

östra göinge

jan jörnmark



executive summary

Det här arbetet är en genomgång av Östra Göinges utveckling sedan arbetet med den stora kommunreformen inleddes och genomfördes under 1960- och 1970-talen. Det är en studie av både kommunens förhållande till omvärlden och hur den interna situationen har sett ut. Det är naturligtvis också ett försök att peka på hur framtida utvecklingsmöjligheter kan se ut.

Ända sedan kommunreformen slutfördes har glesbygdskommuner av Östra Göinges typ kommit att konfronteras med stora strukturella utmaningar. Rapporten handlar om hur dessa ser ut men också vilka möjligheter som finns att hitta en väg framåt där den svenska landsbygden inte blir en passiv mottagare av skatteutjämningsbidrag eller fungerar som transitslussar för flyktingar innan de på allvar introduceras in i det svenska samhället och bosätter

sig i någon av våra tjugo största städer. Ska den utmaningen lösas handlar det både om att analysera problemens kärna men också att se på hur sådana kommuner kan få medel att förbättra sin situation.

Omvärldsanalysen rör sig på två plan. Östra Göinge som en del av Skåne har en central roll, och i det sammanhanget betonas de stora kontraster som finns mellan de två äldre länsdelarna. Dessa skillnader har präglat kommunens geografiska område åtminstone sedan de moderna kommunikationernas genombrott på 1860-talet och de förstärktes sedan med bilismens genombrott. Att det moderna vägsystemet gav betydligt bättre förutsättningar för att modernisera ekonomin och samhällslivet i sydvästra Skåne jämfört med nordöstra har varit ett faktum som fått förhållandevis lite uppmärksamhet. I hög grad skymdes dessa skillnader sanno-

likt länge av de restriktioner som präglade svensk ekonomi fram till 1970- och 1980-talen. När dessa begränsningar lindrades utsattes Östra Göinge och det övriga nordöstra Skåne för en strukturell press som under en lång tid ledde till en starkt negativ utveckling på alla plan. När krisen under 2006-2008 blev akut inleddes ett ambitiöst kommunalt utvecklingsarbete som lett till positiva och märkbara resultat. Syftet med det här arbetet är att sätta in denna förändring i ett större sammanhang samt att peka på vägar framåt och hur arbetet kan fördjupas.

I det sammanhanget är utrymmet för kommunalt självständigt agerande centralt för analysen. Charles M. Tiebout skrev för drygt sextio år sedan en artikel om variation i det kommunala självstyret som blivit klassisk. Artikeln var ett inlägg i diskussionen om möjligheten att vara effektiv i de offentliga finanserna och Tiebouts argument var att kommunala strategier och budgetar hade unika förutsättningar att reflektera olika väljargrupperns preferenser. Ett nyckelcitат förklarar hur han såg på den möjliga variationen:

Consider for a moment the case of the city resident about to move to the suburbs. What variables will influence his choice of a municipality? If he has children, a high level of expenditures on schools may be important. Another person may prefer a community with a municipal golf course.

The availability and quality of such facilities and services as beaches, parks, police protection, roads, and parking facilities will enter into the decision-making process.

Tiebouts synsätt har grundläggande betydelse för hur vi ser på och analyserar kommuner.¹ De stora svenska kommunreformerna på 1950- och 1970-talet såg främst på dem som administrativa och ekonomiskt-geografiskt givna enheter. Tiebout för istället in ett konkurrenselement som gör kommuner till aktiva producenter av kollektiva varor. Utbudet av dessa produkter, av bostäder och förmågan att attrahera nya företag och sysselsättning blir sedan avgörande för medborgarnas val av bostadsort.

I den praktiska svenska verkligheten visade sig betydelsen av kommunala variationen redan under 1960-talet. Variationen i olika kommunala skattesatser visade sig då vara mycket betydelsefull för många medborgare, men variationen sträckte sig hela vägen in i den samhällsbyggnadssituation som Tiebout beskriver i citatet ovan. I Skåne var det ett band av kommuner mellan Malmö och Lund, som framgångsrikt drev en linje där de prioriterade en mycket stor del av sin statliga byggnadskvot till småhus, som blev i det närmaste extrema vinnare på en kommunal diversitetsstrategi. Att mönstret

med kommunal variation inte var slumpmässigt visas av att samma alternativa band av villakommuner uppstod kring varje svensk större stad under 1960- och 1970-talen. Inte sällan var det också ett sätt att försöka behålla sin kommunala självständighet genom att öka befolkningen snabbt.

Under 1970- och till viss del 1980-talet blev variationen betydelsefull även på ett negativt sätt. Orsaken till det var att Sverige gick in i den starka socioekonomiska omstrukturering som redan beskrivits. För många av de kommuner som nybildats fram till 1974 blev denna kris så djup att de i allt högre grad förvandlats till rent administrativa delar av den statliga politiken, där befolkningsminskningen och urholkningen av skattekraften gjort att de blivit alltmer beroende av statsbidrag för att utföra legalt reglerade samhällstjänster.

I en tid av strukturomvandling, som den efter 1980, blir den kommunala konkurrenskraften viktigare än någonsin, därför att den ”naturliga” utvecklingen i långt mer än hundra svenska kommuner tenderade att gå mot att befolkningen minskat och åldrats. Problem av den typen kan knappast lösas genom kommunsammanslagningar som i många fall riskerar att öka kostnaderna. De stordriftsfördelar som finns i till exempel större skolor eller social omsorg försvinner till exempel när avstånden

inom de kommunala enheterna ökar. Dessutom leder själva inriktningen på sådana förändringar till att kommuners attraktivitet för både människor och företag minskar.

Trots det har samtidigt utrymmet för variation ökat, vilket beskrivits till exempel av statsvetaren Urban Strandberg i flera texter, framförallt är hans expertutlåtande i en statlig utredning mycket intressant. Där beskriver han det kommunala självstyret som ett mycket flexibelt fenomen. Rent praktiskt syns de här lokala variationerna i både service och skatteuttag fortfarande i några av de skånska kommuner som drev alternativa strategier under 1960- och 1970-talen, men allra mest har de varit tydliga i Stockholmsregionen under de senaste fyra decennierna.

Men Strandberg beskriver också, tillsammans med många andra, hur de svenska storkommunerna bildades i ett mycket starkt centralplaneringsparadigm. Den starka centralplaneringen kulminerade sedan i Sverige under åren mellan 1965-1975. Samtidigt som det hände förändrades också själva fundamenten för den industriella konkurrenskraften i mängder av kommuner. När sedan en omstrukturering av näringslivet och samhällsbyggnad blev nödvändigt i dessa kommuner från och med 1980-talet saknade de instrumenten för att

göra det. Kommunreformen 1974 hade definitivt inte utrustat dem med några sådana redskap. Det ledde istället till en resignation och isolering i den kommunala politiken och förvaltningen.

Idag är frågan om kommunernas framtida roll och eventuella ytterligare kommunsammanslagningar aktuellare än på länge, tillsammans med ett förnyat intresse för en mer aktiv regionalpolitik. Att frågeställningarna blivit betydande delar av den politiska debatten beror på att hundratals kommuner ända sedan 1970-talets mitt haft en svag befolkningsutveckling och att den dessutom förvärrades från och med 1990-talet. Idag är frågan om många av dessa kan garantera sina medborgare den service de en gång skapades för att upprätthålla. Därför blir frågan som kan ställas kring glesbygdskommuner dubbel: frågan om de skulle ha några fördelar av att ingå i större enheter, men egentligen är den andra sidan av frågeställningen viktigare: hur kan mindre kommuner bli en aktiv resurs i den svenska tillväxten och strukturomvandlingen? Inte minst i ett perspektiv där det talas om att bygga ”nya städer” i närheten av de gamla storstäderna blir den resurs som finns i de existerande kommunerna tydlig – om den är möjlig att aktivera.

I den här rapporten hävdar jag att det är fullt möjligt, men då behöver de hjälp för att bryta sig ur

det som format sig till näringsmässiga återvändsgränder och kommunikationsmässig isolering. Det mest effektiva regionalstödet är i så fall sannolikt en politik som gör det möjligt att använda lokala resurser i ett vidare geografiskt sammanhang.

Omslaget och nästa uppslag: Björkeröds stenbrott hör till kommunens vackraste platser. Det var också Glimåkras största arbetsplats när det var i drift. Fernströms Grantindustrier drogs dock in i Broströmsrederiets intressesfär under 1970-talet vilket ledde till både konkurser och spekulationsaffärer. Driften avvecklades 1982.

Nästa uppslag: Invigning Knislinge resecentrum i juni 2015.





skåne: polycentricitet, zipfs lag och två ojämlika län

Skåne har tydliga särdrag jämfört med övriga Sverige. För de olika kommunerna är dessa av stor betydelse eftersom den egna rollen behöver definieras utifrån helheten. Den relativt höga befolkningstätheten är ett självklart sådant drag, och den polycentricitet som den möjliggör betonas också av Region Skåne som ett av landskapets mest betydelsefulla och utvecklingsbara drag. Den flerkärniga strategi som skisseras och utvecklas utifrån polycentriciteten underbyggs av Zipfs lag, vilket gör det angeläget både att analysera vad den är och varför den gör Skåne annorlunda än de båda andra storstadsregionerna. Som vi kommer att se är analysen av stor betydelse för förståelsen av nordöstra delen av Skåne och Östra Göinge.²

Region Skåne konstaterar som sagt att lagen finns och att den gör Skåne speciellt (se figur 1).

Men det är också centralt att analysera varför denna annorlunda distribution av orter uppkommit och hur den har förändrats över tid. Precis som antyds i den första figuren är inte Zipfs lag i verkligheten en lag – då skulle den ju gälla även i de andra regionerna. Det innebär också att det inte är en självklarhet att ”lagen” kommer att bestå i södra Sverige. Ser man på den internationella forskning som finns är också dessa sammanhang tydliga: lagen är inte universell, och fördelningar mellan orter förändras över tid. Internationella analyser visar också på ett flertal samband som är intressanta för att förstå de skånska kommunernas roll och sammanhang.

För det första förefaller det som att lagen på ett uttalat sätt är intimt sammankopplat med välfungerande marknader. Föreanta Staterna har således en närmast perfekt zipfiansk fördelning, men

om man ser till Europa är bilden annorlunda: den stämmer i vissa länder, men inte på kontinentnivå. Hypotetiskt hade man kunnat förvänta sig att till exempel London hade växt kraftigt om Storbritannien stannat kvar i Unionen – men å andra sidan hade omöjligheten att exploatera i stadens planmässigt skyddade grönbälte sannolikt stoppat den utvecklingen.

