

# KOMMUNALREFORMEN I STÄDERNA

## ETT SJUTTIOFEMÅRSMINNE

*Av professor NILS IERLITZ, Djursholm*

**S**JÄLVSTYRELSEN i vårt land har av ålder inneburit, att de människor som bygga och bo på en ort förenas om handhavande av sådana angelägenheter, som på grund av grannskapet bliva gemensamma för dem. De menigheter, som sålunda uppburit självstyrelsen i orterna, hava emellertid icke under alla tider haft samma gestaltning och verkat i samma former.

Medlem av stadskommun, hette det i 1862 års kommunalförordning, är en var som är där mantalsskriven ävensom var och en vilken, utan att vara i kommunen mantalsskriven, därstädes är för fast egendom eller inkomst av kapital eller arbete till allmän bevilning uppförd. Beslutanderätten skulle utövas i en ny form, nämligen genom stadsfullmäktige valda efter en graderad röstskala, så att de högst beskattade fingo ett dominerande inflytande.

Dessa regler inneburo i städernas förvaltning en revolutionerande nyhet. Städerna voro fordomdags byggnadsstenar i ståndssamhällets konstrika byggnad och hade där sina bestämda funktioner att fylla. Borgare blev blott den som sökte burskap och antogs av magistraten, och det var f. ö. icke lätt att vinna burskap i t. ex. ett hantverk, om de borgare som förut idkade det satte sig däremot. De som med vederbörligt tillstånd idkade handel och hantverk i en stad — på en del håll också andra yrkesidkare — bildade borgerskapets slutna krets, och det var i borgerskapets hand som självstyrelsen låg. Sin rätt utövade de dels på allmänna rådstugor inför magistraten, dels genom städernas

---

Ur ett högtidstal vid medborgarfest i Gävle 14 jan. 1938 till högtidlighållande av 75-årsminnet av stadsfullmäktigeinstitutionens tillkomst. 1862 års kommunalförordningar trädde i kraft den 1 jan. 1863.

äldste, bland vilka inga andra än borgare kunde taga säte och stämma. Även borgerskapets organisationer: skrän, societeter o. s. v. — motsvarigheter till nutidens fackföreningar, arbetsgivareorganisationer och producentsammanslutningar i övrigt — hade uppgifter att fylla i städernas förvaltning. På ett egendomligt sätt togos sålunda sammanslutningar, som egentligen hade privata, egennyttiga intressen, i det allmännas tjänst. Andra samhällsklasser, som funnos i städerna, gesäller, arbetare och drängar, präster, lärare, officerare och ämbetsmän, voro icke fullmyndiga medborgare, så länge staden hade karaktären av en yrkeskorporation. Det inträffade väl småningom, att andra samhällselement än de borgerliga drogos in i varjehanda stadsförvaltningsbestyr, som angingo även dem; de beskattades för sådana ändamål som fattigvård och brandväsen, de fingo plats i nämnder och styrelser o. s. v. Och på sockenstämmorna, som voro härdarna för landsbygdens självstyrelse men även förekommo i städerna, visste man i regel ej av någon ståndsskillnad; de voro kyrkliga skapelser, och kyrkan hävdade redan på den tid då ståndsmotsatserna voro som skarpast den kristliga och allmänmänskliga jämlikhetens grundsatser. Men det var först 1863 som borgerskapets särställning helt upphävdes. De regler jag nyss citerade ur kommunalförordningen betydde, att ståndsgrensarna sprängdes; medlemskapet av stadskommunen blev icke beroende av yrket. Det blev icke heller beroende av vare sig medborgarnas egen eller stadens vilja: den som slog sig ned i en stad eller köpte en fastighet eller drev näring där infogades därmed enligt den nya lagstiftningen utan vidare i kommunen. Kommunen blev en gemenskap, i vilken alla enligt lag hade del. Det var av stor betydelse, att på detta sätt samhällselement, som förut stått främmande för varandra, organiserades till samfällt arbete för gemensamma angelägenheter. Sitt viktigaste synliga uttryck fick denna nya form av självstyrelse i stadsfullmäktige, där grosshandlare och hantverkare, läroverkslärare och ämbetsmän bänkades sida vid sida.

