

# *Konflikt og konsensus i kommunen*

## OM NIELS CLEMMENSENS DISPUTATS

AF

GUNNER LIND

Kommunerne er blevet en hovedhjørnesteen i dansk samfundsliv. En økonomisk omsætning på hundreder af milliarder, ansatte i hundredtusindvis, omfattende myndighedsbeføjelser, og en helt central ideologisk placering i forestillingen om det 'folkelige' Danmark. Helt så meget glans og herlighed havde de ikke i de første snese år, som bliver lagt på dissektionsbordet i Niels Clemmensens disputats om det landkommunale selvstyre i Danmark i det 19. århundrede.<sup>1</sup> Til gengæld er disse år interessante på grund af deres centrale placering i succeshistorien. Forudsætningen for kommunernes succes i dag har været succes med at etablere sig som legitimt politisk organ og som effektiv forvaltning. Og her må opmærksomheden samle sig om den periode, hvor den traditionelt urbane selvforvaltningsmodel blev indført på landet, og repræsentative demokratiske former blev introduceret.

Disputatsen står ikke alene. I nogle tiår har der været en del historisk interesse for kommuner og for lokale magtforhold generelt. Som de fleste disputatser har denne haft en lang tilblivelsestid, så den har kunnet inddrage resultater fra de værker, der er kommet siden 1990'erne.<sup>2</sup>

Blandt disse værker afviger afhandlingen på et centralt punkt. Præses interesserer sig egentlig slet ikke for landkommunerne. Det fremhæves i både indledning og konklusion. Landkommunerne rykker ind

1 Niels Clemmensen: *Konflikt og konsensus i kommunen. Det landkommunale selvstyre i Danmark i det 19. århundrede*, København 2011, Museum Tusulanums Forlag. Afhandling antaget af Københavns Universitet til forsvar for den filosofiske doktorgrad. Nærværende diskussion er en omskrevet udgave af anden officielle opponents indlæg ved forsvaret d. 18. marts 2011.

2 Her kan nævnes Harry Christensen: *Bonden, kommunen og demokratiet. Det lokale selvstyres etablering på landet i Danmark 1842-1867*, bd. 1-2, Viborg 1997; Jan Kanstrup og Steen Ousager (red.): *Kommunal opgaveløsning 1842-1970*, Odense 1990; Erik Nørr: *Skolen, præsten og kommunen. Kampen om skolen på landet 1842-1899*, København 1994; Annette Østergaard Schultz: *Pligtarbejde og lystarbejde. Historie om at bryde nye veje i Nordvest- og Midtjylland 1842-1855*, Viborg 2000.

i interessefeltet, fordi de er et element i to andre problemstillinger. Den ene drejer sig om godsejerne: Asymmetrien mellem de store jordejeres marginalisering i den nationale politik under Junigrundloven og deres fortsatte prestige og autoritet i det kommunale selvstyre. Den anden drejer sig om den danske politiske kultur. Den defineres efter Peter Aronsson med hovedvægten på beboernes participation og interaktion i den kommunale beslutningsproces, hvor beboerne selv forstås som aktører og skabere af den politiske kultur. Sagt på en anden måde: Det handler om praksis på deltagerniveau, om mønstre i praksis, og om samtidens tolkninger af disse mønstre.

Det er for at besvare disse spørgsmål, at disputatsen rummer en analyse af udvalgte sognekommuners praksis på deltagerniveau; og fordi der er tale om to konfliktfelter, bliver de centrale begreber fremhævet helt ud på omslaget: Konflikt og konsensus. Hvad adskilte, og hvad bandt sammen i den kommunale praksis? – bliver der spurgt. Hvilke var de centrifugale og hvilke de centripetale kræfter? Undersøgelsen af praksis på deltagerniveau i kommunerne fokuserer på to felter, deres valg af formand og anker over skatteligningen, netop fordi de burde være egnede til at belyse de to overordnede problemstillinger. De væsentligste andre temaer fokuserer direkte på landspolitiske konflikters gennemslag i kommunerne. Her behandles – meget målrettet – husmandssagen i 1840'erne, den politiske uro 1848, og provisorietiden.

I praksis kan vi ikke undgå at få fremdraget materiale, der kan kaste lys over andre problemstillinger. Det gælder især i analysen på mikroplan af sager og forretningsgang i to sognekommuner, Bårse-Beldringe og Kousted-Råsted, beliggende henholdsvis på Sjælland og i Østjylland. Men set som helhed er der ikke mange svinkeærinder. Det bidrager til at give bogen en usædvanlig slankhed, sammenlignet med de fleste nyere disputatser. Det betyder også, at der stort set ikke er nogen dialog med den øvrige forskning i kommunernes forhold. Den inddrages som kilde til viden, gerne til bekræftelse af, at observerede forhold også kan observeres andre steder. Men diskussionen af tolkninger i den øvrige forskning i kommunerne er beskeden og gemt væk rundt omkring i bogen, fordi den styrende dagsorden er en anden.