Argumentationen pekar här åter på marknadens centrala roll för ”lagen”: Europa har bara varit en ekonomisk enhet i några enstaka decennier och jordmarknaderna är i allmänhet betydligt hårdare reglerade och därmed begränsade jämfört med Nordamerika. Historiska studier pekar på samma sak: att lagen växte fram relativt sent, under den tid som de nationella europeiska ekonomierna skapades under 1600-, 1700- och 1800-talen. Det var precis den period när nationella ekonomier bildades och en mer modern infrastruktur anlades.

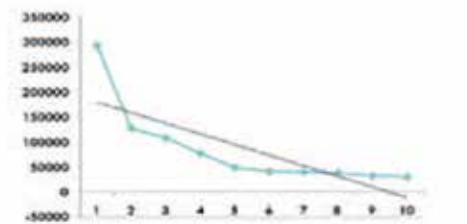
Men även studier som undersöker helt modern utveckling antyder hur dynamisk och marknadskonform lagen är. Mexiko har gått från en zipfiansk fördelning till att utveckla något som liknar en buckla på sina städer. Starten på den utvecklingen inleddes 1960 och är helt koncentrerad till den norra delen av landet, där städerna växt snabbare när de blivit allt mer integrerade med den starkare

amerikanska ekonomin. Utvecklingen är extra intressant med tanke på vad som hänt i Malmö efter Öresundsbronns färdigställande och det stärkande av en alltmer utpräglad mellannationell stadsregion som det sannolikt kommer att fortsätta att innebära. Framförallt visar den att lagen minst av allt är statisk och för all tid given.³

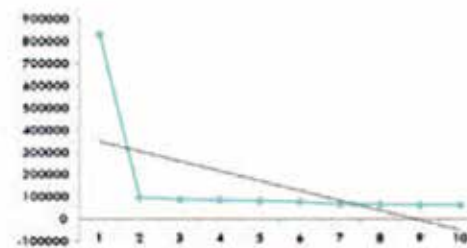
Sett från detta perspektiv är den annorlunda skånska bilden jämfört med övriga större svenska regioner verkligen ett viktigt historiskt särdrag. Avvikelsen antyder att Skåne, snarare än Sverige, länge var den viktigaste socioekonomiska enheten och att kombinationen av en hög och relativt jämnt fördelad befolkningstäthet bör ha varit de förklarande faktorer som tidigt drev fram en unikt tät infrastrukturutveckling i landskapet. Den starka infrastrukturutvecklingen och den höga befolkningstätheten gjorde därefter en förstärkt utveckling av ett flertal skånska tätorter möjlig från och med den andra halvan av 1800-talet.

Men bilden skymmer de stora skillnader som olika delar av Skåne visar upp och framförallt den särart som präglar den nordöstra delen av landskapet. Denna särart stärktes av den moderna infrastruktur som järnvägen innebar och det har gjort att den nordöstra delen av landskapet i hög grad behöver en egen analys.

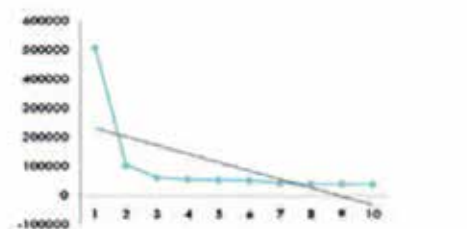
Figur 1. Zipfs lag och Skånes, Stockholms samt Västra Götalands tio största tätorter.



Figur 21 Skånes tio största tätorter jämfört med idealkurvan enligt Zipfs lag



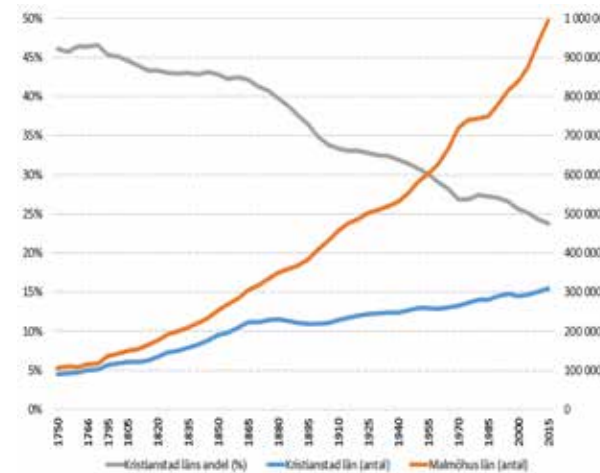
Figur 22 Stockholms läns tio största tätorter jämfört med idealkurvan enligt Zipfs lag.



Figur 23 Västra Götalands läns tio största tätorter jämfört med idealkurvan enligt Zipfs lag

Källa: Kopierat från Region Skåne (2011) *Flerkärnighet i Skåne*, s. 56.

Diagram 1. Befolkningsutvecklingen i Kristianstad och Malmöhus län 1750-2015 samt Kristianstad läns andel av regionens befolkning.

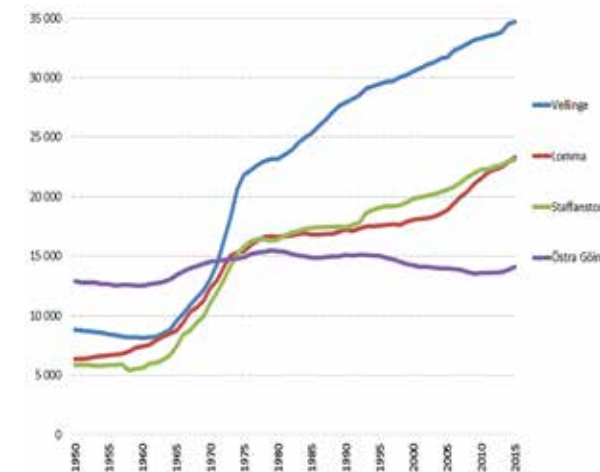


Källa: SCB:s statistik över folkmängden länsvis 1749-2015 samt bearbetningar av folkmängden i kommunerna 1995-2015.

Länsstyrelsen visar hur Zipfs lag gäller för Skåne men inte för andra svenska storstadregioner. Lagen definierar hur orterna i en region eller land förhåller sig till varandra. I idealfallet har t.ex. den största orten 1 miljon invånare, den näst största 0,5 miljon och den tredje en kvarts miljon.

Det som inte framgår är att Malmö-Lund sedan 1950 växt drygt dubbelt så snabbt som Kristianstad-Hässleholm. För en kommun som Östra Göinge har det avgörande betydelse då det begränsar marknadens storlek och pendlingsmöjligheterna.

Diagram 2. Befolkningsutvecklingen i Östra Göinge, Staffanstorps, Lomma och Vellinge, 1950-2015.

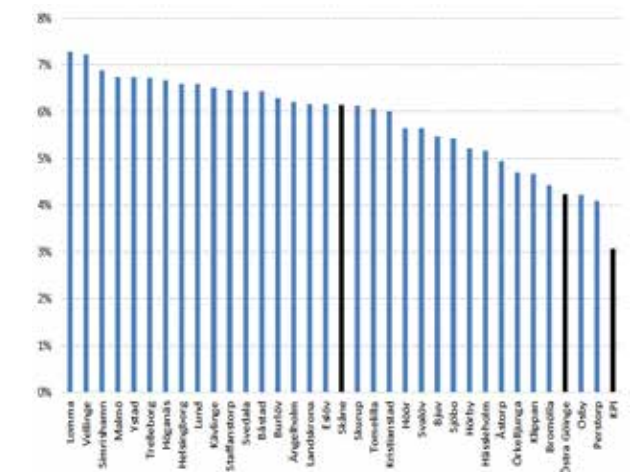


Källa: SCB:s statistik över folkmängden i Sveriges kommuner.

Av diagram 1 framgår hur de olika delarna av Skåne växt i synnerligen ojämn takt under en mycket lång tidsperiod. Från att ha haft i stort sett samma befolkningsmängd är skillnaderna mellan de gamla länen idag stor och ständigt växande. Den grå linjen i figuren visar hur Kristianstads läns andel av totalbefolkningen i landskapet fallit från 46 till dagens cirka 22 procent.

Diagram 2 visar hur utvecklingen slagit i fyra skånska kommuner. Anmärkningsvärt är inte bara de betydande skillnaderna. Dessutom framgår det att en kommun som Vellinge innan utbyggnaden av 1960-talets vägnät faktiskt hade en fallande befolkning. Det tredje och sista diagrammet på uppslaget demonstrerar vilken effekt detta haft på villapriserna i Skåne. Där är det också tydligt att det som pågått i länet de senaste decennierna knappast är en prisbubbla. Snarare är det en relativ förskjutningen av länets olika delar som fortsatt.

Diagram 3. Genomsnittlig årlig prisutveckling på småhus under perioden 1983-2015.



Källa: SCB:s statistik över försålda småhus efter region, fastighetstyp, tabellinnehåll och år.

åttio meter mot malmö jane jacobs och de stora städernas ekonomi

Östra Göinge och före detta Kristianstads län sätter fingret på en av svensk, och för den delen hela den globala samhällsutvecklingens, viktigaste och mest uthålliga utvecklingslinjer. De senaste tvåhundra åren har på ett eftertryckligt sätt demonstrerat att de större städernas tillväxt är en absolut stabil trend. Städer har uppenbart stordrifts- och specialiseringsfördelar som aldrig går att möta fullt ut på mindre orter.

Inte minst pekar utvecklingen på hur nya transportmedel påverkat olika ekonomiska strukturer. Större infrastrukturella innovationer leder på ett självklart sätt till en ökad grad av öppenhet och därmed minskat behovet av självförsörjning. Det innebär att en traditionell arbetsdelning utmanas, vilket både i expansiva städer och i en glesbygd som försöker undvika att utarmas leder till ett behov av

att skapa nya specialiseringar för att kunna konkurrera med den omvärld som kommer närmre och blir allt viktigare. Om inte den traditionella bygden klarar det återstår bara en långsam stagnation.

Det var introduktionen av järnvägen som inledde denna utveckling som sedan förstärktes av det moderna vägsystemet och bilismen. På ett otvetydigt sätt gynnade de nya transportmedlen större orter som Malmö och Helsingborg i sydvästra Skåne. Perspektivet blir tydligt när man ser på förhållandet mellan Malmöhus och Kristianstads län. När delningen av de två länen gjordes var den i ett nationellt perspektiv logisk: tillsammans var de då den dominerande svenska befolkningsmässiga enheten. Uppdelningen i två län minskade både risken för separatism och gjorde den stora enheten mer funktionell att styra med den tidens administrativa begränsningar. Ser man till diagram 1 är sedan förhållandet mellan de båda länen relativt stabilt fram till andra halvan av 1800-talet. Men med start för järnvägens genombrott sker sedan något drastiskt: skillnaden börjar växa och växer sedan oavbrutet.