Stadsfullmäktigeinstitutionen bär i sin ursprungliga gestalt sin tids prägel. Detta framträder tydligast i det sätt varpå inflytandet utmättes genom rösträttsreglerna. Man såg i kommunen ett slags bolag; det var därför som rösträtten graderades efter de ekonomiska insatserna. Följden blev att vissa samhällsgrupper alltjämt förblevo utestängda från varje reellt inflytande; jag tänker särskilt på kroppsarbetarklassen. Det kan också påpekas, att

småhantverkarna icke kunde göra sig gällande på samma sätt som i borgarsamhället. Om fyrkskalans herravälde i kommunalförvaltningen skall här intet allmänt omdöme fällas. Var tid skall dömas med sina mått, och sker det, får det helt visst erkännas, att de fyrkvalda stadsfullmäktige mångenstädes utfört ett mycket nyttigt arbete, som icke präglats av obehöriga klassynpunkter. Med den utveckling vårt samhälle genomgick under det första halvseklet av stadsfullmäktigeinstitutionens tillvaro, måste emellertid fyrkskalan alltmera framträda som en anomali; det var naturligt, att den 1909 väsentligt modifierades för att nio år senare helt avskaffas. Det betydde en omvälvning i städernas styrelse som väl kan jämföras med den som inträffat 1862.

Också ur en annan synpunkt måste den ordning, som skapades 1862, numera för oss framstå som i viss mån präglad av en gångens tids åskådningar. Den innebar att den lokala samhörigheten, grannelaget, skulle betyda allt, men sambandet med klass- och yrkesbröder intet. Vi leva i en tid, då kommunikationsväsendets utveckling skapat möjligheter för andra former av folklig självstyrelse än den som hänför sig till en viss ort. Och bland sådana sammanslutningar med en vidare verkningskrets, som fått uppgifter att fylla inom den offentliga förvaltningen, märka vi just sådana yrkeskorporationer, som påminna oss om gamla tiders borgerskap: fackföreningarna i arbetslöshetspolitiken, jordbrukets organisationer i jordbrukshjälpen o. s. v. Nutidens problem i avseende på dessa organisationers förhållande till samhället äro desamma som förr i tiden, då det gällde att göra borgerskapets yrkessammanslutningar, som egentligen voro till för sina medlemmars egna intressen, till redskap för samhällsarbetet. Då vår tids yrkeskorporationer tagas i anspråk för det samhälleliga arbetet, innebär det att den uråldriga svenska självstyrelsen finner nya verksamhetsformer, spränger den trånga lokala ram, vari den fordom var hänvisad att verka. Men ingalunda betyder det, att den lokalt bestämda självstyrelsen skulle blivit av mindre betydelse än förr. Så underbar och så omvälvande är icke den moderna teknikens utveckling, att den förmår upphäva den eviga lag, som gör oss människor beroende av våra grannar och i första rummet hänvisar oss till samarbete och samförstånd med dem.

Vill man med några få ord beskriva den maktställning, som tillades de 1863 nyinrättade stadsfullmäktige, kan man säga, att

de berättigades att med vanliga majoritetsbeslut bestämma om stadens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter och för dithörande ändamål beskatta kommunens medlemmar. Detta kan tyckas enkelt och självklart, men betyder i själva verket ett stort steg i de svenska städernas utveckling.

Hur gick det till före 1863, då någonting skulle företagas i stadens förvaltning? Jag tänker särskilt på föranstaltningar, som voro förbundna med kostnader. Principen var egentligen den, att borgerskapet skulle — som det hette — »förening sig». Det gällde med andra ord att komma fram till en överenskommelse som alla kunde vara med om, som var ett uttryck för allas samfälliga vilja. En motspänstig minoritet kunde sålunda i princip icke tvingas; mycket ofta hände därför, att ett nyttigt företag sattes i gång av ett antal medborgare, som frivilligt förenat sig därom, medan andra stodo utanför — ungefär såsom i vår tid fria sammanslutningar verka för allmännyttiga ändamål, sociala, kulturella o. s. v. Vad som gjordes i städerna hade sålunda i regel sin grundval i fri anslutning av medborgarna. Detta betydde icke utan vidare, att den, som så ville, huru och när som helst kunde ställa sig utanför det gemensamma arbetet. Den motspänstige fick för det första böja sig för nedärvd sedvana och gamla överenskommelser mellan borgerskapet. Och han fick böja sig även i ett annat fall: om Kungl. Maj:t föreskrev, att någonting skulle ombesörjas av städerna i allmänhet eller av en särskild stad; åtgärder för genomförande av dylika föreskrifter kunde genomföras med majoritetsbeslut. Den enskilde fick sålunda finna sig i den ordning som bestod av ålder, och han kunde ej heller göra motstånd, om regeringsmakten visade nya vägar för det samhällsliga arbetet. Däremot hade grundprincipen sin fulla giltighet, om det blev fråga om att borgerskapet av egen drift skulle utveckla och utvidga det gemensamma arbetet till nya områden. Intet sådant företag kunde sättas i gång, förrän menigheten i sin helhet eller åtminstone en övervägande del därav övertygats om dess nytta och förmått att åtaga sig de bördor, som voro förknäpade med det.