Styringen fra de to overordnede problemstillinger kommer igen i undersøgelsens metodik. Det eneste, der fremstilles i en national ramme, er den relevante lovgivning, og det sker kort som en baggrund for det øvrige. Den egentlige undersøgelse er fokuseret på to amter, Randers og Præstø amt, hvor det er muligt at komme tættere på praksis. Amterne er valgt ud fra deres karakteristika i forhold til det store

landbrug. I Præstø amt var der mange og store godser, herunder flere af enevældens len, og de fleste gårdmænd var stadig fæstere ved periodens begyndelse. I Randers amt var hovedgårdene gennemsnitligt mindre og langt de fleste gårdmænd selvejere. Inden for hvert amt er der som nævnt en mikroundersøgelse af praksis i en kommune, men de fleste analyser gennemføres på amtsplan. Det virker velvalgt. Der er, som det fremhæves, ikke tale om nogen statistisk repræsentativitet, hvad der heller ikke er nogen meningsfuld tankegang i forhold til de fåtallige amter, men der er klart nok tale om repræsentativitet i en anden forstand, nemlig en gennemtænkt udvælgelse.

Undersøgelsen af sogneforstanderskabernes formandsvalg er i hovedsagen kvantitativ, og koncentreret om en statistisk fordeling af formændene på fem sociale grupper – det store hartkorns godsejere og forvaltere, præster, lærere, bønder, samt andre. Her, som i øvrigt, vises der metodisk sikkerhed og en overordentlig omhu. Oplysningerne om formændene, som det må have kostet stor møje at bringe til veje, udnyttes næppe til bunds. De anekdotiske oplysninger, der bringes, tyder i hvert fald på, at de indsamlede data kunne have båret systematiske undersøgelser af kontinuitet på personplan og på socialt plan (hvor for eksempel præst efterfulgte præst). Det ville måske også have været muligt at skelne mellem situationer, hvor godsejere selv var aktive kommunalpolitikere, og andre, hvor det store hartkorn blev repræsenteret af forvalteren.

#### *Undersøgelsen og de overordnede spørgsmål*

Undersøgelsen af kommunerne er altså motiveret af spørgsmål i en anden ramme – en, der opfordrer til at kaste blikket langt ud over undersøgelsesperioden. Det store hartkorns lokale magt er en årtusind gammel historie. Den folkelige politiske kultur på landet er også en historie, der strækker sig over århundreder. De tidlige sognekommuner kan ses som én i en lang følge af sociale strukturer af samme art, nemlig lokale magtorganer med nogle kilometers aktionsradius. Indførelsen af sognekommunerne kan naturligvis også ses som et led i en større proces i rum, nemlig som en del af de store ændringer i herskabs- og legitimitetsformer, der generelt fandt sted i 1800-tallet.

I forhold til denne vide ramme skæres der nådesløst af. På titelbladet står der »det 19. århundrede«, men egentlig undersøges årene 1842-72, 31 år. En delanalyse føres op til 1880ernes slutning. Så er vi oppe på et halvt århundrede. Men så er det også slut. Det er naturligvis legitimt,

at undersøgelsen af sognekommunernes praksis begrænser sig til en kortere periode. Men undersøgelsens resultater burde have været indplaceret i den store sammenhæng, som problemstillingen lægger op til. En omfangsrig forskningslitteratur burde gøre det muligt. Vi får ikke en gang en ordentlig diskussion af forskelle og ligheder mellem praksis i sogneforstanderskaberne og i de skole- og fattigkommissioner, der var deres umiddelbare forgængere, og som er grundigt analyseret i Erik Nørres disputats *Præst og administrator. Sognepræstens funktioner i lokalforvaltningen på landet fra 1800 til 1841* (1981). Ligeledes mangler en systematisk diskussion af opfattelser i den øvrige kommunalhistoriske litteratur. Denne tilbageholdenhed bidrager til, at afhandlingen er slank i forhold til den svulmende norm. Lige netop her, hvor undersøgelsens væsentligste pointer skal udmøntes, er imidlertid det forkerte sted at spare.

### *Godsejerne*

Afhandlingen bringer en konklusion på de to hovedproblemstillinger. Den er især klar i forhold til spørgsmålet om godsejernes stilling. Her opstilles den »tese, at kommunalpolitikken var præget af sin egen lokale dagsorden, der kun i begrænset omfang reflekterede de konflikter, der blev tematiseret i storpolitikken« (s. 280). Tesen ses bekræftet i valganalysen, i skatteklagerne – for så vidt de kaster lys over spørgsmålet – og i analysen af de to enkeltkommuner, der bliver taget ud til særlig behandling. Først op i de ophedede provisorie-1880ere bliver godsejerne og deres forvaltere stemt ud af sognerådene og i særdeleshed af formandsstolene. I den kamp går man så langt som til valglistemisbrug, udsmidning af valgobservatører fra mindretallet og pres på fattige husmænd og landarbejdere. Men – siger præses straks – hvor vigtige var disse sager egentlig? Selv for disse års vedkommende bliver konklusionen: »Det kommunale system forblev relativt uanfægtet af de storpolitiske brådsøer« (s. 291). Undtagelserne kom, når der var provokationer udefra, eller når partiernes tillidsmænd var aktive i en kommune. Kort sagt, bare fordi man svindler med valglisterne, behøver det vel ikke være så alvorligt.

