den moderna förvaltningskommunen producerar välfärdsinsatser, varför den lokala samhällsorganisationen inte har något egenvärde. *Kommunen* ses som en mer eller mindre väl fungerande kugge i det nationella politiska systemet, som *en mellanmakt mellan stat och individ* (Kaijser 1965:196).

Kommunblocksreformens antagande och slutliga genomförande kom emellertid att präglas av parlamentarisk oenighet. Vid reformens antagande 1962 avlämnade både centerpartiet och högerpartiet utskottsreservationer. När riksdagen 1969 beslutade om tvångsgenomförande av kommunblocksreformen motsatte sig alla tre borgerliga partierna detta i en gemensam utskottsreservasjon. Man ansåg att kommunsammanslagningarna, om de överhuvud skulle genomföras, måste bygga på kommunernas frivillighet och hänvisade till 1962 års utskottsrenighet i frågan om den s k *frivilligprincipen*. Därutöver motsatte



man sig den socialdemokratiska utskottsmajoritetens sakliga motivering för kommunblocksreformens nödvändighet. De kulturgeografiskt grundade slutsatserna rörande nödvändig kommunstorlek var allt annat än entydiga. Dessutom framhöll man att också andra hänsynstaganden än de utpräglat näringsgeografiska var angelägna. De borgerliga partierna värnade främst småkommunsystemets värden och kommunens självbestämmande också när det gällde indelning och kommunernas självbestämmande ansågs ha ett värde i sig. Närhet mellan de förtroendevalda och medborgarna var av största vikt. Kommunmedborgarna skulle komma att förlora intresset för de gemensamma angelägenheterna när beslut och verkställighet hamnade för långt borta. Hela den demokratiska beslutsprocessen riskerade att undergrävas i de större kommunenheterna.

Socialdemokraterna å sin sida hävdade att den kommunala självstyrelsen i praktiken redan var undergrävd eftersom kommunerna inte längre själva kunde finansiera sin verksamhet utan istället blivit alltmer beroende av statsbidrag. Vidare ansågs den kommunala (när-) demokratin inte vara ett självändamål. Om självstyrelsens innehåll i praktiken begränsades av snäva finansiella ramar, om kommunen inte kunde svara upp mot medborgarnas serviceefterfrågan, får såväl den kommunala demokratin som den kommunala självstyrelsen anses vara urholkad. Den kommunala demokratin sågs istället intimt sammanbunden med 'serviceförmåga'. Stora ord om medborgaranda och lokaldemokrati väger lätt mot kommunernas faktiskt konstaterbara tillkortakommanden vid uppfyllandet av medborgarnas servicebehov (prop 1962:180, prop 1969:103).

# Forskningsprojektets uppläggning

## Tidigare forskning

Kommuner och kommunal organisering har över tid utgjort ett stort intresseområde för svensk forskning. Framför allt de stora reformerna 1952 och 1962 har studerats och analyserats inom olika discipliner. Påfallande ofta, framför allt i den äldre forskningen, har den rättsliga regleringen av den kommunala verksamheten stått i centrum. I den senare samhällsvetenskapliga forskningen har demokrati, effektivitet och näringsgeografiska aspekter intresserat forskarna. Man tycks främst ha haft ett tekniskt-pragmatiskt perspektiv där man ställt frågor om huruvida kommunerna uppfyller sin roll som rationella politisk-administrativa enheter. Egendomligt nog finns det endast ett fåtal studier som har uppmärksammat grundläggande kommunideologiska idéer och principer.

Statsvetaren Fritz Kaijser och historiken Sven Ulric Palme påpekade redan på 1960-talet behovet av forskning om kommunideologier. Sven Ulric Palme drar paralleller med amerikansk forskning och konstaterar att en veritabel 'small-town ideology' varit den dominerande amerikanska kommunideologin. Han menar dessutom att det råder en egendomlig spänning mellan kommunallagarnas anda från 1862, och den praxis som vuxit fram. Palme menar att det är klart att 1862 års lagfäder främst syftade till en kommunal självstyrelse och autonomi. Samtidigt växte i stället den statliga regleringen av den kommunala verksamheten genom speciallagarna allt snabbare. Han menar därför att en studie av "...idébakgrunden, jämte de praktiska övervägandena bakom" denna utveckling borde företagas (*100 år under kommunalförfattningarna 1862-1962*, s 800f). Närmare bestämt skulle en sådan studie omfatta framväxten av de idéer som vi i vårt forskningsprojekt sammanfattar med termen 'förvaltningskommunen', kommunen som den statliga och nationella politikens redskap och förlängda arm.