För stadens förvaltning var denna ordning så till vida av oerhörd betydelse, som envar måste känna sig ha del i ansvaret för de gemensamma företagen; det fanns icke samma utrymme som nutilldags för surt missnöje med vad de makthavande åtgjort. Den förutsatte emellertid, om den ej skulle leda till orim-

liga resultat, en starkt utvecklad allmänanda. Det krävdes av en god medborgare, att han skulle förmå samarbeta med andra och taga hänsyn till deras intressen, att han skulle lyssna till minoritetens mening om han hörde till majoriteten, och att han skulle veta att frivilligt giva vika, om han stod inför en stark opinion med en annan mening än hans. Det är ett gott vittnesbörd om dessa moraliska föreställningars styrka, att så mycket gott kunde åstadkommas på frivillighetens grund. Otaliga byggnadsverk i våra städer utgöra än i dag ståtliga minnesmärken över allmänanda och ansvarsmedvetande. Men å andra sidan gynnades den ansvarslöse, osolidariske nejsägaren. Betänksamhet och försiktighet hörde till en kommunalmans främsta dygder. Och mångenstädes fick gammal ordning bestå oförändrad i långa tider utan hänsyn till nya tiders behov.

Det var sålunda något mycket viktigt som inträffade, då stadsfullmäktiges majoriteter fingo makt att handla och vandla oberoende av gammal nedärvd ordning och oberoende av Kungl. Maj:ts föreskrifter. Framsynta kommunalpolitiker, med håg och intresse för samhällsnyttiga företag, skulle icke längre vara hänvisade till att försöka övertyga alla motsträviga och likgiltiga. Så snart mer än hälften av de förtroendemän, som sutto i stadsfullmäktige, blivit övertygade, var vägen banad för ett nytt företag. Stadens medlemmar hade blott att underkasta sig, vad stadsfullmäktigemajoriteten beslöt. Icke heller frågades det i regel efter regering, länsstyrelser eller magistrater; de fingo väl kontrollera att stadens verksamhet stannade inom sina lagliga gränser, men endast i undantagsfall fordrades deras godkännande av stadsfullmäktiges beslut. Stadsfullmäktigemajoriteternas frihet hänförde sig till ett mycket vidsträckt område. Kommunalförordningen mödade sig icke med att utstaka det bit för bit. Den hänvisade icke heller städerna att blott sysselsätta sig med bestämda angelägenheter som annorstädes angåvos i lag eller författning. Den öppnade portarna på vid gavel med sin allmänna, för varje kommunalman välkända formel: gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Det var inom detta vida fält, som stadsfullmäktigemajoriteterna inbjödos att gestalta sina städers utveckling alltefter vad de funno nyttigt och gagneligt. På detta sätt skapades de rättsliga grundvalarna för en handlingskraftig kommunalpolitik med vida perspektiv. Överblickar man nu efter 75 år, vad som uträttats av vår kommunalförvaltning, enkanner-

ligen i städerna, skall man ständigt påminnas om vad de betytt. Om otaliga samhällsnyttiga företag kunna vi med ganska stor visshet antaga, att de aldrig skulle kommit till stånd eller i varje fall ej gjort samma nytta, om man måst vänta med dem, till dess övertygelsen om deras nödvändighet hunnit fullt genomtränga stadsbefolkningen. Vad skulle det utan 1862 års kommunalförordning blivit av städernas hamnar och kommunikationsanstalter i övrigt, av gas- och elektricitetsverk, av sjukvård och sociala föranstaltningar, av fastighets- och bostadspolitik!