Konklusionen fortsætter: »De mange tilløb til symbol- og demonstrationspolitik skal altså ikke fordunkle billedet af en kommunal praksis, der på alle niveauer blev håndteret som lokalpolitik af de kommunale aktører.« Denne praksis var først og fremmest pragmatisk, »fordi sagerne nu engang drejede sig om løsningen af en række konkrete

problemer i dagligdagen, og kommunens beboere havde en fælles interesse i selv at tilvejebringe dem« (s. 291). Her var mændene fra de store landbrug en ressource. Veluddannede og vante til skriftlig forvaltning. Men bortset fra det, så var det »kommunens store skatteydere, der var sat til at vogte over kommunens midler, og så betød det mindre, om de store skatteydere var godsejere eller gårdmænd« (s. 289). De kunne let nå til enighed om serviceniveauet, hvad enten det drejede sig om fattighjælpen eller skolebygningen, selv om der kunne være konflikter om byrdefordelingen. Der gives altså en argumentation med tre elementer: Vigtigst er, at der var et anderledes værdisæt i den lokale politik, orienteret mod pragmatik og ikke symboler. Og i dette rum fandtes to synspunkter, der gjorde det interessant at vælge mænd fra det store landbrug, dels et praktisk forvaltningsmæssigt, dels et skatteydernesynspunkt.

Det er jo næsten tautologisk, at der har været en lokal dagsorden, når lokale og nationale forhold ikke fulgtes ad. Det er også overordentlig sandsynligt, at det store landbrugs mænd kunne være dygtige og velansete som personer, og skatteyderperspektivet synes at have stået på side 1 i den landkommunale katekismus. Men man kan problematisere selve formuleringen af spørgsmålet såvel som aspekter af forklaringen.

Spørgsmålet først. I provisorietiden var der altså en relativ uafhængighed. Det er som bekendt blevet en stabil tilstand, netop hvis man ser på valgene, som står centralt i analysen i afhandlingen. Ethvert kommunevalg bekræfter *som gennemsnit* de tendenser, der gør sig gældende i landspolitik, selv om den til enhver tid tabende partiformand altid benægter det. Men der er også altid kommuner, hvor det går helt modsat, fordi de landspolitiske tendenser trumfes af stærke lokale dagsordener. Som det også bemærkes i afhandlingen, kan det aflæses som uafhængighed, når man ser resultatet lokalt. Men aflæst på landsplan ophæver de lokale afvigelser hinanden. De bliver til en støj, der svækker tendenserne uden at ophæve dem.

Hvad afhandlingen synes at vise, men ikke udsiger, er at denne bløde, men konsekvente, kobling blev *etableret* i løbet af perioden. Det vender det oprindelige spørgsmål på hovedet. Det bliver ikke den kommunale dagsordens uafhængighed, men etableringen af en relativ *afhængighed*, der skal forklares.

Koblingen i dag er let at forstå. I løbet af 1900-tallet er det blevet en central del af landspolitikken at give love for den social- og servicepolitik og den regulering af dagligdagen, som kommunerne fører ud i livet. Her er en kobling naturlig, både med henblik på specifikke dele og det totale omkostningsniveau.

De landspolitiske konflikter i 1800-tallet drejede sig imidlertid mest om forfatningens indhold og tolkning. Det berørte ikke i det fjerneste sognekommunens arbejde. Tilsvarende kan siges om Slesvig, forsvaret, toldbeskyttelsen, tvangsafvikling af fæstegodset, ja stort set alt, hvad der var partidannende i landspolitik. Det ligger altså i den landspolitiske dagsorden, at dannelsen af en kobling langt fra var nogen selvfølge.

Når den relative afhængighed alligevel opstod, skyldtes det ganske givet, at valgene af kommunale repræsentanter og formænd på et meta-plan kunne ses som den samme dagsorden som valget af rigsdag og konstitueringen af en regering. Det dokumenterer afhandlingen i høj grad. Svaret på det omvendte spørgsmål bliver altså, at koblingen mellem landspolitik og lokalpolitik blev etableret, *før* man skulle forvente på grund af provisorietidens ekstreme politiske spændinger, der dagsordensatte et metaspørgsmål om tillid.

Det kan man meget vel kalde symbolpolitik. Tillid er imidlertid et politisk grundspørgsmål. Derfor er det ikke så mærkeligt, at provisorietidens modsætninger kunne belaste forholdet mellem store og små bønder i lokalpolitik, mens tidligere modsætninger af andet indhold mellem de samme grupper ikke gjorde det. Det var altså ikke (udelukkende) på grund af forskellig vægtning af det pragmatiske og det symbolske lokalt og nationalt, at den lokale dagsorden var en anden. Der eksisterede ikke tidligere en landspolitisk dagsorden, der kunne have lokalpolitisk relevans på den måde, som undersøges i afhandlingen.