Den närmaste analysen av hur kommunala självstyrelseideologier ger vika för en syn på kommunerna som redskap i en nationell reform- och jämlikhetspolitik är historikern Ingemar Norrlids redan omnämnda bok *Demokrati, skatterättsliga och ideologisk förändring* (1983). Boken ter sig som ett viktigt bidrag i analysen av den under 1900-talet dominerande kommunideologins framväxt, kommunerna som redskap för en nationell reform- och jämlikhetspolitik, det som vi i vårt

forskningsprojekt kallar 'idén om förvaltningskommunen'. Boken analyserar dock främst tiden 1908-1912, men är inte desto mindre av stort värde som inspirationskälla. Norrlid stöder sig också på Göran B Nilssons studie *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839-1928* (1967).

En annan viktig studie om idéer och principer om svenska kommuners är statsvetaren Lennart Lundquists, i Lund, studie *Means and Goals of Political Decentralization* (1972). I denna avhandling jämförs idédebatten runt 1862 med den runt 1962 års kommunblocksreform. I fokus står de politiska partiernas mål och medel i frågan om politisk decentralisering. Boken är värdefull för förståelsen av de båda skeendena. Men den för inget systematiskt och renodlat resonemang om hur partiernas mål förhåller sig till olika *kommunideologier* eller till de partipolitiska ideologiska skiljelinjerna.

Statsvetaren Hans Andersson pekar å ena sidan på faran i att i efterhand i romantiskt nit 'överideologisera' debatt och beslut om kommunerna. Å andra sidan menar han att det under 1950 och 1960-talen har vuxit fram nya och intressanta sätt att betrakta den kommunala verksamheten och verkligheten. Han tycker sig se en förändrad syn och förändrade ideal. Därför skulle, trots allt, närmare undersökningar av kommunideologier vara nödvändiga och intressanta. Med kommunideologier menar han då "...mer generella och principiella tolkningar av värdeladdade termer av typen lekmanaförvaltning - byråkrati, decentralisering - centralisering, medborgarinflytande - expertvälde, samförståndskonflikt" (Andersson 1973:230f).

Forskningsläget kan alltså sammanfattas med att idédebatten runt tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar tycks vara förhållandevis väl utforskad. Vidare verkar Ingemar Norrlids teser om det demokratiska genombrottets fatala betydelse för den kommunala självstyrelsen vara rimliga och en viktig utgångspunkt för vårt forskningsprojekt. Runt 1962 års kommunblocksreform finns mycket forskning om de bakomliggande övervägandena. Någon systematisk *kommunideologisk* analys, där idéer om kommuner kopplas till de politiska ideologierna, har dock inte gjorts av debatten runt 1962 års beslut. Likaledes finns ingen studie gjord som försöker fånga kommunideologier och den principiella idédebatten om kommunerna under 1970- och 1980-talet. Här finns ett stort tomrum att fylla.

Vi vill dessutom påpeka ett annat slags 'tomrum' eller frånvaro av kommunideologiskt perspektiv. Det återfinns i den gängse uppfattningen att kommunblocksreformen enbart grundar sig på tekniskt administrativa, 'avideologiserade', överväganden. En uppfattning som innebär att den bakomliggande ideologin, idén om förvaltningskommunen, görs osynlig.