På de hundra åren efter att järnvägen dragits fram mer än fördubblas den takt som Malmöhus län växer med jämfört med Kristianstads. Andelen är idag hälften mot vad den var vid inledningen av denna snabbare förändringstakt och visar inte teck-

en på att minska. I diagrammet är linjerna framdragna till 2015, vilket visar att dessa skillnader fortsatt att öka även efter sammanslagningen 1997. Intrycket förstärks och bekräftas av SCB:s statistik för villapriser mellan 1983 och 2005, där de sju svagaste kommunerna befinner sig i gamla L-län. Av de som utvecklas under snittet är en klar majoritet hemmahörande i samma län. Det är dessutom värt att notera att både Hässleholm och Kristianstad hör till denna svaga kategori. Man ser samma utveckling när vi mäter var befolkningens centralpunkt finns i nuvarande Skåne län.⁴ Med tillgängliga data kan vi mäta denna punkt sedan 1950 och den har då förskjutits sex kilometer i riktning mot malmötrakten. Genomsnittsskåningen hamnar med andra ord ungefär åttio meter närmare Möllevångstorget för varje år som går.

Det som premieras är alltså de redan från början tätare stadsbildningar som finns i väster. Om den skulle tolkas på något sätt bör den rimligen ses som en regenererad utlöpare av en själländsk-skånsk ekonomisk enhet som existerade fram till 1600-talet och som sedan lämnade Malmö och Helsingborg som mycket betydelsefulla enklaver i en ny svensk omgivning. Det blir i så fall en grundläggande skånsk fråga varför den moderna ekonomiska utvecklingen främst gynnat de stora städerna i söder och väster, vilket oavbrutet gjort landskapet

mindre polycentriskt samtidigt som det förändrat den zipfianska fördelningen. Om man i nästa steg ändå ser denna återstående flerkärnighet som önskvärd, och i så fall som något som behöver stärkas innan den försvagats än mer, leder det till flera frågor kring den regionala identiteten och de framtida utvecklingsmöjligheterna.

Hela det långa förloppet kan tolkas i termer av det samband som första gången analyserades av Jane Jacobs och som senare fördjupades av nobelpristagaren Robert Lucas. Ser vi på täthetens betydelse och varför den gynnar städer av denna typ formulerade Lucas och Jacobs det som att de har positiva externaliteter: större orter innehåller både större marknader och fler människor med olika specialiserade kunskaper och kompetenser. Dessa specialiseringar delar man på ett självklart sätt med andra i en tät och växande urban omgivning. Det leder i sin tur till en större innovationskraft och därmed växande möjligheter att utveckla till exempel industriella specialiseringar. I den jacobska teoribildningen gynnas växande och täta städer av innovationsutveckling/innovationsspridning eftersom den enligt henne bygger på så kallade ”importutveckling”, det vill säga att man utvecklar lokala och konkurrenskraftiga varianter av olika produkter och idéer. I det fallet gynnas städerna helt enkelt av den större kontakt de har med omvärlden.

I ett banbrytande arbete argumenterade Jacobs för att detta ledde till att städer fungerade som ”inkubatorer” för nya företag.⁵ Ny kommunikation som järnvägen fungerar då på ett paradoxalt sätt för att gynna städer och relativt sett missgynna landsbygden. Det innebär också att den fulla betydelsen för att öppna nya områden för förstklassiga infrastruktur och därmed krympa avstånden blir tydlig. Regionalpolitiskt finns sannolikt ingen viktigare fråga.

Den tydliga frågan blir då hur mindre kommuner som Östra Göinge kan behålla sin bärkraftighet och dessutom utvecklas vidare. Lika uppenbart är det i så fall att mindre orter knappast kan utvecklas genom enkel utflyttning av verksamheter. Det de senaste två seklen utveckling har på ett tydligt sätt visat att centralitetens fördelar är så starka att åtgärder av den typen bara skulle få mer eller mindre starka engångseffekter. Det som erfarenheten gör tydligt är istället att en lyckad regional utveckling följer av att orter dragits in i ett geografiskt och marknadsmässigt större sammanhang. För att åstadkomma det är investeringar i kommunikationer och samhällsbyggnad i vid mening de centrala faktorerna.

järnvägen och bilismen – de långa trenderna

Uppenbart är att järnvägen gjorde det möjligt för städer att vidga sina omland. Den förbättrade infrastrukturen innebar att betydligt större befolkningar kunde försörjas både med livsmedel och andra varor, vilket både förstärkte städernas stordriftsfördelar och expanderade deras marknader. Det förklarar också varför förhållandevis lite tillväxt skedde i de nya järnvägsorter som etablerades. Den nya tekniken förstärkte helt enkelt i de flesta fall de fördelar som redan fanns.

I det här perspektivet utvecklades orter, som de som ingår i Östra Göinge kommun, specialiteter som ett svar på efterfrågan från de växande urbana marknaderna, snarare än som svar på lokal efterfrågan. De interna marknaderna var helt enkelt för små för att klara någon längre driven specialisering, vilket också förklarar den svagt utvecklade servicesektorn. Specialiseringar av den här typen är

då främst baserade antingen på tillgången till lokalt tillgängliga råvaror eller unik kunskap som existerade. Men eftersom efterfrågan främst finns utanför lokalsamhället innebär det att mönstret är känsligt för omvärldsförändringar eller snabb teknisk utveckling.⁶

Om järnvägen tydligt ökade de urbana kärnornas betydelse verkade nästa stora transportinnovation något annorlunda. Bilismens genombrott under 1960- och 1970-talen ökade flexibiliteten i pendlingsmönstren och vidgade därmed städernas geografiska räckvidd, vilket å andra sidan gjorde att de riskerade att tunnas ut och därmed förlora en del av sin betydelse som dynamiska marknader. Men samtidigt som stadskärnorna försvagades gav vägnätets utbyggnad en andra chans för ett antal potentiellt struktursvaga skånska kommuner på starkt positiva sätt. Uppenbart är dock att de som befann sig i Kristianstads län inte tillhörde dessa.

De stora skillnaderna blir tydliga när man tittar på de kommuner som påverkades positivt av vägnätets utbyggnad och motoriseringens genombrott. I det sammanhanget framträder ett band av orter som befann sig mellan Malmö och Lund. Flera av dessa hade tidigare dominerats av jordbruks- eller byggnadsindustri eller haft en profil som sommar- eller nöjesorter. I efterkrigstidens snabba

strukturomvandlingstempo påverkades många av dessa verksamheter starkt negativt eller lades ned. Utan överdrift kan man säga att effekterna av internationaliseringen och strukturomvandlingen kom tidigare där. Det som sedan undanröjde de negativa effekterna av det var att motoriseringen skapade möjligheten att integrera dessa orter med de större städernas arbetsmarknader. E22:an mellan Malmö och Lund var inte bara landets första utbyggda motorväg. På ett sätt som något senare skulle bli mönsterbildande när E6:an byggdes ut i en nord-sydlig dragning tvärs genom Malmöhus län berörde E22:an direkt även Staffanstorps kommun. Denna mindre kommun kunde sedan nästan omedelbart identifiera en ny tillväxtstrategi utifrån tillgången till denna nya vägförbindelse. Eftersom E6:an sedan byggdes klar mellan Malmö och Ängelholm redan fram till 1970 fick Malmöhus län en för Sverige unikt modern struktur både på vägarna och samhällsbyggandet. Det underströk dock de redan tidigare stora skillnaderna mellan de två länen. Även om de positiva effekterna blev starka på många håll förstärkte vägsystemets ojämna utbyggnad en klyvning av Skåne som i anmärkningsvärt hög grad fortfarande följer den gamla länsgränsen.

Staffanstorp blev mönsterbildande på ett sätt som snabbt följdes av Burlöv, Kävlinge, Vellinge,

Svedala med flera. I var och en av dessa bygdes under 1960-talet villor på ett sätt som både gjorde att de kunde bibehålla sin självständighet vid kommunreformen 1973, samtidigt som de fick befolkningar med goda inkomster och hög skattekraft. Samtliga dessa kommuner hade så sent som 1960 haft en mindre befolkning än Östra Göinge, men förskjutningarna blev efter det massiva.

Förändringen är dramatisk och jämförelser mellan Östra Göinge och Staffanstorps, Vellinge eller Lomma kan idag te sig i det närmaste absurda, men det de istället tydligt demonstrerar är den enorma förändring som skett i Skåne efter 1960. Fram till dess är Östra Göinge överlägset störst av de fyra kommunerna. Med genombrottet för bilismen förändras allt detta radikalt, och de tre kommunerna passerar Östra Göinge befolkningsmässigt 1972, 1973 respektive 1974. Ser man på situationen idag är var och en av dem betydligt större än Östra Göinge. Ser man utvecklingen i ett sekellångt perspektiv kan den uttryckas som att en sydvästskaans ort idag är tre gånger så stor som den skulle ha varit om den legat i den nordöstra delen av landskapet – och det enbart för att den ligger där den ligger. Utvecklingen återspeglas inte minst i den kraftigt skilda utvecklingen av villapriserna.

Sammantaget finns det alltså två drivande faktorer i skånska orters tillväxt de senaste hundra-

ti åren. Den ena är tätheten, där större orter i stort sett oavbrutet gynnats. Den andra är att det finns tydliga effekter av olika generationer av infrastruktur i olika orters utveckling. Järnvägen skapade en kraftfull skjuts i de äldre täta städerna och gav då inte minst upphov till stora inre industri- och infrastrukturområden som idag fortfarande kan ge starkt positiva effekter när de omstruktureras till bostäder. Bilismen gav sedan möjlighet för ett brett band av äldre och potentiellt struktursvaga orter att vända sig mot större städer som Malmö/Lund och viss mån Helsingborg. Den perioden sträcker sig ungefär från 1960 och pågår egentligen fortfarande. Möjligheterna att utveckla detta band av ofta otäta villasamhällen är också mycket stora.