Denne omvendning af spørgsmålet forhindrer ikke, at de mekanismer har eksisteret, som præses udpeger som forklaring på, at mænd fra det store landbrug ganske ofte blev valgt til sogneforstanderskaberne – også efter at de største af dem i 1855 mistede deres fødte medlemskab – og at de ikke sjældent blev valgt til formænd. Der er således ikke tvivl om, at de gennemsnitligt hørte til de bedst kvalificerede i landkommunerne, når det gjaldt løsningen af forvaltningsopgaver. Hvis evnen til at løse skriftlige forvaltningsopgaver var en meget vigtig faktor, er det imidlertid svært at forklare, hvorfor andelen af formænd fra det store landbrug var klart stigende i Præstø amt og næsten stabil i Randers amt 1842-68. Bøndernes evne til skriftlig administration har været afhængig af deres skolegang. Skolelovgivningen var som bekendt ændret, blandt andet med langt større vægt på skrive- og regnekyndighed, i 1807 for Sjælland og 1814 for det øvrige land. Aldersgruppen, der var uddannet under de nye vilkår, var i 1842 omkring 40 år og i 1868 i 60erne. Det vil sige, at kvalifikationsniveauet netop i undersøgelsesperioden er gået markant op blandt de mænd af bondestand, der var relevante i



sogneforstanderskaberne. Behovet for at støtte sig til andre i den lokale forvaltning har altså været faldende.

Det er mere plausibelt, at et skatteyderfællesskab kom til at overskygge forskelle i penge og livsform. Gårdmændene havde reelt ingen interessemodsatninger til godsejerne, hvis de ikke var deres fæstere. I de to amter var henholdsvis tre fjerdedele og en tredjedel af gårdene selvejergårde ved periodens begyndelse. Fæstevæsenet var i tilbagegang, og stigende statslig regulering begrænsede konfliktfladerne. Inde i hovederne må følelsen af forskel have været faldende i takt med, at bøndernes dannelsesform kom nærmere på de dannedes, og selvejet i forbindelse med folkestyrets reformer gjorde store og små juridisk ens. Der er god grund til at vente en lokal parallel til den forståelse, som landspolitisk ledte til 1860ernes samarbejde mellem de store og små bønder. Man får demonstreret, at den sociale og kulturelle modsætning mellem store og små på landet ikke var identisk med den partipolitiske modsætning mellem provisorietidens Højre og Venstre, selv om de var forbundne.

Hvis man skal nå længere i forståelsen af valgene i kommunerne, kan opmærksomheden måske med fordel vendes fra vælgernes præferencer til de mulige kandidater. Her springer det i øjnene, at der intet nationalliberalt borgerskab var på landet – netop fordi det var på landet. Naturligvis var der proprietærer og præster, som ikke var konservative, men de indgår i undersøgelsen under deres sociale kategorier, og de var få. På landsplan var Junigrundlovens år karakteriseret af akademikers og erhvervsdrivende borgers høje politiske aktivitet og store iver efter at blive valgt. Det har i sig selv medvirket til at skubbe andre i baggrunden. Godsejernes svage landspolitiske repræsentation i disse år, som er afhandlingens udgangspunkt, kan altså delvis skyldes det udbud, vælgerne havde at tage stilling til. Som i provisorietiden ser man en speciel *landspolitisk* dagsorden, eller rettere en konjunktur i politisk aktivitet, hvor en revolutionær bevægelse dagsordensætter sig selv.

Udbuddet kan også på andre måder have spillet en rolle i kommunerne. Ganske vist kunne de fødte medlemmer indtil 1855 ikke undrage sig valg til formand, og derefter, som andre, ikke fuldstændigt. Men graden af vilje til i det mindste ikke at modsætte sig valg må have spillet en rolle i normale situationer. Det giver rum til, at fænomener på udbudssiden kunne indvirke. Det kunne være immaterielle fordele som status og anseelse. Eventuelt negativt formuleret: Hvis godsejeren personligt gav møde, så var det nok underligt, hvis han ikke var formand. Det kunne også være pligtfølelse og ansvarsbevidsthed, eventuelt i et

kristent perspektiv. Kommunernes hovedanliggender var jo de kristne hjertesager, kirke og skole. Der er et slægtskab med filantropien, som lige siden 1700-tallet havde været et centralt felt for de højere klasser.<sup>3</sup> Endelig kunne fravær af hinder spille en rolle. Hvem havde bedst tid, og hvem risikerede mindst økonomisk ved at være formand? Det kan have været en hovedgrund til, at der generelt blev valgt 'opad', også inden for gårdmændenes kreds. Kort sagt, formandsvalget kan på mange måder være forment af udbuddet af (nogenlunde) villige og ikke alene af vælgernes præferencer.

### *Den politiske kultur*

Forestillingen om den særlige lokale dagsorden former også de svar, der gives om kommunernes placering i udviklingen af en ny politisk kultur. Også her er der nogle ganske klare teser om indholdet af den lokale dagsorden. De kan opsummeres under tre punkter.