Förekomsten av politiska alternativ, med principiella och idémässiga

skiljaktigheter, vid kommunblocksreformens genomförande har uppmärksamats av flera forskare. Hans G Andersson menar att emellertid att motsättningarna mellan förespråkarna respektive motståndarna till kommunblocksreformen främst kan förklaras av 'begreppsoklarhet'. I debatten sammanblandades *det kommunaldemokratiska perspektivet* (kommuninterna demokrativärden) med *det kommunala självstyrelseperspektivet* (externa demokratiska samhällsvärden). Indelningsförespråkarna ställde det externa perspektivet i centrum. Större och på rationella grunder indelade kommuner skulle ge den kommunala självstyrelsen reellt innehåll eftersom kommunen skulle undkomma främst det finansiella beroendet av staten. Därutöver skulle också likabehandling av medborgarnas servicefterfrågan möjliggöras. Motståndarna till indelningen ställde däremot det kommunaldemokratiska perspektivet i centrum. De utgick från sakernas tillstånd före kommunblocksreformen och hävdade att 'småkommunsystemets' direktdemokratiska värden riskerade att gå förlorade i de nya kommunerna, varför huvudfrågan enligt deras synsätt var att skapa garantier för dessa värden bevarande i den nya kommunala organisationen (Andersson 1973:224). Ur ett kommunideologiskt perspektiv kan man istället hävda att det alls inte var fråga om begreppsoklarheter utan att det snarare är två principiella synsätt på kommunerna och den kommunala organiseringen som möts. Vår undersökning skall bland annat följa försvaret av småkommunsystemets former och värden från 1962 och fram tills nu men också hur idén om en lokal gemenskap och lokal politisk samhällsorganisering dyker upp igen.

Lennart Lundquist uppmärksammar bland annat de skiljaktiga synsätten på demokrati och effektivitet som förekom i debatten inför kommunblocksreformen. Han menar dock att motsättningarna är begränsade till olika uppfattningar om hur decentraliseringsmålet bäst skulle uppnås. Någon oenighet om det önskvärda med decentraliseringsmålet som sådant existerade inte (Lundquist 1972:196ff). Vår undersökning skulle istället vilja ställa frågan om inte decentralisering via bibehållna småkommuner respektive via nyindelade kommunblock rimligen kan betraktas som två olika decentraliseringsmål. Vi skulle alltså vilja problematisera den påstådda enigheten bakom kommunblocksreformens decentraliseringsmål och relatera dessa mål till de olika kommunideologierna.

Kulturgeografen Jan Widbergs slutsats om att självstyrelseideologin inte skulle ha varit speciellt levande under kommunsammanslagningarna kan även den problematiseras (Widberg 1979:78). Givet det innehåll i demokrati- och effektivitetsfrågor som moderaterna och centern driver från kommunblocksreformens tidiga dagar och som återfinns i de tre borgerliga partiernas gemensamma utskottsreservation mot kommunblocksreformens tvångs genomförande 1969 kan man undra om dessa synsätt inte representerade ett politiskt

alternativt synsätt till den kommunala organiseringen inbegripande en stark självstyrelseideologi.

Departementsrådet och statsvetaren Sören Häggroth beskriver kommunblocksreformens bakgrund, principer, genomförande och resultat. Den vetenskapliga utvärderingen av reformen, som utfördes inom ramen för Kommunalforskningsprojektet, kommer till slutsats sen att resultaten var 'oväntat positiva' (statsvetarprofessorerna Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl som redaktörer). Utifrån denna slutsats frågar sig Häggroth retoriskt om Sverige därmed har funnit en metod att lösa konflikten mellan effektivitet och demokrati, en konflikt som alltid återfinns i diskussioner om den kommunala självstyrelsen. Svaret på en sådan frågeställning är, enligt honom, inte minst beroende på hur de centrala begreppen -effektivitet och demokrati - definieras. Under kommunblockreformens införande (1960- och 70-talet) syftade effektivitet främst på "...the possibilities of developing new forms of welfare within the framework of public sector...the capacity of the municipalities for taking new tasks upon themselves". Med demokrati avsågs framförallt den representativa formens politiska demokrati. Idag däremot, i en tid av 'ekonomisering' och nedskärning, syftar effektivitetsbegreppet på produktiviteten i den existerande kommunala serviceverksamheten. Och dagens demokratibegrepp handlar inte bara om medborgarinflytandets kanalisering via politiker och politiska partier utan har utvidgats till att också omfatta medborgarnas direkta deltagande främst i form av valfrihet vid serviceutnyttjande. Häggroth menar att dessa 'nya' definitioner av demokrati och effektivitet ställer kommunblocksreformens bärande idéer och resultat i ett nytt perspektiv. Sett ur detta perspektiv kan kommunblocksreformen ses som både onödig och rentav 'felaktig'. "Given a transition to private activities and independent production units, territorial boundaries are no longer decisive. Even a small municipality could create the purchasing role central to the new organisational models". Dagens organisationsförändringar utgår dock från kommuner som uppnått sin nuvarande storlek. "Whether in the 1950s and 1960s there were *alternative ways* (vår kursivering) of achieving the aims of the welfare policy must be a subject of historical speculation: an intellectual exercise which is not without interest in its own right" (Häggroth 1993:35ff). Vår undersökning avser att ta fasta på dessa 'alternativa sätt' för organisering av kommunerna och den kommunala verksamheten. Vi kan naturligtvis inte besvara frågan om alternativa organisationsmodeller hade kunnat skapa nuvarande offentliga välfärd. Däremot väcker Häggroths formuleringar behovet av att utreda både det hegemoniska och de alternativa idéerna till kommunal organisering.