På ett egentligen oavsiktligt sätt innebar vägutbyggnaden att den klyvning av Skåne som startat med järnvägen förstärktes. Man kan konstatera att utbyggnaden av det skånska vägnätet logiskt nog i hög grad koncentrerades till det område av landskapet som redan var folktätast. Det innebar att det nord-sydliga E6-stråket, och att dagens E22:a fram till Lund var landets första motorväg – för att sedan mycket länge ha en synnerligen låg standard hela vägen till Karlskrona. Den förstärkta klyvningen av landskapet betydde att de positiva effekterna av de infrastrukturella investeringarna främst hamnade hos några kranskommuner till Malmö, Lund och

Helsingborg. Den svaga infrastrukturella anknytningen av nordöstra Skåne till resten av regionen har fått betydande konsekvenser. De specialiseringar som existerade här 1960 expanderade på ett delvis artificiellt sätt under den stora efterkrigsexpansionen men anknytningen till regionen försämrades rent strukturellt, vilket främst reflekteras i de svaga befolkningssiffrorna. Det innebar naturligtvis att industrins konkurrenssituation efterhand försvagades, samtidigt som få nya växande näringar etablerades och servicesektorn fortsatte att svara svag.

Alla de svagheter som vi pekat på här underströks redan i Länsplan 70 för Kristianstads län. Där redogjorde man på ett tydligt sätt för den långa ojämna utvecklingen i Skåne med sammanfattningen: ”Därför utgör Skåne idag inte någon ekonomiskt fungerande samverkande enhet. Tvärtom karaktäriseras hela landskapet av allvarliga balansproblem”. Länsplanen föreslog sedan en mängd centralt initierade statliga åtgärder för att balansera den ojämna utvecklingen. Men kan i efterhand konstatera att nästan inga av dessa genomfördes, samtidigt som de om faktiskt genomfördes fick mycket begränsade effekter. I Länsplanen konstaterade man också att: ”De flesta remissorgan har ansett att det finns ett stort behov av att förbättra kommunikationerna. Härvid avses i första hand

en förbättring av vägarna Malmö-Kristianstad ...”. I det närmaste ett halvysekel senare framstår konsekvenserna av den långsamma utbyggnaden av infrastrukturen fortfarande som ett av nordöstra Skånes största problem.

Nästa uppslag. I Knislinge byggde det belgiska bensinbolaget Fina en ny mack med tillhörande restaurang och nöjescentrum. Sväng Inn står fortfarande kvar i oförändrat skick som ett unikt monument över den tidens nya bilsamhälle.





den nordskånska uppbromsningen

Ser man till Kristianstads läns utveckling efter bilismens genombrott 1960 upprepades alltså de tendenser som blivit synliga hundra år tidigare i och med järnvägens introduktion. Skillnaden ligger snarast i att verkningarna den här gången blev värre. Några starka nya samband mellan orterna utvecklades inte utan de fortsatte i hög grad att vara beroende av sina äldre industrier medan den strukturstarka servicesektorn växte långsamt. Den tillväxt som fanns i de båda delarna av länet under de dynamiska efterkrigsdecennierna skilde sig därför på ett tydligt sätt åt. Den sydvästska kan beskrivas som strukturbrytande, medan den som pågick i nordost var en fortsättning på de trender som redan existerade. Det som blir tydligt av det som hände är att en verkligt dynamisk struktumvandling där en ort eller kommun bryter loss från sin föråldrade näringsstruktur bara kan ske genom

en närmare integration med en större och mer dynamisk urban ekonomi. Att driva förändring i isolering från omvärlden är helt enkelt inte möjligt.

Den försvagade nordskånska tillväxtkraften var tydlig exakt samtidigt som den stora kommunreformen fullföljdes i mitten av 1970-talet. De specialiseringar som hade utvecklats i kommuner som Östra Göinge under den tidigare delen av 1900-talet började nu förändras på flera sätt. De lokala banden till industrierna försvagades efter hand och när tekniska och marknadsmässiga förändringar ledde till ökade stordriftsfördelar och krav på nyinvesteringar fick det efterhand allt större konsekvenser. Impulserna till nyutveckling var svaga och efterhand ledde det till en alltmer tynande befolknings- och sysselsättningsutveckling. Konsekvenserna av det blev mycket stora när konkurrensen ökade och omvärldsförändringen blev allt mer negativ. I en motion hösten 1989 sammanfattade några skånska riksdagsmän problem som vid det laget hade varit tydliga i minst femton år:

Vi är alltså mycket bekymrade över den sammantagna effekten av den struktumvandling som är på gång i Kristianstad län och som påskyndas genom planerade statliga beslut. Signaler om nedläggning av sockerbruk, regementen, minskat statligt ansvar för järnvägen etc. gör det oerhört tungt för regionen. Vad som krävs är en helhetssyn

hos regeringen och centrala myndigheter när det gäller effekten av de olika beslut som länet är utsatt för. De negativa följderna av struktumvandlingen och avregleringen av jordbruksnäringen och livsmedelsindustrin måste överbryggas. Vi ser det som angeläget att statsmakterna, som har totalansvaret för den närings- och regionalpolitiska utvecklingen i landet, gör en konsekvensanalys av omvandlingen i länet. Länsstyrelsen bör lämpligen få i uppdrag att genomföra analysarbetet som därefter bör följas av ett åtgärdsprogram. (Motion till riksdagen 1989/90:A419 av Börje Nilsson m.fl. (s), Struktumvandlingen i östra Skåne)

Kraven på någon form av samhällsätgärder hade redan under 1980-talet lett till att den centralt drivna rationaliseringen av jordbruket bromsades upp. Någon verkligt positiv utveckling startade däremot inte, vilket var mer tydligt i Östra Göinge än på de flesta andra håll i norra Skåne. Ser man på det som hände i perspektiv är alternativen mellan att vidga landskapets ekonomiska gränser eller att driva en protektionistisk politik byggd på att skydda de redan existerande näringarna tydliga.

Den uppskjutna struktumvandlingen och industristöden kunde i begränsad mån frysa utvecklingen men absolut inte föra den framåt. Några år efter att motionen lämnats in övergav Sverige dessutom devalveringspolitiken och anslöt sig till den Europeiska Unionen. Därmed sköt omvandlingen

än mer fart. Den oundvikliga industriella utslagningen fortsatte därför och gjorde att åtminstone delar av den nordostliga delen av Skåne på ett tydligt sätt blev än mer avskuret från omvärlden än tidigare. Samtidigt som beroendet av omvärlden oavbrutet ökade lämnades många samhällen på ytan relativt oberörda av utvecklingen i omvärlden. När befolkningen minskar blev åldrandet till och med påtagligt i själva gatubilden när övergivna hus, fabriker eller vårdhem stod kvar som dystra minnen från en blomstringstid som bara låg några decennier bor. Den avgörande punkten blir sedan när en sådan isolering bryts.

Isoleringen kan ha en stark attraktion i sig, för den innebär att man på inget vis behöver förändra sin attityd till någon del av omgivningen. Helst undviker man det som skulle kunna bli smärtsamma men nödvändiga omprövningar in i det längsta. Men det innebär också att befolkningen kommer att sluta växa, och att möjligheterna för ungdomar med utbildning att få intressanta uppgifter på orten kommer att bli mindre. Risken för en långsam dränering på kompetens och därmed också en kraftig urholkning av den kommunala ekonomin är både självklar och uppenbar. Någon orsak att romantisera tillståndet finns absolut inte.

den stora kommunreformen

Tidsmässigt sammanföll den ekonomiska stagnationen med att den stora kommunreform som inleddes 1962 och slutfördes 1974. Flera forskare har påpekat att dessa nya kommuner var skapade utifrån helt andra antaganden om framtiden än de som blev verklighet. Den bilden bekräftas också när man arbetar sig igenom Östra Göinges årsredovisningar och kommunala översiktsplaner: det fanns mycket litet i de nya kommunernas struktur som gjorde dem till aktiva aktörer som kunde möta nedgången.

Det kan omedelbart konstatera att när den stora reformen planerades befann sig de allra flesta kommuner i landet i en annorlunda situation än de skulle göra efter att den var genomförd. När kommunsammanslagningarna drevs fram var den svenska industrin mitt i efterkrigstidens exportuppsving, men det fanns också ytterligare en viktig faktor som gjorde att mindre orter av Brobys, Knislinges och Sibbhults typ upplevde en guldålder.

Den stora exportexpansionen under 1950- och 1960-talen skedde i ett tillstånd av kroniskt överansträngda arbets- och bostadsmarknader. Samtidigt var kapitalmarknaden hårt reglerad. De tre brist-situationerna gjorde att expansionen kom att ske jämnare i landet än vad som hade varit fallet om produktionsfaktorerna haft en starkare rörlighet. Det fanns en uppenbar risk både för att investeringar skulle snedvridas och i vissa fall också att produktionsanläggningar skulle konserveras när mer effektiva investeringsmöjligheter valdes bort.

Kommuner i landets traditionella bruksbygder upplevde därför en industriell britisommar under 1950- och 1960-talen, när det som tidigare hade varit en efterfrågan från en nationell eller regional ekonomi växte ut till en internationell högkonjunktur. Eftersom landet samtidigt befann sig i ett läge där investeringar var hårt kontrollerade samtidigt som den ytterst ansträngda bostadssituationen försvårade flyttningar gynnades orter som de som ingår i Östra Göinge på ett tydligt sätt av internationaliseringen, samtidigt som de var skyddade från delar av effekterna av den. Särskilt tydligt var det förhållandet faktiskt under den senare delen av perioden.⁷

Den problematiska delen av det här tillståndet var att förutsättningarna för att skapa tillväxt inte

sågs som någon viktig fråga i den här typen av kommuner. Enligt Urban Strandbergs och Mats Dahlkvists analys av kommunreformen var det främsta strategiska syftet med att skapade dem att man önskade effektiva administrativa enheter som kunde fullfölja den statligt ledda reformpolitiken och den närmast permanenta expansionen av den offentliga sektorn. De skapades sedan utifrån en funktionell kulturgeografisk centralortsteori som byggde på att det fanns stordriftsfördelar i de servicefunktioner – skolor, socialtjänst, räddningsfunktioner – som kommunerna hade ansvar för. Men minst lika viktigt var att bristsituationerna på arbets-, bostads- och kapitalmarknaderna utgjorde en lika betydelsefull del av den mycket starka centralplaneringsideologi som var dominerande under perioden. De planmässiga åtgärder som vidtogs för att lösa detta påverkar fortfarande i hög grad kommunernas roll genom det lagsystem som etablerades från och med 1970-talet. Strandberg visar också att kommunerna sågs som en kritisk del av denna mycket starkare planeringstendens. Det viktiga med alla dessa drag är att de kom att inordna kommunerna i en hierarkisk lagstiftning samtidigt som deras roll som aktiva aktörer tonades ned. Under en avgörande period sågs de nya storkommunerna näst intill som administrativa enheter,

som skulle utföra olika nationellt definierade uppdrag på ett lokalt plan.⁸

Som jag tidigare berört var också de centralplanerande ambitionerna starka i till exempel i Länsplan 70, där skörheten i länets starka beroende av basindustrin analyserades. När sedan hela denna nationella tendens mot starkare planering mattades av under 1970- och 1980-talen, samtidigt som en stor mängd kommuner gick in i en industriell strukturell kris, förvandlades ett stort antal till mycket svaga institutionella enheter. Bristen på tillväxt innebar istället att de kommunala årsredovisningarna gång efter annan kom att sammanfattas på samma sätt: ”Kommunens ekonomi är inte särskilt bra. Nettokostnadernas andel ökar och såväl finansnetto som soliditet och likviditet utvecklas negativt. Sverige är dessutom på väg in i en lågkonjunktur”.⁹

Kommunerna i stora delar av Sverige befann sig i det här läget avskurna från det centrum de hade varit tänkta att bindas närmare till. De administrerande åldrande befolkningar samtidigt som det pågick en oavbruten dränering på företag och kompetens. Medlen att bryta stagnationen fanns, för den ekonomiska tillväxten återvände under 1990-talet till storstadsregionerna. Där demonstrerade också flera kommuner i stockholmsregionen

att handlingsutrymmet faktiskt återigen ökade, genom att fler driftsformer blev möjliga i en mängd verksamheter. Uppenbart har dock sådana Tiebout-experiment varit lättare att genomföra i de större stadsregionerna där tillgången till kapital och just kompetens varit bättre. Därför är det förändringsarbete som inleddes i Östra Göinge från och med krisen 2006-2008 intressant av flera skäl.