A: Den kommunale struktur introducerede en ny form for formaliseret konfliktløsning, der stillede nye krav om individualiseret adfærd fra bønderne. Deres historiske forudsætninger bundede ellers i *kommunalismens* traditionelle adfærdsnormer. Disse beskrives i afhandlingen ud fra Peter Blickles arbejde med det tysksprogede område, Steinar Imsens med Norge og Peter Aronssons og Harald Gustafssons med Sverige. Sammenfattende er det en korporativ politisk kultur baseret på participation og fælles værdiforestillinger, og med historiske rødder, der kan følges tilbage til senmiddelalderen. Centralt stod normer om, at beslutninger skulle træffes i enighed uden brug af formaliserede procedurer. I stedet for åben accept af interessekonflikter trådte forestillinger om et fælles bedste, fundet ved konsensus, i praksis gennem stærk social kontrol indadtil og fast sammenhold udadtil (s. 12-13). I den periode, afhandlingen behandler, blev der brudt med kommunalismen, dog ikke radikalt. Antallet af kollektive skatteklager gik markant tilbage, uden at de forsvandt. I de kollektive klager var kommunalismens tankegange i nogle tilfælde klart synlige i formuleringer og konkrete forslag, der viste tilbage til 1700-tallets bondeprotester. Der er således et element af, hvad præses kalder usamtidighed (s. 11, 12, 16, 292).

3 Her kan nævnes Juliane Engelhardt: *Borgerskab og fællesskab. De patriotiske selskaber i den danske helstat 1769-1814*, Kbh. 2010 (efter afhandling 2004); Birgitta Jordansson og Tinne Vammen (red.): *Charitable women – philanthropic welfare 1780-1930. A Nordic and interdisciplinary anthology*, Odense 1998.



B: Internt i kommunestyret opstod en praksis, der kan karakteriseres som pragmatisk og konsensusøgende. Som tidligere citeret, det drejede sig om konkrete problemer i dagligdagen, som kommunens beboere havde fælles interesse i at løse. Den kommunale praksis videreførte dermed kommunalismens konsensusideal. Samtidig med at den kommunalistiske arv tabte terræn, når bondestandens medlemmer agerede *over for* kommunen (eller andre myndigheder), fik den nyt liv *inden for* kommunens beslutningsproces. Konsensusidealet kunne dog også skabe konflikt, når mindretal følte sig udelukket, eller beslutninger var upopulære.

C: Enevældens kommunalreform var en visionær modernisering af den offentlige sektor, der foregreb liberale styringsteknikker i velfærdssamfundet. Det drejede sig om at skabe ansvarlighed. I afhandlingen anlægges et Foucault-inspireret perspektiv om internalisering af bevidstheden om egne grænser og ansvarlige valg også med hensyn til finansiering. Vægten kunne dermed flyttes fra statslig styring fra oven til selvforvaltning inden for statsligt bestemte rammer. De nye landkommuner var med til at introducere en individualisme, bøjet ind under det almene af selvforvaltningens disciplinerende kraft, og i stigende grad ordnet af økonomisk betingede klasseskel (s. 291-92).

### *Kommunalisme og konsensus*

Afhandlingen har en del gode argumenter for alle tre konklusioner. Det smager ganske afgjort af en kommunalistisk handlingslogik, når 45 husmænd og indbyggere i Præstø Amt i 1855 klager over deres skatteledning og indbygger et ønske om at få fastsat en maksimalpris for korn. Det gælder især, når de i deres skrivelse til amtsrådet appellerer til »en vis og retfærdig regering, der vist efter bedste evne vil beskytte sine undersåtter« (s. 131). Stræben efter enighed og harmoni i den kommunale praksis er tydelig i mikroanalyserne af beslutningsprocesser i denne afhandling og andre kommunalhistoriske arbejder. Ansvarlig selvbestemmelse er det centrale punkt i hele det kommunale projekt, og da det var en så udpræget succes, må tankegangen jo have slået an. Men jeg har også mine reservationer.

For det første kan det være interessant at se nøjere på kommunalismen, eller rettere på afhandlingens beskrivelse af den som kultur. Begrebet 'kultur' defineres ikke, men forstås tydeligt nok på en gængs måde som tilvante forestillingsmønstre, som den ureflekterede, faste praksis.

Kommunalismen som idealtipe er dannet over en social konfiguration fra længe før afhandlingens tid. Det var dengang, hvor der virkelig var forskel på folk, hvor ethvert møde fokuserede på, hvem der var øverst, for det skulle vise sig i tiltaleform og kropslig attitude. I særdeleshed fandtes der forestillinger om forholdet mellem herre og tjener som en eksistentiel forpligtelse, ikke en kontraktligt afgrænset skyldighed. Forpligtelsen kan beskrives med den udbredte edsformular at »være tro, huld og lydige, [herrens] gavn og bedste med højeste flid befordre, skade og fordærv af yderste evne hindre og afværge«. <sup>4</sup> Når man skylder den form for lydighed, er formerne for protest specielle. At have egen vilje er jo forræderi. Deraf det ekstremt kollektive: Kun hvis alle holder sammen i protest, bliver det umuligt at udsondre skyldige. Deraf endvidere appellen til nåde og til overordnede principper. Begge dele repræsenterer en søgen efter legitimering af det illegitime.