Denna idédebatt är föga omtalad och känd idag. Men idéer om *den lokala*

*politiska gemenskapen* har aldrig dött, idépolitiskt och debattmässigt sett, trots kommunernas inordnande i den nationellt förda politiken, och deras rättsliga reglerande av statligt stiftade kommunallagar. I stället har den varit vitalt närvarande vid, exempelvis, debatten om den stora kommunindelningsreformen 1962-1974. *Vi skulle dessutom vilja hävda att den också är närvarande och har politisk sprängkraft i det 'nyliberalt' präglade 1980-talet.*

Då forskare och debattörer hävdar att den under slutet av 1980-talet påbörjade och under början av 1990-talet pågående marknadsefterlikningen av den kommunala organiseringen innebär en '*avpolitisering*' gör de sig måhända själva till tolk för ideologin om den förvaltande kommunen. Avpolitiseringstesens framförs när konsekvenserna av att produktionen av offentliga tjänster 'befrias från politik' beskrivs. Man tycks mena att en produktion som i ökad utsträckning bestäms av medborgarnas individuellt uttryckta efterfrågan, i motsats till av politiker identifierade behov, respektive av produktionens grad av konkurrens effektivitet blivit mindre 'politisk'. Endast om man upprätthåller stat-marknadsdistinktionen och intar tanken att endast stat är politik och marknad endast ekonomi, kan man hävda att marknadsefterlikningen i den kommunala serviceverksamheten innebär att det politiska systemet avhänds uppgifter. Marknadsefterlikning är ju också politik, och kanske rent av en politisering i viss kommunideologisk riktning. Vi menar att den principiella idédebatten om kommunernas organisation och verksamhet faktiskt är, och faktiskt har varit, långt mer spännande och mångdimensionell än vad som kan sammanfattas i stat-marknadsdistinktionen.

## Forskningsfrågor

Forskningsprojektets tar sin utgångspunkt i tanken om kommunideologier, och utarbetandet av en analysram för att klassificera kommunideologier. Det är forskningsprojektets teoretiska problematik. Projektets empiriska forskningsfrågor rör de svenska politiska partiernas, och andra centrala aktörers, kommunideologiska ställningstaganden. Empiriskt sett kommer forskningsarbetet att vägledas av framför allt följande frågor.

1) *Socialdemokratins kommunideologiska grundprincip är 'förvaltningskommunen'*. Socialdemokratin faller sig lättast av alla partierna att identifiera inom den kommunideologiska analysramen. Dess syn på kommunerna är från början av 1900-talet, och sedan i allt högre grad, sammanfallande med en renodlad idé om kommunerna som serviceproducent och förvaltare av en nationellt beslutad

välfärds- och jämlikhetspolitik. I en mening kan man säga att socialdemokraterna i själva verket saknar en uttalad och medveten idé om kommunen som sådan. De nationellt beslutade reformmålen, d v s innehållet i politiken, står i fokus. Den ur forskningssynpunkt spännande frågan är om socialdemokratiens ställningstaganden under 1980-talet inneburit ett mer principiellt och idéanknutet förhållningssätt till kommunen som samhällilig enhet inbegripande å ena sidan en rörelse i riktning mot kontraktskommunalt tänkande, å andra sidan en rörelse i riktning mot gemenskapstanken? Eller står socialdemokratiens 'förnyelse av *den gemensamma sektorn*', i vårt fall kommunerna, för en förnyelse helt inom ramen för vad vi här kallar förvaltningskommunens idé?