När man närmare övertänker innebörden av 1862 års reform, kan man i sanning komma att förvånas över dess djärvhet. Tvekade man icke att lägga en så vidsträckt makt i en majoritetsgrupps hand? Förklaringen är den att man räknade med att majoritetens herravälde skulle vara liktydigt med det sunnda förståndets, de goda argumentens seger. Man litade för det första på att kloka och ansvarsmedvetna mäns överläggningar i regel skulle föra fram till de för samhället i det hela nyttigaste och bästa resultaten, och man tänkte sig, att dessa resultat av tankeutbytet i regel skulle verka med sådan övertygande kraft, att alla samlade sig om dem. Den enhälliga överenskommelsen stod även för dem som skrevo 1862 års kommunallagar som den ideala grundvalen för det samhälleliga arbetet. Kunde emellertid enighet ej vinnas, voro icke blott de, utan överhuvud taget de flesta som vid den tiden tänkte över samhälleliga frågor, ganska övertygade om att den mening måste vara den riktigaste, den klokaste, den nyttigaste, som kunde samla majoriteten i en krets av omdömesgilla män, vilka utan förutfattade meningar lyssnat till skäl och motskäl. Ingen räknade med fasta grupper av meningsfränder, varaktiga majoriteter och minoriteter med skilda program.

Från dessa utgångspunkter behövde 1862 års reform ej i begynnelsen te sig såsom alltför revolutionerande. Det var först småningom som dess betydelse framträdde i hela sin räckvidd. Vad majoritetsprincipen innebar det visade sig, då den homogenitet, som man räknat med, brast sönder, då olika meningsgrupper fylkade sig kring olika kommunalpolitiska program, då olika klassers intressen började bryta sig mot varandra, då partiväsendet vann insteg i kommunernas förvaltning. Nu kunde fasta majoriteter samla sig kring bestämda program och genomföra dem utan hänsyn till minoritetens vilja. Nu kunde överläggningarna i nämnder, styrelser och fullmäktige bli till tomma formali-

teter, sedan majoriteten dekreterat sin vilja. Det var inför detta perspektiv, som man för något mer än ett kvartsekel sedan gick till en icke betydelselös begränsning av majoritetsprincipens herravälde: vid vissa beslut, bl. a. om anslag till nya ändamål och behov, måste två tredjedelar av stadsfullmäktige förena sig.

Ännu viktigare än denna legala begränsning är emellertid ett annat förhållande. I svensk kommunalförvaltning leva än i dag åskådningar, som skulle kunna uttryckas med orden: det är bäst att taga skäl och försöka komma till enighet, så långt det är möjligt. De föra med sig, att frågorna övervägas sakligt, icke efter partiprogram. De föra med sig, att majoritetsmän lyssna till minoriteter och låta sig övertygas av deras synpunkter om de finna dem goda. De föra fram till lösningar som rättvist taga hänsyn till olika med varandra stridande intressen. De föra med sig, att beslut fattas i enighetens tecken och alltså framstå som hela stadens, icke blott majoritetsgruppens. De föra med sig ett gemensamt ansvar, som dämpar missbelåtenhet och olust. Jag skall icke försöka att väga vad dessa båda principer — majoritetspolitikens och överenskommelsepolitikens — betyda i de svenska städernas liv nutilldags. Säkert är, att de båda behövas. Vi kunna icke umbära arvet från 1862. Majoriteten måste hava möjlighet att bestämma utvecklingens grundriktning. Men vi kunna icke heller undvara viljan till samförstånd. Den är en lika dyrbar arvedel från århundraden av svensk stadspolitik. Icke minst i vår tid, som har en benägenhet att splittra samhällslivet i skilda intresseriktningar, är den oundgänglig.

Även en annan tanke från det förflutna har bevarat sin styrka vid sidan av 1862 års idé om majoritetens makt över stadens utveckling. Jag tänker på vad staten betyder för det kommunala livet. Kommunalförordningen ville minska statens förmynderskap; städerna skulle få forma sitt liv mera oberoende av regeringsmakten än de förut varit. Det blev också så; städerna ha gått sina egna vägar, delvis mycket olika vägar. Men därvid har det icke stannat. Staten har i själva verket i ständigt ökad omfattning ingripit i städernas kommunalstyrelse. Men dessa ingripanden hava efter 1862 för det mesta en annan karaktär än tidigare. För det första: staten verkar ej blott med bud och befallningar utan ock med de villkor den uppställer för åtnjutande av ekonomiska bidrag som den består. För det andra: statens ingripanden hänföra sig icke så mycket till varje stad för sig som