Kollektivismen kan naturligvis konsolideres som kulturtræk, men den er altså egentlig respons på en helt konkret magtkonfiguration. I afhandlingen kan man se, at graden af kollektivitet er markant højest et sted, nemlig blandt husmænd i det godsprægede Præstø Amt, og det er også der, de mest markante kommunalistiske formuleringer kan findes. Det kunne jo skyldes, at husmænd stadig var undergivet deres jorddrot som husbond, og også juridisk skyldte ham lydighed. Som Anette Faye Jacobsen skriver i et værk, som det næppe har været muligt at anvende i disputatsen, opfattede førende jurister godsejerens retlige relation til sine husmænd helt på linje med husbonds relation til sit tyende. <sup>5</sup> Husmændene var måske nok usamtidige i deres ordvalg, men ikke i deres basale attitude. De måtte tilpasse sig, at de lovgivningsmæssigt var et andet sted end gårdmændene. For deres vedkommende var herskabs-elementerne jo helt væk for selvejerne og stærkt svækket for fæsterne.

Min væsentligste anke mod kommunalismen, som den fremstilles i afhandlingen, er imidlertid, at den ikke beskriver væsentlige sider af de gamle kollektiver under feudale vilkår. Hvis vi ser på Hans Henrik Appels studier af et lokalsamfund i 1600-tallet med herredstinget i centrum, så finder vi en del, der kan kaldes kollektivism eller beslutning gennem konsensus. Men vi finder sandelig også individualisme, konfliktvillighed og nidkær varetagelse af egen interesse, især økonomisk. Internt var *modus operandi* altså ikke den samme som over for højere magter. <sup>6</sup>

4 Her efter de 32 mænds ed (Oluf Nielsen: *Kjøbenhavns Historie og Beskrivelse* VI, Kbh. 1892, s. 441).

5 Anette Faye Jacobsen: *Husbondret. Rettighedskulturer i Danmark, 1750-1920*. København 2008, s. 230.

6 Hans Henrik Appel: *Tinget, magten og æren. Studier i sociale processer og magtrelationer i et jysk bondesamfund i 1600-tallet*, Odense 1999.

Herredstinget mistede sin placering som lokal arena for konfliktløsning i løbet af 1700-tallet; men lokal selvforvaltning forsvandt jo ikke totalt. Det lidt, vi ved om for eksempel bylaget, tyder på ingen måde på, at individuelle prioriteringer og åbne konflikter var forsvundet mellem bønderne.<sup>7</sup> I disse ældre lokale magtorganer havde konsensus en meget specifik rolle. Konsensus mildnede savnet af en egentlig eksekutivmagt. Stærk vilje til at udgrænse regelbryderen kunne reducere behovet for, at naboer eller oldermænd måtte på ubehagelige ekspeditioner, eller at der måtte gøres appel til et muligvis fjernt og uvilligt herskab. Her var sognekommunerne anderledes stillet. De var et statsligt organ, og de kunne trække på en lokal politimyndighed, der nok var spinkel, men dog eksisterede og havde stærk støtte oppefra. I forhold til enkelte beboere synes sognekommunerne da heller ikke at være konfliktsky, at dømme efter skatteklagerne.

Når konsensus var det normale i sogneforstanderskabernes beslutningsproces, må der være tale om helt andre mekanismer. Alle, der har siddet i et kollektivt organ, vil kende mindretallets næsten automatiske registrering af, at det er et mindretal, og deraf følgende forsøg på at få nogen indflydelse gennem kompromis, snarere end at tabe alt ved principfasthed. Lige så almindelig er flertallets vilje til at give noget af hensyn til organets langsigtede funktionsdygtighed, som er betingelsen for deres egen magt. Det gælder ikke mindst, hvis der ikke er klart forudsigelige partidannelser.

Konsensus som operativt princip i kollektive organer er således noget andet end konsensus som sammenholdende princip for sårbare mennesker i protest eller aktion, og igen noget andet end tilbageholdenhed over for potentielle personlige konflikter i det nære miljø. Overklassens iagttagere var tilbøjelige til at bunke de forskellige former sammen i beskrivelser af bønderne og netop fremstille dem som kultur – som en essens, den enkelte ikke kunne frigøre sig fra. I afhandlingen markeres der skepsis over for den slags beskrivelser (s. 37-38). Mig forekommer de også overfladiske, opsatte på at sammenfatte almuen i en karikatur, beslægtede med kolonialisters naive konstruktion af 'den indfødte'.

Uanset disse kilders tvivlsomme anvendelighed er det meget muligt, ja sandsynligt, at søgen efter konsensus og fordømmelse af åben konflikt var en selvstændig kulturværdi blandt bønderne, eller nærmere

7 Martin Rheinheimer: *Die Dorfordnungen im Herzogtum Schleswig. Dorf und Obrigkeit in der frühen Neuzeit*, Stuttgart 1999, bd. 1, s. 92-94, 109-13; Poul Meyer: *Danske bylag. En fremstilling af det danske landbystyre paa baggrund af retshistoriske studier over jordfællesskabets hovedproblemer*, Kbh. 1949, s. 343-64, 407-17.

betegnet: En habituel indlejring af erfaringer med en funktionelt betinget trang til at søge konsensus i en række almindelige situationer. Ændrede vilkår kan imidlertid hurtigt sætte en kulturværdi under pres; og her skal man ikke undervurdere den menneskelige evne til at omstille sig. Her er det vigtigt at fastholde den indre differentiering mellem forskellige former for konsensus, betinget af forskellige forhold i forskellige situationer. En sådan tolkning, væk fra det essentialistiske billede af uforanderlig kultur – som et sted i afhandlingen også ud nævnes til dansk kultur – passer faktisk bedre med afhandlingens dokumentation af, at håndteringen af konflikt og konsensus ændrede sig forskelligt på forskellige felter i og omkring kommunerne.