Framförallt sätter både den långa stagnationen i en mängd kommuner och Östra Göinges utveckling fingret på varför nya kommunreformer diskuteras och utreds. Den väsentliga frågan att analysera borde då vara vad som gick fel under 1970- och 1980-talen samt vilka åtgärder som nu kan genomföras för att stärka kommunerna både internt och i kontakten med resten av Sverige. I det sammanhanget är frågan om lösningen finns i mer centralisering eller decentralisering mer central idag än den var på 1970-talet.

detta uppslag: Invigning gång- och cykeltunnel under riksväg 19 i Knislinge. Mars 2017.

Nästa uppslag: I Östanå har det gamla pappersbruksområdet rustas upp till en modern hotell- och konferensmiljö.





fallet östra göinge

När det praktiska arbetet med att konstruera nya kommunblock i Kristianstads län inleddes var Östra Göinge minst av allt en självklar konstruktion. Det som också är tydligt när man läser igenom materialet från den tiden är att det aldrig fanns något samförstånd kring sammanslagningarna. Många kommuner ansåg att de hade en utomordentlig överlevnadskraft på egen hand och motsatte sig kraftfullt att införlivas i större enheter.

Motsättningarna var tydliga även i den kommun som skulle få Broby till centralort. Den skarpaste kritiken finns i Knislinge kommuns invändningar mot länsstyrelsens beslut. Samtidigt finns också det som är dagens styrka och säregenhet i Östra Göinge tydligt sammanfattad i kritiken: ”Knislinge har tidigare påpekat det irrationella i sammanföra var för sig utvecklingsbara tätorter i med i huvudsak

likvärdiga servicefunktioner till samma kommunblock. Kommunfullmäktige understryker ånyo kraftigt sin uppfattning, att en kommunblocksbildning av här föreslagen struktur kommer att verka hämmande på framåtskridandet inom regionen”.¹⁰

Trots det rimliga i delar av dessa invändningar valde länsstyrelsen att gå vidare med förslaget. Orsaken till det var att det fanns ett behov av ”ett starkt kommunblock i den norra delen av Kristianstads-trakten” och att analyser av flyttningar och telefontrafiken (!) visade att det fanns starka knytningar mellan de olika tätorterna. Avgörande för sammanläggningen av kommunerna med Broby var att den del av Hjärsås som växte snabbast var Sibbhult, och där var otvivelaktigt kontakterna med Broby viktigare än med Knislinge.¹¹ Länsstyrelsen framhöll också att industrin växte kraftigt i hela det nya

kommunblocket, men särskilt starkt just i Sibbhult. Därmed skulle den nya kommunen tillförsäkras det som behövdes för att göra den bärkraftig.

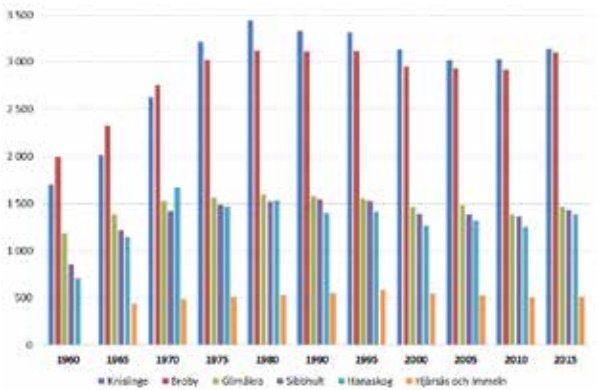
Det som idag gör hela denna diskussion intressant är att man analyserade både den nya kommunens struktur och framtida rationalitet. Knislinges argument om de olika tätorternas relativa jämbördighet är odiskutabelt och på samma sätt är länsstyrelsens diskussion om den framtida industriella tillväxten centralt för att förstå den tid när kommunerna skapades. Det innebar ju också i grunden att en försvagad industriell/ekonomisk tillväxt riskerade att försätta den nybildade kommunen i en egen variant av törnrosasömn. I grunden var det också det som Knislinges argument om det ”hämmande framåtskridandet” syftade på.

Sibbhults nyckelroll i kommunkonstruktionen är värd att uppmärksamma. Orten hade den tydligaste verkstadsindustrianknytningen och tillhörde därför de verkligt snabbväxande tätorterna under den här perioden (se diagram 4). Det innebar inte bara att Hjärsås kommun fick en starkare tyngdpunkt norrut, men det betydde också att Sibbhult var en del av ett kluster av orter som var starkt beroende av den tidens stora paradox: svensk industri växte i en ny internationell omgivning vilket gav just verkstadsindustrin oerhört stora expansions-

möjligheter. Men samtidigt var ekonomin på många andra sätt sluten vilket gjorde att många av dessa sekundära orter skulle drabbas hårt i omställningen av den svenska industrin under tiden från och med 1990-talet. Det gör också att den roll Sibbhultskrisen 2006-2007 fick för inledningen av den stora omställningen i Östra Göinge framstår i ett tydligare sken.

Kommunens olika delar framträder tydligt i materialet från sammanslagningen. Industrierna i byarna i Östra Göinge hade växt utifrån råvarorna jordbruk, skog och sten och i den södra delen hade ett relativt starkt textilindustriellt komplex etablerats. Det viktiga i det sammanhanget är att samtliga de delar som ingick i den nya kommunen var djupt beroende av omvärldens utveckling. Någon stark inre ekonomi som drevs från den växande servicesektorn fanns inte. Den höga industrialiseringsgraden var alltså på inget sätt ett tecken på att ekonomin var stark.

Diagram 4. Befolkningsmängd i Östra Göinges tätorter vart femte år, 1960-2015.

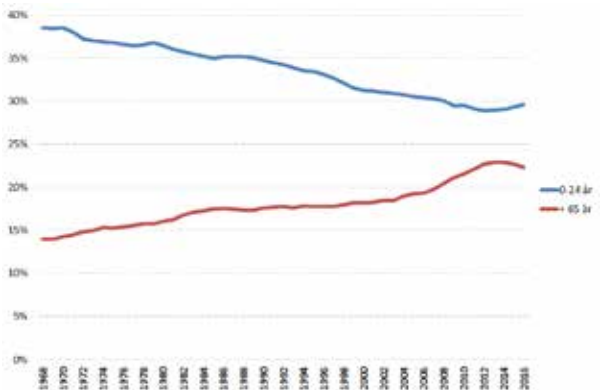


Anm. Data för 2015 inte helt jämförbara bakåt i tiden på grund av förändringar i metod och definition av tätorter.
Källa: SCB:s statistik över folkmängd efter region.

Diagram 4 visar på befolkningsutvecklingen i kommunens olika tätorter. Den stora skillnaden på tiden före och efter 1975 framgår tydligt. Sibbhults och Hanskogs starka tillväxt under den industriella uppblomstringen på 1960-talet är också tydlig. Knislinges något starkare utveckling än Broby reflekterar främst det bättre pendlingsläget i orten.

Diagram 5 demonstrerar att det ständiga åldrandet av befolkningen är kommunens allvarligaste problem. Om inte de senaste årens invandring av framförallt flyktingar kommit hade andelen av befolkningen över 65 år passerat ungdomsdelen någon gång i början av 2020-talet.

Diagram 5. Andel av befolkningen i Östra Göinge 0-24 år samt över 65 års ålder, 1968-2016.



Källa: SCB:s statistik över folkmängd efter region, år och ålder.

industriell utveckling och sammanbrott

De förändrade villkoren från och med 1960- och 1970-talen märks tydligast i det konkurrensutsatta näringslivet. Sibbhults två absolut ledande arbetsgivare är typiska exempel på hur strukturomvandlingen och större och internationellt verksamma företag kommit att dominera på mindre orter men också hur känsligt det globaliserade mönstret är. De belyser därmed också den kritiska vikten av att den kommunala administrationen och politiken skapar rätt villkor för att behålla och underlätta utvecklingsmöjligheterna för denna typ av kompetenser. Någon möjlighet att undvika förändringen finns inte.

Färe Armatuurverken var ett lokalt ägt och utvecklat gjuteri- och verkstadsföretag. I slutet av 1950-talet stod den typen av företag inför stor investeringsbehov vilket utlöste en våg av fusioner. Färe togs över av Nordiska Armaturfabrikerna vilket på

ett lika typiskt sätt köptes upp av Scania 1968. Storföretagens expansion in i orter som Sibbhult, Laxå, Olofström, Söderhamn och så vidare hade många orsaker. En av dem var bristen på både bostäder och arbetskraft, en annan var den stenhårda kapitalmarknadsransoneringen som gjorde att det i princip var omöjligt att bygga egna större anläggningar, åtminstone efter 1960-talets mitt. Sett utifrån dagens regionalpolitiska debatt är det intressant att den här styrningen av investeringarna var både direkt och indirekt. De direkta medlen var det sätt som finansdepartementet ställde upp olika krav för att öppna företagens investeringsfonder och liknande, det indirekta var den allmänna resursbrist som rådde i landet. Det är också i det perspektivet arbetet med den tidens planlagstiftning ska förstås.