till städerna i gemen; de innebära med andra ord en utveckling hän emot ökad likformighet och enhetlighet i det kommunala arbetet. Denna utveckling överspanner för övrigt icke enbart städerna; allt vanligare hava sådana regler blivit, som ställa stad och landsbygd på samma plan. För det tredje: den makt, som träder städerna till mötes, är icke längre i främsta rummet regering och länsstyrelser. Det är riksdagen som drager upp linjerna för det kommunala arbetet; självstyrelsen i orterna har därmed kommit i ett organiskt sammanhang med den rikets självstyrelse som har sin medelpunkt i riksdagen. Så har det blivit alltmera uppenbart, att städerna icke äro till blott för sin egen skull, att det icke blott är deras egna intressen de skola akta på, att de hava uppgifter i hela rikets, hela folkets tjänst.

Vid sidan av stadsfullmäktige stod enligt 1862 års kommunalförordning magistraten, såsom stadens styrelse. Det var en ur-gammal institution som härmed fick en plats även i den nya organisationen. Borgmästare och råd voro av begynnelsen stadens egentliga representation, närmast motsvarande våra dagars stadsfullmäktige. Men då bestyren blevo för omfattande för att kunna skötas vid sidan av borgerlig näring, hade magistraten småningom omvandlats till ett ämbetsverk; borgmästarne och många rådmän hade långt före 1862 blivit yrkestjänstemän. Det hindrade icke, att magistraterna alltjämt hade en ledande ställning. Rådstugan var en medelpunkt icke blott för rättsvården utan också för stadens styrelse; även där kom den domarmässiga synen till användning, då det skulle skipas rättvisa mellan olika intressen. Men på åtskilliga håll hade den borgerliga självkänslan rest sig emot en ledning, som uppfattades som ett byråkratiskt ämbetsmannastyre. Det hade icke kunnat leda till att magistraten berövades sin centrala ställning i stadens förvaltning; dess juridiska och administrativa sakkunskap kunde ej helt undvaras. Men det hade lett till att för särskilda grenar av stadens förvaltning skapades varjehanda nämnder och styrelser med borgerligt inslag, mångenstädes också med lekmannainslag från icke borgerligt håll. Detta hade i sin tur medfört en ganska betänklighetsfull splittring, särskilt i den ekonomiska förvaltningen. För att övervinna den skapades under 1800-talets förra hälft i åtskilliga städer särskilda nämnder och kommissioner — under namn av drät-



selkammare, drätselkommissioner m. m. — som skulle svara för en enhetlig, av magistraten oberoende ledning av finanserna.

Genom 1862 års kommunalförordning infördes drätselkammare, för förvaltning av fastigheter och penningväsen, för uppbärande av inkomster och verkställande av utbetalningar, i alla rikets städer. Därmed fingo städerna vid sidan av magistraterna också ett centralt finansförvaltande organ byggt på det medborgerliga förtroendets grund. Men kommunalförordningen lade ej vikt vid att noggrant utskifta ansvar och inflytande mellan de tre olika element, som sålunda funnos inom städernas förvaltning, magistrat, drätselkammare och mångfalden av särskilda nämnder och styrelser. Detta problem lämnades åt eftervärlden. Lagstiftningen har ej mycket sysselsatt sig med det. Utvecklingen fick bero av vad i varje stad befanns lämpligt och riktigt. Därför har också förvaltningsorganisationen i Sveriges städer utvecklats på ett sätt som trotsar varje försök till systematisk överblick. Några ting kan man dock taga fasta på. För det första, att magistratens betydelse i städernas förvaltning undan för undan minskats. Ingenstädes är rådstugan numera en verklig medelpunkt för det kommunala livet; karakteristiskt är att gällande lag icke längre betecknar magistraten såsom stadens styrelse. I många städer finnes ej längre någon magistrat och i ännu flera skall den inom kort avskaffas. Drätselkammaren har däremot fått allt större betydelse och mer och mer blivit det ledande organet i städernas förvaltning.

Betraktar man kommunalstyrelsen ur de enskilda kommunmedlemmarnas synpunkt, är det två regler i kommunalförordningen av 1862 som man stannar inför. Den ena angår deras ekonomiska prestationer: »Medlem av en stadskommun är ... skyldig att till de utgifter, som för kommunens gemensamma behov bära ... uttaxeras, lämna bidrag i förhållande till den sammanlagda bevillning till staten ..., som ... blivit honom påförd.» Den andra angår kommunmedlemmarnas skyldighet att delta i det kommunala arbetet och går ut på att de i allmänhet icke kunna vägra att åtaga sig stadsfullmäktigeuppdrag och vissa andra uppdrag.