*Individualisme, ansvarlighed, accept af grænser*

Forudsætningen for sognekommunerne var en forventning til, at den nødvendige sans for det almene, individuel forståelse af personligt ansvar, og respekt for de juridiske og økonomiske grænser, var til stede. Skepsis var hele tiden mærkbar hos lovgiver, især under enevælden. Den blev imidlertid regelmæssigt gjort til skamme. Alle ændringer gik i retning af øget ansvar og mere frihed for kommunerne. Det kan kun tolkes som en registrering af, at der var dannet en politisk kultur i kommunerne, der fik dem til at fungere efter hensigterne.

Denne politiske kultur omfattede ikke nødvendigvis store dele af befolkningen. Det, der kan registreres, er dannelsen af et lag af politisk aktive, en process, som strækker sig hen over perioden og videre frem. Afhandlingen viser, men reflekterer ikke samlet over, hvem der var aktivistlagets administrative og politiske hovedrival. Det var ikke godsejeren, men præsten. Det er soleklart på lovgivningens plan, og det gælder også i formandsvalgenes praksis, såvel som i den praksis, der afdækkes i mikrostudiet af de udvalgte kommuner.

Præsten sættes altså i forbavsende ringe grad i centrum af analysen. Det lader sig dog forstå, for det har han allerede været i andre historikeres arbejder.<sup>8</sup> Men indtil 1867 er det ikke helt forkert at sige, at kommunalordningen stort set drejede sig om at indføre valgte medhjælpere i stedet for udpegede i præstens forvaltning af de ældgamle kirkelige anliggender, skoler og fattige. Præsten var den eksekutive myndighed og det mest almindelige valg som formand, ja helt dominerende, så

8 Bl. a. Erik Nørr i anførte arbejde og Gunhild Nissen i *Bønder, skole og demokrati*. En undersøgelse i fire provstier af forholdet mellem den offentlige skole og befolkningen på landet i tiden ca. 1880-1910, Christiansfeldt 1973.

længe han var født medlem af sogneforstanderskabet. Han var jo også på andre måder en vigtig myndighedsperson. Kirkelige handlinger som konfirmation og bryllup var af fundamental civil betydning. Præsten førte skudsmålhbøger og udstedte attester. Til sammenligning var almindelige godsejeres vigtigste forvaltningsroller for længst afskaffet, og grevers og baroners særlige rettigheder forsvandt i 1849.

I afhandlingen kombineres godsejer og præst ofte som de traditionelle magtpersoner. Det er berettiget nok i visse sammenhænge. Men i forholdet til befolkningen var deres roller grundlæggende forskellige. Den ene havde stort set ikke offentlige opgaver og valgte selv sine ansatte og til en vis grad sine fæstere. Den anden havde et bredt spektrum af embedsopgaver, var henvist til sin menighed, og var i sin gerning som præst meget afhængig af et godt forhold. En konflikt var ubehagelig for menigheden, men kunne dårligt blive andet end en katastrofe for præsten. Også i det små var det den naturlige ambition for præsterne at arbejde for harmoni i menigheden og mellem præst og menighed, både for sin egen skyld, og fordi et uselvsk sindelag og en sagtomdig omgangsform er vigtige kristne idealer.<sup>9</sup>

I stedet for at se en konsensus-kultur fra almuen kunne man pege på præsten som en naturlig og magtfuld advokat for harmoni og kompromis. Også på andre måder kan præsten have sat sit præg på den politiske kultur i sogneforstanderskaberne. Bureaukratiske idealer om regelrethed og hensyn til det almene var centrale for ham, for præsten var embedsmand. Akademiske idealer om principielle værdier og gennemtænkte meninger var ligeledes vigtige, for han var akademiker. Og et syn på arbejdet med børn, gamle og syge som en del af det kristne ansvar for næsten, ikke bare en påtvunget opgave, gav sig selv. Hvis sogneforstanderne havde en lærer i ansvarlighed og forståelse af opgavens pligter og grænser, så var det præsten.

Det bragte præsten på kollisionskurs med en anden side af sogneforstanderskabernes politiske kultur. Skatteyderne var jævnt hen mere negative end præsterne over for at smide penge efter fattige og skoler. Selve arbejdet med udgiftsbudget og skatteligning har også været en lektion, hvis budskab demonstreres udførligt i afhandlingen, uden at det rigtig når frem til konklusionen. Aktivlaget lærte om politik, at det handler om den autoritative fordeling af ressourcerne, som det hedder i Robert Dahls berømte definition af selve det politiske. De aktive fik

<sup>9</sup> Dette er senest gjort klart synligt i punktstudierne i Charlotte Appel og Morten Fink-Jensen: Når det regner på præsten. En kulturstudie om sognepræster og sognefolk 1550-1750, Højbjerg 2009.

førstehåndserfaring med systematisk magtudøvelse af almen karakter. De fik også jævnlige erfaring med magtmisbrugets muligheder. Afhandlingens udforskning af anker til amterne giver muligvis et for stærkt billede af hyppigheden af magtmisbrug. Ikke desto mindre fremtræder individualiseringen i bogen nok så meget som udtryk for afprøvning af muligheder for egen fordel end som en accept af ansvarlighed og hensyn til det almene vel.