Däremot hade inte globaliseringen gått så långt att internationella underleverantörer var ett alternativ för särskilt många företag. Säkerheten i att ha svenska försörjningslinjer betonades fortfarande. Allt detta innebar dock att det lokala ägandet och intresset reducerades till rena arbetstillfällen vilket sedan blev känsligare efterhand som globaliseringen gick vidare. Det väsentliga i sammanhanget är att i motsats till den ”trygghet” som man trodde fanns i den statliga stödpolitiken och den fram-

tvingade resursbristen innebar den egentligen motsatsen. Den lokala förankringen blev mindre och sysselsättningen har haft en oavbruten tendens att minska i den typen av anläggningar (diagram 6).

Under 2005 – som blev ett avgörande år industriellt även i Broby – fattade Scania till sist beslut om att förlägga de strategiskt viktigaste delarna av sin tillverkning i Södertälje. Det innebar både att en betydande del av sysselsättningen i Sibbhult kom att försvinna, men också att möjligheten för lokala underleverantörer öppnade sig. I Färe Industricenter, som etablerades i samband med nedläggningen, har sedan flera medelstora och stabila företag etablerat sig. En viktig industriell kompetens har därmed kunnat bibehållas i kommunen, som dessutom aktivt underlättat förändringen.

Haki har följt en likartad utvecklingsväg. Även det var ett familjeägt företag som växte snabbt under den starka byggkonjunktur som präglade efterkrigsdecennierna. Det köptes i mitten av 1970-talet av Sponsor, som hade bildats som ett av de bankledda investmentbolag som var specialiserade på att köpa mindre expansiva företag som ofta fick problem i samband med generationsskiftet. Sponsor blev sedan aldrig särskilt framgångsrikt, men togs istället över av Beijer Invest – den verkliga stjärnan i den svenska investmentsbolagsfloran.

Efter Beijers fusion med Volvo 1981 startade Anders Wall ett nytt investmentbolag som fick namnet Argentum. Genom Argentum köptes sedan betydande delar av Beijers verksamhet loss från Volvo.

Hakis roll som en del av den allt aktivare svenska börshandeln kulminerade sedan med att Argentum introducerade bolaget på den under 1980-talet starkt spekulativa OTC-marknaden. Efter det bytte företaget ägare ytterligare någon gång innan den blev en del av Midway, som länge var ett stabilt investmentbolag med verksamhet i en stor mängd mindre företag. Det senaste decenniet har Haki utkristalliserat sig som Midways starkaste bolag.

Utvecklingen av Sibbhultsverken, Färe Industricenter och Haki har stabiliserat en utveckling som hade kunnat bli kritisk. Sett över tiden är dock förändringen av arbetstillfällen i industrin tydlig: idag finns drygt 1 000 av de 6 000 industriarbeten som fanns i kommunen för fyrtio år sedan kvar. Få andra svenska kommuner kan ha genomgått en så genomgripande omvandling som Östra Göinge. Den pekar också mot att tydligt tillväxtorienterade strategier är nödvändiga för att uppnå en hållbar utveckling av kommunen.

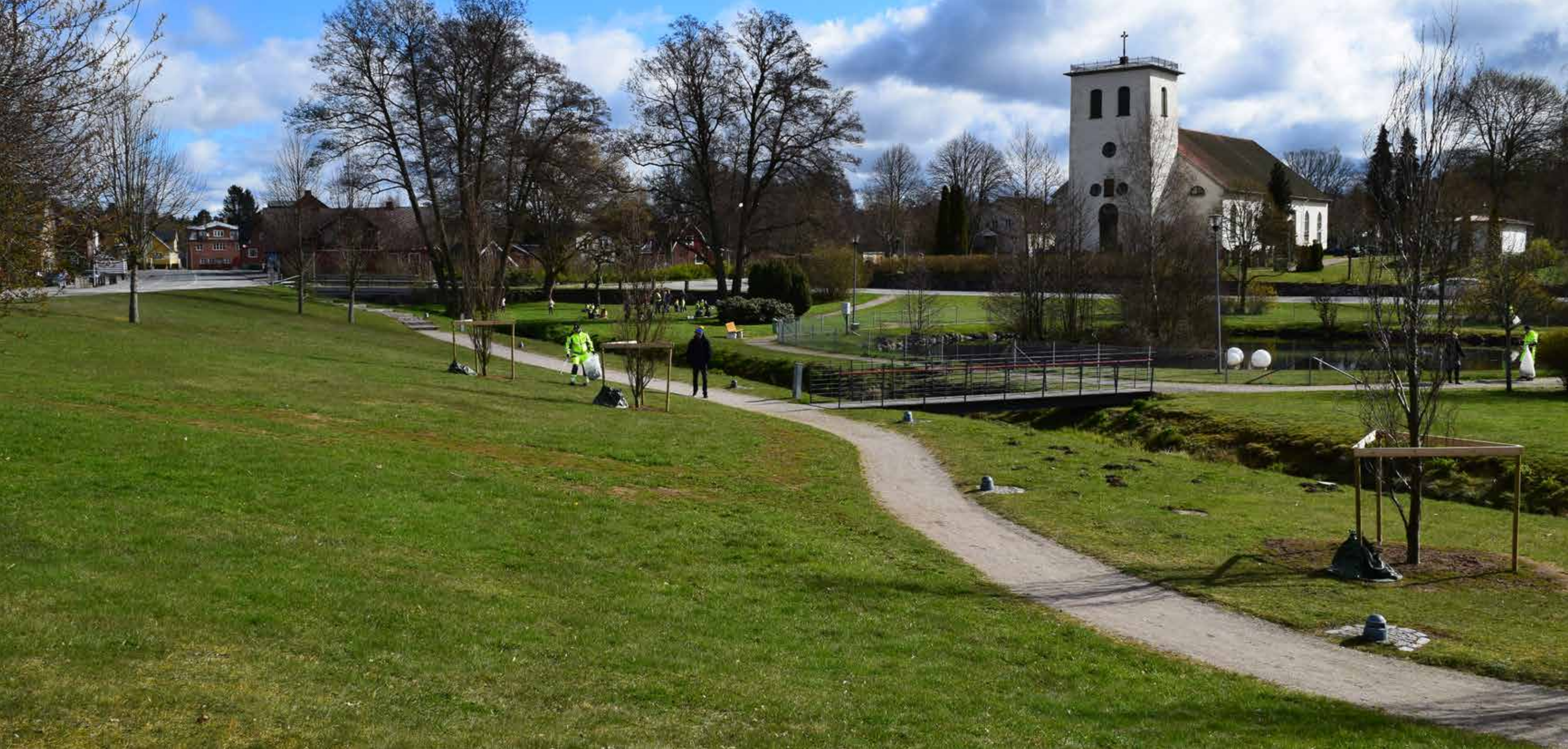
För om tiden efter 1975 har präglats av en stark strukturiomvandling i Sibbhult var den potentiellt katastrofal i andra delar av kommunen. Skånes

skogsägareförening hade en stor roll i näringslivet som ägare till Broby Industrier. Det innebar att den kooperativa föreningen var betydelsefull både för själva skogsbruket inom området genom att fungera som stor köpare av den lövved som var viktig i själva skogsbruket. Men även industriellt och sysselsättningsmässigt spelade föreningen en huvudroll som ägare till pappersbruket i Broby tillsammans med sågverket och spånskivefabriken. Den här typen av medlemsägda företag hade blivit allt viktigare på många håll i landet under 1950- och 1960-talen, men problemet de behäftades med var både att de arbetade med litet eget kapital och ofta drev anläggningar som hade svårt att klara konkurrensen med större och mer välbelägna anläggningar när bristekonomin lindrades under 1970-talet.

Skogsägareföreningens moderbolag Skåneskog hamnade därför i allt större problem från 1974/75 och blev några år efter det historiskt genom att vara det första kooperativt ägda bolag som gick i konkurs. I kommunen innebar konkursen början på en process där två pappersbruk försvann på kort tid tillsammans med sågverket och den nyöppnade spånplattfabriken. Naturligtvis innebar allt detta ett betydande bortfall av arbetstillfällen samtidigt som den lokala ägarförankringen försvann. Ett danskt företag tog över driften under

Nästa uppslag: Prästängen i Glimåkra, april 2017.

Uppslaget därefter: I Glimåkra togs första spadtaget till ett nytt flerfamiljshus vintern 2017..





några år innan även det gick i konkurs. Efter det köptes spånskivefabrikens marknadsandelar av det branschledande företaget som därefter lade ned tillverkningen i Broby. Istället blev det Tarkett som via ett betydande investeringsstöd kom in i de gamla lokalerna, som därmed hade stora anläggningar på två orter i kommunen, genomförde sedan nysatser, vilket under en längre period skulle klara sysselsättningen.

Nästa steg i den förändringen inleddes när en alltför snabb expansion tvingade Tarketts ägare till stora till omstruktureringar av sin egen verksamhet. Golvtillverkningen såldes därför till en internationell riskkapitalgrupp. Därefter följde den normala fortsättningen på en sådan affär, vilket är att verksamheten omstruktureras samtidigt som och de nya ägarna letar efter en globalt verksam köpare, vilket blev tyska-franska Sommer. Efter det rationaliserades de skånska och blekingska anläggningarna i en större enhet, vilket 2005 innebar att det kom besked om att den två decennier långa tillverkningen av trägolv i Broby skulle avslutas.

I Knislinge och Hjärsås, som båda hade stor tillverkning i sko- och tekobranscherna, var utvecklingen om möjligt värre. Det påtagliga är också omställningens snabbhet: fabrikerna hade blomstrat under 1950-talet, men för varje år som sedan gick

under 1960-talet blev situationen sämre. Takten i ägarbytena var det enda som ökade genom krisåren och under 1970-talet drabbades sko-, trätoffel-, blixtlås- och strumpfabriken av serier av konkurs-er, friställningar, skalbolagsaffärer och slutligen nedläggningar. Den pressade situationen i länet i allmänhet och Östra Göinge i synnerhet, framgick tydligt av flera motioner i riksdagen dessa år. Påtagligt i dessa är både sakligheten och att de skrevs av företrädare för båda blocken.