Att kommunmedlemmarna sålunda hade plikter mot det allmänna det var ingen nyhet från 1862. Tvärtom: stadens självstyrelse framstod i äldre tid kanske främst ur den synpunkten,

att den förde med sig vad man kallade borgerlig tunga. Först och främst voro borgarne — och i viss mån även andra stadsbor — skattskyldiga. Egendomligt var därvid, att man i mycket stor utsträckning uttaxerade särskilda avgifter för särskilda ändamål. Sålunda kunde den enskilde få bidra till magistratens avlöning, till kyrkobyggnad, till skollärares underhåll, till hamnarbeten o. s. v. Varje särskild sida av stadens verksamhet ställdes sålunda för skattdragarens ögon; det allmänna trädde honom icke till mötes såsom ett abstrakt väsen, utan i sin konkreta gestaltning. Beskattningens specificering berodde framför allt därpå att ofta särskilda regler måste gälla för varje särskild uttaxering. Man fick för det första i varje speciellt fall göra klart för sig, vilka som voro skyldiga att bära bördan eller frivilligt åtagit sig den. Vidare fördelades bördorna med hänsyn till det intresse varje särskild kommunmedlem kunde antagas hava av företaget. Sålunda fanns det i allmänhet, i följd av kungliga föreskrifter eller överenskommelser mellan stadsborna, i varje särskild stad en brokig mångfald av skatteformer, som utformades under ständiga strider och liksom avspeglade olika medborgarkategoriernas förhållande till olika grenar av stadsförvaltningen. Mycket ofta voro dessa anordningar av gammalt datum; de kunde bestå i långliga tider, även då de icke just motsvarade en ny tids krav. Ännu mera mångskiftande blir bilden, om man tar hänsyn till förhållandena i alla rikets städer. Varje stad hade sitt skattesystem, och städernas frihet ansågs icke minst bestå däri, att de kunde beskatta sig själva på det sätt som varje stad fann för sig lämpligast. Med skatteväsendets splittring följde en egendomlig splittring i finansförvaltningen. Det fanns en förbryllande mångfald av skilda kassor och fonder, som var och en reserverades för sina särskilda ändamål; det gick ju t. ex. icke an att överskott av det som uttagits för skollärares underhåll i stället togs i anspråk för hamnbyggnad. De mångahanda särskilda styrelser, varom förut talats, voro icke så mycket organ åt en och samma enhet, staden, som åt fristående organisationer, var och en för sitt särskilda ändamål. Endast i ringa mån övervanns splittringen genom drätselkammare och dylika organ för en samfäll finansförvaltning.

Men penninghushållningen är en sen företeelse i vår ekonomiska historia, och borgarens plikter gingo icke enbart ut på att betala pengar. Det allmännas anspråk kommo honom till mötes

i ännu konkretare och påtagligare former. Han kunde få anskaffa materialier till ett rådhusbygge och svara för dagsverken därvid. Ordningen på gatorna upprätthölls mångenstädes så, att borgarna turvis fungerade som ordningsmän, anordnade brandvakt o. s. v. De fattiga kunde få sitt underhåll genom att gå omkring i hemmen. Militärmanskap, som skulle inkvarteras, fingo borgarna likaledes taga emot. Skjutshållning fingo de i stadgad ordning sörja för. Gatuanläggning och renhållning var i allmänhet fastighetsägarnas sak. En mångfald olika tjänster och uppdrag brukade gå i tur bland borgerskapet. Det fanns t. ex. kyrkoföreståndare, väghövitsmän, snöfogdar, skjutsrättare, byggnadsborgare som kontrollerade byggnadsväsendet, o. s. v. Därtill kom ledamotskapet i stadens äldste och i mångahanda nämnder och styrelser, som kanske ibland eftertraktades för den makt och det inflytande det medförde, men väl oftast räknades som en ganska betungande börda, i synnerhet som det fanns mycket mindre än nu för tiden av avlönade tjänstemän.