### *Demokrati i kommunerne?*

Et specielt træk ved afhandlingen er den beskedne rolle, der tildeles begrebet demokrati. Det stilles ikke centralt i diskussionen af den nye politiske form og politiske kultur.

Kigger man nøjere efter, kan man se, at ordet 'demokrati' flere gange bliver brugt på en usædvanlig måde. For eksempel står der, at »gårdmændene ikke udnyttede kommunalreformen til en gennemgribende demokratisering af formandsposten« (s. 108). Hermed menes, at de kun i begrænset omfang skaffede sig af med formænd fra de kredse, som før reformen var fødte medlemmer. Det er den betydning af ordet demokrati, som Venstre anlagde i forfatningskampens år: Den sociale egaliserings af personvalget.

I den betydning var sognekommunerne ikke meget præget af demokrati. Valgreglerne havde en oligarkisk drejning, som blev forstærket af praksis. Men selve valgets faktum etablerede demokrati efter Karl Poppers berømte minimumsdefinition: at de regerende kan fjernes uden blodsudgydelse. Selv om valget i det mindste symbolsk var begrænset til skatteyderne, var de regelmæssige valg levende demonstrationer af princippet om folkesuveræniteten.

Afhandlingen kan siges implicit at slutte sig til Max Webers standpunkt, nemlig at valgte og udpegede embedsmænd nok er forskellige på nogle punkter, men at det bliver overskygget af, at begge slags er spundet ind i den legale styreformens legitimeringsprincipper og bureaukratiske praksis.<sup>10</sup> Altså at referencen til lov og konstitution er vigtigere for legitimiteten end referencen til folkevalget.

Den position er svær at holde fast ved i dag. De demokratiske princippers hegemoni er blevet stadig stærkere gennem det sidste århundrede. Selv de mest tyranniske stater opretholder en fiktion om valg.

10 Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922 eller senere, del III, § 21.



De demokratiske stater har genkommende problemer med fuldt ud at anerkende en ikke demokratisk regerings ret til at være beskyttet af en stats suverænitet. Og på dansk grund kan man iagttage, hvordan Folkeeting og regering i forholdet til kommunerne meget sjældent benytter den ret til diktat, som Grundloven giver dem. I stedet bliver der forhandlet. Det sker mellem ulige parter, naturligvis, men forhandlingen er dog et tegn på respekt over for kommunernes besiddelse af en magt, der er udgået af et uafhængigt folkeligt valg.

Det er velkendt, hvilken bølgegang princippet om folkesuverænitet, demonstreret i let forståelig praksis gennem valgene, fremkaldte i dansk landspolitik, da man først havde haft en generation til at absorbere det. Det ville være mærkeligt, om det ikke også havde sat et aftryk på den politiske kultur i og gennem kommunerne.

#### *Slutbemærkninger*

Denne afhandling er ikke så let at kritisere. Den har en stram, sammenhængende opbygning fra problemstilling til konklusion. Den lokker også ustandseligt en kritiker i baghold gennem sin klassiske narrative form – en form, hvor det generelle underordnes det konkrete i fremstillingen, og væsentlige generelle betragtninger kan være puttet væk midt på en side som element i en diskussion af en konkret sag. Så står det, man tror mangler, pludselig alligevel i bogen. Formen viser takt, god tone, og beskedenhed i forhold til den trutten i trompeten, som er blevet standard, når man præsenterer egne resultater. Men det kræver en læser, som er godt inde i tingene på forhånd, og som gør sig overordentlig umage for at fange alle aspekter af analysen.

Den stramme økonomi med siderne er i krig med de meget vidtrækkende perspektiver i den overordnede problemstilling. De ville kun kunne foldes ud i en grundig diskussion med anden forskning, og den bliver der ikke afsat plads til. Når man kommer med én håndfuld brikker til et stort puslespil, men har ambitioner om at genvurdere hele motivet, så mangler der simpelthen et trin. Det ville have truet bogens klædelige slankhed lidt, men gjort den meget mere værdifuld.

Den konsekvente systematik i undersøgelsen er heller ikke altid befordrende. Afhandlingen undersøger for eksempel præstens ansvarsfelt for at kaste lys over godsejerne. Det lykkes sådan set, men kaster tavshedens kappe over de fleste af de konklusioner, der kunne være draget om kommunerne med præsten i fokus. Metodikken bliver også rigeligt styrende i fremstillingen i forhold til problemstillingerne. Der

arbejdes med omhyggelig fremlæggelse af systematiske resultater i stedet for angreb på problemerne med fleksibel indsats af, hvad der passer til dem og står til rådighed – også fra andres forskning. Det er så meget desto mere ærgerligt, fordi problemstillingerne er så gode!

Konsekvensen er en afhandling, der lukker sig mere om sine perler end godt er. Det skal dog ikke skygge for, at perlerne findes, og at der er leveret en indsats, som bringer forskningen fremad.