Läget för Östra Göinge är så akut att man inte bör dröja med att vidta erforderliga åtgärder till dess beslut fattas med anledning av den s.k. sysselsättningsutredningen om eventuella förändringar av de regionalpolitiska stödformerna. Förutom att kommunen bör inlemmas i den ”grå zonen” kan det övervägas om inte de regionala myndigheterna i Kristianstads län borde kunna få möjlighet att ge stöd i detta sammanhang liksom skett i vissa andra län. (Motion 1978/79:1045)

Av sammanlagt 6 000 yrkesverksamma i Östra Göinge kommun berörs 1 122 av nedläggning. Få kommuner i landet torde ha kommit så hårt i kläm som Östra Göinge kommun genom företagsnedläggningar. (Motion 1978/79:1054)

Sammantaget visade utvecklingen – precis som den hade gjort beträffande företagen i Sibbhult – på den ytterst snabba strukturomvandling som alltmer

präglade både Östra Göinge och mycket stora delar av Sverige. För det första urholkades alltmer de lokala ägarbaserna. Att betona betydelsen av dem kan te sig nostalgiskt men är ändå betydelsefullt. Det handlade helt enkelt om en utveckling där kraven på allt större enheter blev alltmer kapitalkrävande, vilket också ställde tydliga krav på uthållighet och eget kapital vid konjunkturförsvagningar. Den styrkan fanns bara hos större internationellt verkssamma företag, men de skulle sedan vid nästa följande strukturella försvagning eller större stordriftsanpassade investering välja mellan mängder av möjliga investeringsobjekt. Den lokala anknytningen hade en närmast försumbar betydelse. Det antyder att lösningarna i glesbygdskommuner inte bara kan komma utifrån. Och det kan till och med innebära att riktigt stora främmande investeringar i ett längre perspektiv riskerar att leda till en försvagning på sikt om det ökar beroendet av ett enstaka företag. Värdet av förändringsprocesser som inte också har en stark lokal förankring ska därför inte ses som självklara.

Dessutom antyder vågen av konkurser, ägarbyten och nedläggningar dessa år en grundläggande strukturell svaghet i Östra Göinges men också hundratals andra svenska kommuners näringsbas. Under de hundra år som gått sedan den moderna

infrastrukturens – framförallt järnvägen – genombrott hade en grundläggande näringsstruktur utvecklats, byggd på de komparativa fördelar som fanns i kommunens olika byar. I normalfallet handlade det om tillgången till råvaror eller kunnig alternativt relativt sett billig arbetskraft. Det som nu skedde var en grundläggande förskjutning av dessa sammanhang. Det gjorde i sin tur en omprövning av mängd traditionella samband, som ofta uppfattades som rena självklarheter, blev nödvändig.

Tveklöst är en sådan omprövning en komplicerad process. I normalfallet kommer det att krävas en lång mognadstid innan den genomförs. Snarare kommer problemen länge att skyllas på omvärlden, samtidigt som en stark förhoppning finns om att ”allt ska bli som vanligt” igen. Den här bilden bekräftas av årsredovisningarna från Östra Göinge under en lång tid, som andas av en allmän resignation inför utvecklingen. Någon offensiv strategi märks aldrig under 1980- och 1990-talen.

Den allt starkare isoleringen från omvärlden underlättade naturligtvis en sådan hållning. För varje lokal ägare som försvann och industri som lades ned blev anknytningen till omvärlden svagare, samtidigt som befolkningen föll och åldrades i snabbare takt. Under båda de två decennierna var utbyggnaden av vägar långsam och tack vare den

nationella devalveringspolitiken gick strukturomvandlingen under en period relativt sett långsammare. Det innebar att den kommunala ekonomin visserligen försämrades, men att några akuta insatser inte behövde sättas in. Det som bekräftas under perioden är att det alltid är enklare att följa en given utvecklingslinje än att försöka bryta den. Enligt Tiebouts teori kommer dessutom missnöjda invånare snarare att flytta till en annan och mer expansiv kommun än att stanna kvar för att försöka påverka kommunen i den egna.

Allt detta innebar att den nya kommunen under sina första tre decennier kom att möta en utdragen ekonomisk och invånarmässig försvagning. Det innebar förstås också att alla de problem som den gamla kommunreformen varit menade att lösa kvarstod – men i förvärrad form. Någon enkel lösning i form av samgående med någon av grannkommunerna fanns inte heller, eftersom dessa utvecklades ungefär lika svagt.

Här finns också den stora paradoxen i den svenska kommunreformen. Den var avsedd för att skapa en ny struktur och en långsiktig hållbarhet när ett antal nya centralorter antogs fortsätta att växa som de gjort åtminstone fram till 1970-talet. De kom sedan att möta en helt annan verklighet, där centralorterna i uppmot tvåhundra svenska

kommuner utvecklades till att bli alltmer struktur-svaga. Situationen påminner starkt om företag som genomför fusioner för att samordna sin investeringar och effektivisera verksamheten, men som i nästa steg upptäcker att den grundprodukt de baserat sin verksamhet plötsligt förlorat sin marknad.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kommunen i hög grad bekräftade Tiebouts teori om hur människor aktivt väljer vilka kommuner man bosätter sig i utifrån det utbud av arbeten, bostäder och tjänster som finns i dem. Hela det valet ledde således till ett starkt negativt utfall för kommunen när den under 1980-talet gick in i en utdragen strukturell kris. Det innebar att befolkningen inledningsvis stagnerade, för att därefter falla samtidigt som medelåldern ökade. I det läget förvärrades utvecklingen av att skattekraften vek, samtidigt som omsorgsbehoven ökade (diagram 8). Beroendet av statliga bidrag ökade därmed och den situationen har inte förändrats nämnvärt under de efterföljande decennierna.

vattendelaren

Den svenska ekonomiska krisen under 1990-talet slog igenom i Östra Göinge både genom de nedskurna statsbidragen och de svaga skatteintäkterna. Därmed steg också kommunalskatten samtidigt som de sociala kostnaderna ökade trendmässigt. Situationen känns igen från många andra håll, och Tiebouts sätt att se på kommuner som producerande enheter ger en bra förklaring till varför befolkningen började falla snabbare än tidigare under just de åren. Fallet skulle under ett drygt decennium närma sig hundra personer per ålder. Trots att den industriella krisen inletts redan tio år tidigare var det alltså under nedskärningsåren som det verkliga fallet började. Som vi ser av diagrammen var kräftgången starkast i de förvärvsaktiva åldrarna. Det snabba befolkningsfallet mellan 1990 fram till åren kring 2005 antyder att man inte bara ska se till den industriella sysselsättningen om man vill förklara varför svenska bruksorter och glesbygden tappar befolkning. För att behålla och dra till sig

befolkning behöver kommuner utveckla alltmer aktiva förhållningssätt både till serviceutbudet och själva samhällsbyggnaden.

Vad gällde samhällsbyggandet såg situationen ju ut på ett lika stagnerande sätt, vilket tveklöst bidrog till den alltmer oattraktiva situationen. Den svenska bostadspolitiken dominerades fram till just 1990-takets början helt av den starkt reglerade bostadspolitikens effekter. När hyrorna frystes efter 1942 innebar det att ett kroniskt efterfrågeöverskott uppstod till det äldre och billigare beståndet, samtidigt som det innebar att fastighetsägarnas möjligheter att underhålla husen begränsades. Underskottet ledde till ”köer” på bostadsmarknaderna, vilket sedan drev fram ett forcerat byggande av flerbildshus i perifera lägen.

Den extremt höga byggtakten utgjorde en stor samhällsekonomisk belastning, vilket i mitten av 1960-talet drev på två besläktade processer som fem decennier senare fortfarande djupt påverkar det svenska samhällsbyggandet. Den ena av dessa var försök att genomföra en starkt centraliserande lagstiftning, vilket skulle ha lyft av mycket av ansvaret för resursfördelningen från finansministeriet och riksbanken. Den andra processen bestod i försök att avreglera bostadsmarknaden. Regleringen av marknaden hade i mitten av 1960-talet flera kom-

ponenter. Dels var hyrorna reglerade, men även bostadsrättspriserna var reglerade på samma sätt. Till det kom att även överlåtelsepriserna på villor med statliga lån var reglerade. De reformer som genomfördes efter 1967 innebar att dessa två sista marknader avreglerades. Allt detta går fortfarande att se tydligt i stadsbilden i de samhällen som utgör Östra Göinge och definierar den utvecklingspotential de har.

Det som sedan följde i början av 1970-talet var en mycket mer rörlig marknad, där både bilismens allt större utbredning och de fortsatta subventionerna av villaproduktionen hade stor betydelse. För en kommun som Östra Göinge hade det stor betydelse: subventionerna innebar att produktionskostnaderna jämnades ut över landet och det mönster som blev tydligt var att mindre och kommuner gynnades. Det innebar också att det till synes motsägelsefulla fenomenet av mängder av tomma hyreslägenheter som existerade bredvid en stor nyproduktion av friliggande villor blev utbrett. Fenomenet har stor betydelse idag och förklarar till exempel mycket av den svaga utvecklingen av villapriserna i de Östra Göinge och de andra nordskånska kommunerna. Småhusen är helt enkelt effekten av en tid när industrin fortfarande växte på ett delvis artificiellt sätt, samtidigt som bostads-

produktionen styrdes av statliga stöd och kvoter. Det innebär att utbudet av villor idag är starkt vilket pressar priserna på ett sätt som i länge omöjliggjorde nyproduktion. Situationen har sedan några år förbättrats, i hög grad genom en ökad betydelse för pendlingen. För att fortsätta att göra Östra Göinge attraktivt för nya invånare är det önskvärt att man vidgar utbudet av bostäder på så många sätt som möjligt.

De begränsade möjligheterna att bygga villor blir än tydligare när man inser att 1990-talet utgör den verkliga vattendelaren i hela efterkrigstidens samhällsbyggnadspolitik. Redan under 1980-talet hade den starkare internationaliseringen och allt friare kapitalmarknaden gjort att det blivit uppenbart att kommunerna knappast någonsin skulle få den synnerligen aktiva roll inom den statliga planeringen som de tidigare hade varit tänkta att ha. Men även om ambitionen av att centralplanera en sluten svensk ekonomi tynade under det decenniet var det inget emot det som hände under 1990-talet.

Den stora industrikrisen i början av 1990-talet var intimt sammankopplad med en statsfinansiell kris, som de borgerliga och socialdemokraterna i samförstånd löste genom att helt avsubventionera och höja skatterna i bygg- och bostadssektorn. Det gjorde att glesbygds kommunerna samtidigt utsattes

för kraftfulla minskningar av sysselsättningen, samtidigt som bostadsbyggandet i princip upphörde. I den marknadsstyrda byggsektor som existerat efter 1993 avgörs beslutet om att bygga eller inte helt av marknadspriserna. Med de låga priser på begagnade villor som dominerar i Östra Göinge och på mängder av andra platser kommer det som brukar kallas ”Tobins q” att bli tydligt negativt.¹³ Det innebär att nybyggnationen i stort sett upphörde.