Ännu ett drag bör fullständiga bilden av borgerskapets plikter i gammal tid. Just i utövningen av sin borgerliga näring ansågos borgarne utföra en sorts allmän tjänst. Man skall icke glömma, att det i äldre tid räknades som en allmän angelägenhet att leda och reglera det produktiva livets krafter till största möjliga nytta för det hela. Den, som vunnit burskap som köpman, hade till uppgift att försörja staden och riket med nyttiga varor, och ledamöterna av skomakarämbetet hade till ämbetsplikt att tillverka skor åt borgerskapet. I enlighet med tidens åskådning vakade myndigheterna över det sätt, varpå borgerskapet fullgjorde sina plikter som näringsidkare.

Så stod borgarens liv helt och hållet i den offentliga tjänstens, de offentliga plikternas tecken. Det fanns väl pliktförsummelse då som nu, egenvilja och egennyttan. Men själva medvetandet om plikterna mot det allmänna hölls levande på ett sätt, som man nuförtiden har svårt att göra klart för sig. Samhället var allestädes närvarande med sina krav, i det dagliga arbetet i verkstad och köpmanskontor såväl som i de mångahanda sysslorna för gemensamma ändamål och i skattebidragen, som oavslätligen åskådliggjorde de olika föremålen för stadens förvaltning.

Betänker man mot denna bakgrund, hur 1862 års kommunalförordning gestaltade medborgarnes förhållande till staden, stannar man till en början inför skatteplikten.

Det väsentliga nya var att man skapade en allmän norm för medborgarens bidragsplikt, en norm, som var avpassad för stadsförvaltningens behov i det hela och avsedd att komma till användning i alla rikets städer. Man uppgav att utmäta varje särskild bidragsform efter det intresse som det därmed avsedda ändamålet kunde hava för olika kategorier av skattedragare. Man avstod från att räkna ut, i vad mån den eller den åtgärden kunde tänkas gagna den ene och den andre. Man ville icke längre hava stadens förvaltning baserad på en mångfald av speciella uppgörelser mellan dem som voro eller antogos vara intresserade av den ena och den andra föranstaltningen. Man utgick i stället från att samhällets behov i stort sett voro gemensamma för alla, och man ställde varje särskild medborgare inför dessa samlade behov. Staden blev på ett helt annat sätt än förut en enhet, och man appellerade till medborgarnas samhörighet med denna enhet i stället för till deras intresse av olika företag. Normen för den förenhetligade bidragsplikten fann man i de regler som gällde för beskattningen till staten. Stats- och kommunalbeskattning gestaltades efter ett och samma schema. Den nya principen om medborgarnas likställighet genomfördes ej i ett slag. Men det dröjde icke länge, förrän den blev allmänt tillämpad — ett gott vittnesbörd om den samhörighetskänsla som städernas självstyrelse trots all splittring åstadkommit. Rester av den gamla ordningen bevarades nästan endast i den formen, att fastighetsägare fingo bära särskilda kostnader för gatuunderhåll, renhållning och dylikt.

Skatteväsendets förenkling skapade förutsättningarna för en mera planmässig finanspolitik än den som förut varit möjlig. Då uttaxeringen icke längre skedde för särskilda ändamål efter särskilda grunder, utan för stadens behov i allmänhet, kunde man släppa de ängsliga hänsyn, som förut bundit användningen av stadens medel, och fritt taga dem i anspråk, var helst de behövdes. Det var tack vare denna nya ordning som drätselkamarne kunde bliva vad de blevo i städernas finansförvaltning.

Så löste 1862 års kommunalförordning finansiella problem, som redan sysselsatt äldre generationer. Men samhällslivets problem lösas blott för stunden, och de som löstes 1862 hava framträtt även i senare tid.

Frågan för normerna för kommunalbeskattningen är ju välbekant även för vår tid. Grundsatsen att den kommunala beskattningen i stort sett skall äga rum efter en för hela riket gäl-

lande skala står visserligen fast. Ingen tänker hos oss på att låta varje stad gestalta sitt skatteväsen efter eget tycke. Men sambandet mellan den statliga och den kommunala beskattningen har blivit upplöst. Och därvid har den för äldre kommunalstyrelse så karakteristiska tanken, att beskattningen icke blott skall rätta sig efter förmågan, utan också efter olika skattdragares intresse, betecknande nog, kommit till heders just i kommunalbeskattningen. Jag erinrar särskilt därom, att den särskilda fastighetsbeskattningen har sin grund i det särskilda intresse som för fastighetsägarna anses vara förbundet med den kommunala verksamheten. På ett ännu påtagligare sätt framträda liknande tankar i de särskilda kostnader för gatuväsendet som fastighetsägarna få bära. Och då städerna uttaga avgifter för gas, vatten och elektricitet, som väsentligt överstiga deras egna kostnader och bidra till finansieringen av stadens utgifter i allmänhet, sker likaledes en avvikelse från den likställighetsgrundsats, som 1862 sattes i högsätet. I vilken utsträckning på dessa vägar en särbeskattning av vissa grupper av stadsmedlemmar skall äga rum, det är för närvarande runt om i Sveriges städer en livligt debatterad fråga. Diskussionerna erinra om dem, som i gammal tid fördes om beskattningens rätta gestaltning.