2) Det finns en tydlig borgerlig kommunideologi. Denna borgerliga kommunideologi är delvis gemensam för de fyra borgerliga partierna. Den har funnit sitt ideologiska uttryck i idéerna om 'småkommunernas' betydelse för lokal demokrati och kommunal självstyrelse vilket ligger väl i linje med en borgerlig tradition av 'konstitutionellt' eller principiellt förhållningssätt till politiska frågor. Kommunen är här ett egenvärde som politisk församling, inte enbart ett redskap för nationell politik. Detta är en uppfattning om lokalsamhällets organisation som verkligen inte kan reduceras till 'marknaden'. Tvärtom, denna borgerliga idé om lokalsamhället strider mot marknadsprincipen i flera viktiga avseenden. För det första är den territoriellt bestämd, och därmed i strid mot marknadens krav på territoriell obundenhet. För det andra ser den lokala gemenskapen och den lokala samhällsorganiseringen som ett självändamål. För det tredje ser den lokalsamhällets som en *politisk* enhet, som en liten stat i staten, en idé som också strider mot marknadstänkandets önskan om så litet politik som möjligt. Det faktum att denna borgerliga kommunideologi bara är delvis gemensam antyder också att de borgerliga partierna skiljer sig åt i viktiga kommunideologiska avseenden.

3) *Centerpartiet är det borgerliga parti som mest renodlat står för den lokala gemenskapens princip.* I centerpartiet har ända sedan tidigt 70-tal den s k *lokalsamhällesidén* utgjort en viktig diskussionspunkt på partiets interna dagordning. Partiet tycker sig i denna idé ha funnit *det ideologiska alternativet* till den gängse svenska ideologiska skiljelinjen mellan vänster (stat) och höger (marknad). En ständigt återkommande spänning har gällt i vilken utsträckning lokalsamhällets prioriteringar skall få slå igenom i förhållande till nationella jämlikhetsmål. Hur skall man lösa konflikten mellan jämlikhetssträvandena och önskemålet om en större lokal autonomi?

4) *Folkpartiet liberalerna bär på en kluvenhet.* I debatten om 1962 års kommunblocksreform ställde sig folkpartiet på socialdemokratiens sida, och i strid mot centerns och moderaternas (dåvarande Bondeförbundet och Högerpartiet)

reservationer till förmån för de tidigare mindre kommunerna. Man försvarade då huvudsakligen, liksom socialdemokratin, förvaltningskommunens idé. Redan 1969 gör man emellertid gemensam sak med centern och moderaterna, och försvarar kommunernas självbestämmande. Från denna tidpunkt och framåt (främst under 70-talet) är Folkpartiet, liksom de två andra borgerliga partierna, intensivt engagerade i närdemokratifrågor. Kommunalsråd och kommunala folkvalningar står i centrum. Vår tanke är att folkpartiets kommunideologi utgör en blandideologi. Denna blandideologi måste emellertid närmare utredas.

5) *Moderata samlingspartiet bär också på en kluvenhet.* Deras 80-talsideologi inrymmer inte bara offensivt 'nyliberala' tankar om marknadens och individens frihet. Ett viktigt inslag i den moderata 80-talsideologin utgörs av distinktionen mellan den stora och lilla världen. Den 'lilla världen' är gemenskapsbaserad och består av familjen, grannskapet, föreningar, arbetsplatsen och andra 'gemenskaper', dessa gemenskaper bör återupprättas enligt den moderata ideologin. Den 'stora världen' - marknad, stat och kommun - kan inte och bör inte tillhandahålla exempelvis den genuina omsorgsverksamheten. En spännande fråga är hur mycket som återstår av kommunerna och den kommunala verksamheten om den lilla 'apolitiska' världen ges fullt genomslag. Blir kommunerna, i dagens tappning, mer eller mindre överflödiga när den lilla världen ombesörjer en stor del av omsorgs- och serviceverksamhet?

6) *Övriga partier.* En annan spännande fråga, om vi nu blickar ut mot övriga partier, är i vad mån KDS har en lokalsamhällesuppfattning, en kommunideologi, som fångar upp de gamla socknarnas gemenskapsidé. Kan sockentanken återuppväckas på kristdemokratisk grund?