Vi återvända till kommunalförordningen med en ny fråga. Vad blev det av de många plikter, som vid sidan av skatteplikten åvilade städernas befolkning?

Med avseende på dem bildar kommunalförordningen ingen avgörande vändpunkt. Men småningom inträdde en förändring. De ideella band som knutit stadsmenigheten vid det offentliga arbetet lossnade efter hand mer och mer. Borgerskapet hade efter näringsfrihetens genomförande 1864 icke på långt när samma betydelse som förr. Det kom icke i fråga att kräva att den frie näringsidkaren skulle driva sin näring såsom någon sorts allmän tjänst. Tjänstemäns och kommunalarbetares arbete trädde alltmer i stället för medborgerlig tjänst. De många menighetsstyren avvecklades mer och mer. Vad som stod kvar var huvudsakligen den i kommunalförordningen reglerade skyldigheten att mottaga val till stadsfullmäktige och motsvarande skyldighet i avseende å andra liknande uppdrag. Det var sålunda egentligen den skyldighet, med vilken ära och makt kunde följa, som hölls vid liv. Det som blott betydde möda, arbete och kostnad försvann för det mesta. Medborgarna kommo att stå i personligt förhållande

till stadsförvaltningen i den mån de styrde och bestämde, icke längre såsom enbart tjänande och arbetande. Det organiska sambandet mellan det offentliga arbetet och medborgarna löstes sålunda mer och mer, och de mångahanda plikterna avlöstes alltmer av en enda, den som uttrycktes på debetsedeln.

Denna förändring har varit en ofrånkomlig konsekvens av den moderna samhällsutvecklingen. Nutidens förvaltningsuppgifter äro för komplicerade och framför allt för omfattande för att kunna lösas av den medborgerliga arbetskraften. Men det är av vikt att fasthålla att det är någonting icke oväsentligt som därmed gått förlorat. Det är av avgörande betydelse för ett samhälles sundhet, att det allmänna lever i människornas sinnen, att människorna äro medvetna om det samhälle de leva i. Ett sådant medvetande höjer dem över deras egen privata intressesfär, vänjer dem att oavslåtligen väga det allmännas krav mot de enskildas anspråk. Men ett sådant medborgerligt medvetande kan icke på ett bättre sätt hållas levande än genom offentliga arbetsuppgifter, som giva åt den enskilde hans del — större eller mindre — i ansvaret för det helas trivsel. Den minsta syssla i det allmännas tjänst kan på ett märkligt sätt skänka lyftning åt en människas liv. Man kan fråga sig om icke det medborgerliga sinnelaget, den ansvarsmedvetna synen på allmänna angelägenheter förlorat på att så mycket av de gamla banden brustit, att människorna i så hög grad lämnats åt sina egna omsorger och möta det allmänna nästan blott i skattekravets form.

Minnet av kommunalreformen kan giva anledning att uttala en förhoppning, att det kommunala arbetet allt framdeles liksom i gamla tider måtte kunna — ur alla klasser, ur alla partier — fostra en elit av medborgare, som äro något mer än undersåtar, som veta att i någon mån se samhällets problem ovanifrån, från det allmännas synpunkt. Måtte det hålla vid makt den eviga och ofrånkomliga sanningen, att samhället icke kan bestå utan medborgare, som äro medvetna om plikter och ansvar mot det allmänna och villigt hörsamma dess krav. Och måtte det alltjämt såsom i gamla tider stå klart, att det krav, som staden och fosterlandet ställer på medborgarna, först och sist går ut på att de skola veta att under ömsesidig hänsyn samråda och samverka till gemensamt bästa. Så, men endast så, kan det kommunala arbetet framdeles såsom hitintills fostra ett fritt, i ordets djupaste mening självstyrande folk.