# Slutord

Västeuropa har under flera hundra år präglats av starka nationalstater. Detta gäller i allra högsta grad också Sverige som från reformationen och framåt blivit alltmer centralistiskt. Under 1800- och 1900-talens moderniseringsprocesser har lokalsamhällesstrukturerna - kommunerna - använts som agenter för (och därigenom blivit en integrerad del av) den nationella (reform-) förvaltningen. I ett lokalt och regionalt pluralistiskt framtida Europa, däremot, ter sig idéer om mer självständiga lokalsamhällen kanske mer rimliga än idéer om enhetliga nationella förvaltningsapparater. Om lokalsamhällena får en starkare ställning måste detta måhända motiveras också idémässigt: Kan idén om förvaltningskommunen komma att ersättas av idén om lokalsamhälleskommunen? (Jfr Gidlund 1989:131ff, 1991:65ff). Också de svenska interna samhälleliga förhållandena befinner sig i något av ett förändringsskede. Inte den minst den bromsade tillväxten påkallar idéer om nya former för den offentliga verksamheten. 'Det allmänna' inte bara förändras utan framförallt diskuteras på annorlunda sätt än tidigare. I en tid när grundläggande frågor om samhällsorganisering problematiseras är det väsentligt att studera idéer från det förgångna, för att mer förutsättningslöst kunna blicka framåt.

## Referenser

- Anderson, B (1991) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andersson, Hans G (1973) *Kommunalideologin*. I Wallin m fl. *Kommunerna i förvandling*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Asplund, Johan (1991) *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft*. Göteborg: Korpen.
- Asplund, Johan (1992) *Storstäderna och det forteanska livet*. Göteborg: Korpen.
- Björklund, Stefan (1993) *Politisk teori*. Skriftsserien nr 17. Högskolan i Örebro.
- Dente, Bruno & Kjellberg, Francesco (eds) (1988) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- Fredriksson, Gunnar (1982) *Det politiska språket*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Gidlund, Janerik (1986) *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner, strategier för morgondagens offentliga sektor*. Uppsala: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Gidlund, Janerik & Sörlin, Sverker (1991) *Ett nytt Europa*. Kristianstad: SNS Förlag.
- Herlitz, Nils (1924) *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*. Stockholm: P A Norstedt & Söner.
- Herlitz, Nils (1933) *Svensk självstyrelse*. Stockholm: Almqvist&Wiksell.
- Hudson, Christine (1993) *Against all odds. Local Economic Development policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain*. Umeå universitet.
- Häggroth, Sören (1991) *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Häggroth, Sören (1993) *From corporation to political enterprise. Trends in Swedish local Government*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Kaijser, Fritz (1959) *Kommunallagarna. Del I*. Stockholm: Landskommunernas förbunds förlag.
- Kaijser, Fritz (1962) *1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund. I 100 år under kommunalförfattningarna 1862-1962. En minneskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet*.
- Kaijser, Fritz (1965) *Återblick på utvecklingen mellan stat och kommun. Bilaga 9 i SOU 1965:54 Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande av länsdemokratiutredningen*. Stockholm.
- Kilander, S (1991) *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Studie Historica Upsaliensia 164. Stockholm: A & W International.
- King, Desmond S & Pierre, Jon (eds) (1990) *Challenges to Local Government*. London: Sage Publications.
- Liedman, Sven-Eric (1984) *Sveriges rike måste vara det eviga...*, i red Ambjörnsson, Ronny, Gaunt, David (1984) *Den dolda historien. 27 uppsatser om vårt okända förflutna*. Malmö: Författarförlaget.
- Lundquist, Lennart (1972) *Means and Goals of Political Decentralisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Warren (1986) *Bourgeois Theories of Local Government*. Political Studies Volume XXXIV. Oxford: Clarendon Press.
- Montin, Stig (1993) *Swedish Local Government in Transition. A matter of rationality and legitimacy*. Örebro: Högskolan i Örebro.

- Montin, Stig m fl (1993) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73. Rapport till lokaldemokratikommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Nilsson, Göran B (1967) *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839-1928*. Stockholm: Wretman.
- Norrlid, Ingemar (1983) *Demokrati, skatterättsvisa och ideologisk förändring. Den kommunala självstyrelsen och demokratins genombrott i Sverige*. Lund: LiberFörlag.
- Palme, Sven-Ulric (1962) *Några arbetsuppgifter för kommunalhistorisk forskning. I 100 år under kommunalföfattningarna 1862-1962*. En minneskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet.
- Proposition 1962:180 *Förslag till lag om ny kommunindelning*.
- Proposition 1969:103. *Förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen*.
- Sabine, G & Thorson, T (1973). *De politiska idéernas historia*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Schmandt, H (1965) *A History of Political Theory*. Fourth Edition. Hinsdale Illinois: Dryden Press.
- Sharpe, L J (1970) *Theories and Values of Local Government*. Political Studies Volume XVIII. Oxford Clarendon Press.
- SOU 1965:6 *Kommunalrättskommitténs betänkande*.
- Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Ds 1988:36. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Strömberg Lars & Westerståhl, Jörgen (1983) *De nya kommunerna*. Stockholm: LiberFörlag.
- Strömberg Lars & Westerståhl, Jörgen (1984) *The new Swedish Communes. A Summary of Local Government Research*. Stockholm: LiberFörlag.
- Ståhlberg, Krister (1993) *Alternativ organisering av offentliga tjänster i nordisk debatt. Norden i skärningslinjen mellan en myndighetsmodell och en valfrihetsmodell*. Stencil 1993-08-07.
- Swensson, Gunnar S (1939) *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen 1817-1862*. Lund.
- Tingsten, Herbert (1966) *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratien*. Stockholm: Pan/Norstedts.
- Tönnies, Ferdinand (1887) *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*. Leipzig.
- Westerståhl, Jörgen (1986) *Staten-kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Stockholm: Civildepartementet.
- Widberg, Jan (1979) *Från socknen till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. DsKn 1979:14. Stockholm: Kommundepartementet.

Tidigare publicerade arbetsrapporter i CEFOS serie:

*Kommunmedborgarundersökningen 1991. Undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall.* Folke Johansson, Lars Olof Lorentzon & Lars Strömberg. 1/1993.

*Inventering av 28 kommuners organisationsförändringar. Pilotstudie våren 1993.* Roger Haglund & Tomas Jaktling. 2/1993.

*Befolkningens geografiska spridningsmönster. Den strategiska faktorn i det kommunala beställar-utförar konceptet.* Olof Moen. 3/1993.

## Abstract

Mats Dahlkvist - Urban Strandberg:

KONTRAKT ELLER FÖRVALTNING - FÖRENING ELLER GEMENSKAP. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden (CONTRACT OR ADMINISTRATION - ASSOCIATION OR COMMUNITY. Ideas and valuepatterns in the debate on local government and the welfare).

Swedish local government is usually studied in a political-administrative or in a efficiency-productivity perspective. The debate of the late 1980s and early 1990s on new forms for decisions and implementation in the local public sector has put the question about ideas and value patterns on the agenda. There is however surprisingly little research done about local government in a political theoretical perspective. An argument underlying our study is that fundamental ideas concerning what local government is and ought to be always have been present. This is true regardless of whether the focus has been on the territorial division, local government activities, or organisationprinciples. We intend *empirically* to investigate the ideas and value patterns - "local government ideologies" - that the leading political actors have been embracing since the 1962 local government reform and forward focusing on the 1980s and the early 1990s. *Theoretically*, we intend to develop the concept of local government ideology and also develop an analytical framework for classifying and analysing fundamental ideas of local government. We argue that the idea of local government as an economic association, as cooperation through contract, as organic community, and as administration are the four most conventionalized ideas about local government.

**CEFOS** - Centrum för forskning om offentlig sektor, vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 och utgör en del av statsmakternas långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn.

**CEFOS** skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen.

**CEFOS** stödjer större forskningsprojekt inom följande tre programområden:

- Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv
- Den offentliga sektorns inre organisation
- Den offentliga sektorn och medborgarna

**CEFOS** idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö.

*Arbetsrapporter från CEFOS beställes hos:*  
Centrum för forskning om offentlig sektor  
Pilgatan 19A  
411 22 GÖTEBORG

Tel 031- 773 4142  
Fax 031- 773 4480