Kombinationen av globalisering och marknadsstyrt samhällsbyggande gjorde större delen av de svenska kommunerna till passiva administrerade enheter för den nationellt bestämda offentliga servicen, medan de större städerna allt mer fann sin roll i en öppen global ekonomi. Det förklarar också varför framförallt Stockholm med kranskommuner kommit att spela en så aktiv roll i den institutionella konkurrens som Tibout beskriver. Globaliseringen och de nya kommunikationerna har helt enkelt än en gång gynnat de täta stadsrummen, när det visade sig att just tätheten skapade de värden som gjorde nybyggande möjligt. Den variation som Tiebout menar kommer att utmärka attraktiva kommuner märktes sedan tydligast i just denna region, där aktiva samhällsbyggnadsstrategier kombinerades med nya driftsformer.

Den stora skiljelinjen är tydlig när man tar del

Nästa uppslag: Ny lekplats i Hanaskog. Byggdes år 2016.

Uppslaget därefter: Skåneskogs spånskivefabrik är en typisk enplansanläggning av 1970-talstyp. Efter serien av konkurser och nedläggningar blev den till sist fabrik för Tarkett. Efter att golvbolaget lämnat lokalerna stod de länge tomma, men sedan i somras bedriver Haki återigen högmodern tillverkning i lokalerna.





av Östra Göinges översiktsplaner för de olika byarna i kommunen från 1989. Att översiktsplanerna gjordes berodde på att den nya plan- och bygglagen ställde krav på kommunerna att göra det. Men det material som togs fram speglade egentligen bara den stagnation som kommunen vid det laget hade hamnat i. Planerna är schematiserade och faktiskt i viss mån kalkerade på varandra, vilket gör att samma meningsformuleringar känns igen i planerna för Broby och Knislinge. Eftersom befolkningen sedan fortsatte att falla under 1990-talet och krisen då snarast intensifierades fick planerna inte heller någon praktisk betydelse.

När man går vidare i analysen kan man se stora likheter med mängder av andra svenska kommuner, men också en avgörande olikhet. Likheten är att mängder av framförallt inlandskommuner hamnat i samma svaghetsposition de senaste decennierna. Att de allra flesta av dessa haft en självklar huvudort har – i motsats till vad man trodde i samband med den stora kommunreformen – inte hjälpt dem på något sätt. Östra Göinge har här annorlunda förutsättningar genom att bestå av knappt ett flertal relativt likställda byar. I en omställningsperiod som det som karaktäriserat kommunen under det senaste tiotalet år har man också försökt utnyttja denna speciella förutsättning i hög grad.

När byar av den här typen påverkades av 1900-talets industrialisering ledde det både till konstruktiva och destruktiva tendenser. Åtminstone fram till 1950-talet var ofta den arkitektur som präglade samhällena och det samhällsbyggande som pågick attraktivt. Både äldre industribyggnader och egna hemsbebyggelse är idag ofta intressanta för ny bostadsutveckling. Under den senare delen av den industriella perioden blev dock de samhällsupplösande tendenserna tydliga, när både 1960- och 1970-talen präglades av stark utspridning, först med flerfamiljshus och sedan med villor. Paradoxalt nog blev därför de centrala delarna av byarna de mest eftersatta och förfallna.

Att återskapa de kvaliteter som fanns i byliv innan de upplöstes måste rimligen vara en mycket attraktiv utvecklingsväg. Kan byarnas kärnor återbefolkas kan de återigen vara grunden för en växande servicesektor. I kommunens arbete med översiktsplaner för Knislinge och Broby har också precis det draget betonats. Sannolikt kan den också användas än mer dynamiskt om kommunen kan finna rätt partners för att driva en samhällsombyggnad utifrån dessa speciella lokala förutsättningar.

I ett sådant här mycket mer dynamiskt sätt att arbeta finns det också en kvarhängande restriktion från den tid när landet dominerades av en ten-

dens mot starkare centralplanering. Under 1960- och 1970-talens utredningsarbete var avsikten att skapa en ”Riksplan” som skulle styra landets resurshushållning, varefter de olika kommunerna skulle konstruera olika bindande översiktsplaner utifrån denna riksplan. I det sista steget skulle översiktsplanerna falla sönder i rent exekutiva och formella detaljplaner. I det perspektivet är det också lätt att förstå att de enskilda kommunernas tillväxt inte sågs som något problem i samband med kommunreformen.

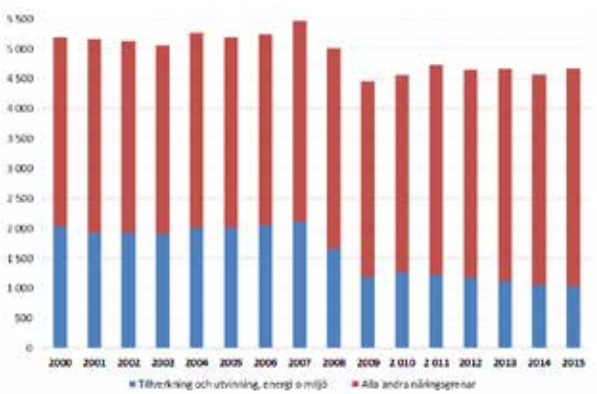
Grundmaterialet för att ta fram de riksintressen som skulle utgöra grunden för Riksplanen genomfördes åren kring 1970, men när sedan det enorma byggandet kollapsade fanns inte längre den resursbrist som tidigare hade dominerat landet. Riksintressena kom därför att samlas i den fysiska resursplaneringen, som länge fick en mycket liten betydelse i mindre kommuner, vilket tydligt framgår när man sätter sig in i hur planärenden drevs i Östra Göinge under 1970- och större delen av 1980-talen. Överhuvudtaget ger materialet i kommunens arkiv en mycket intressant bild av hur detta lagsystem har kommit att fungera.

Under samma tid pågick också arbetet med en ny plan- och bygglag, som inledningsvis var en funktion av arbetet med riksplanen men som sedan

fick andra förtecken. De sakkunnigas arbete var redan från början inriktat på att begränsa det enskilda användandet av produktionsfaktorn mark, vilket var helt i linje med riksplanarbetet och den resursbrist som rådde vid den här tiden. Denna restriktiva linje kom sedan att hänga kvar även efter att arbetet med riksintressena upphört, främst därför att mycket starka intressen arbetade med att begränsa konkurrensen på bostadsmarknaden.

Det innebar framförallt att hela bygglagsutredningen kom att arbeta med att öka restriktionerna för hur marken fick användas. Strandskyddet kom nu att utökas med till exempel skydd för jordbruksmark. När detta mer restriktiva bygglagssystem rörde sig fram mot att antas som helhet i riksdagen återstod att skapa ett förhållningssätt mellan den kommunala bygglagen och den riksomfattande resursplaneringen. Denna bindning skapades genom naturresurslagen, som omedelbart blev en mycket hårt kritiserad lag. De skyddsvärda områdena i landet har sedan ytterligare kompletterats genom EU:s Natura 2000-områden. Idag är det nödvändigt att hitta en rimlig avvägning mellan dessa restriktioner och en tillväxtstrategi som kan göra en kommun som Östra Göinge mer hållbar i framtiden.

Diagram 6. Antal arbetstillfällen i Östra Göinge 2000-2015, uppdelat i tillverkningsindustri och andra näringsgrenar.

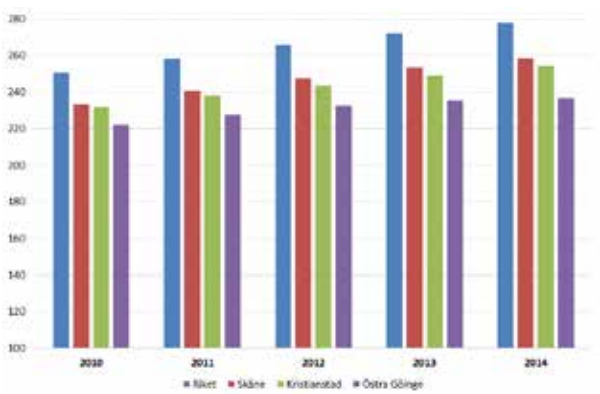


Källa: SCB:s statistik över dagbefolkning per näringsgren 2000-20015 i Östra Göinge enligt ny näringsgrensindelning, SNI 2007.

De fyra diagramen sammanfattar den situation som idag möter kommunen och med det också varför en fokuserad och tillväxtorienterad strategi är nödvändig.

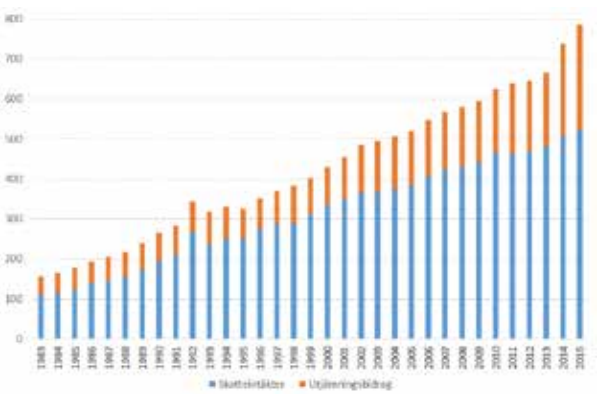
Diagram 6 visar att antalet arbetstillfällen i kommunen inte växer i takt med befolkningen. Framförallt syns också den verkligt långsiktiga trenden i kommunen: den ständigt krympande industrisysselsättningen. En framtida tillväxt måste komma från nya näringar och framförallt servicesektorn. Det kan bara uppnås genom en närmare anknytning till den övriga skånska ekonomin och en förtätning av tätorterna.

Diagram 7. Sammanräknad förvärvsinkomst (medelinkomst i tusentals kronor) för riket, Skåne län, Kristianstad och Östra Göinge, 2010-2014.



Källa: SCB:s statistik över sammanräknad förvärvsinkomst, medelinkomst för boende i Sverige den 31/12, tkr efter ålder, år och region.

Diagram 8. Utvecklingen av intäkter (mkr) i Östra Göinge, fördelat på skatteintäkter och statligt utjämningsbidrag, 1983-2015.



Källa: Östra Göinges utredningsavdelning.

Diagram 7 och 8 visar på den svaga inkomstutvecklingen och med det också det stabila och svagt växande beroendet av statliga utjämningsbidrag. Risken med ett sådant beroende demonstrerades tydligt under 1990-talet när statsbidragen skars ned. Dessutom innebär den svaga inkomstutvecklingen att effekten av eventuella skattehöjningar blir relativt liten. Enligt Tiebouts teori, som haft en ledande plats i studien, skulle det också göra kommunen mindre attraktiv för många pendlare.

Diagram 9 visar slutligen på samma behov av att attrahera fler invånare med högre sysselsättningsnivå och därmed också skattekraft. Flyktinginvandringen kan i sammanhanget ses som en investering om arbetstillfällena och därmed den ekonomiska aktiviteten i kommunen ökar.

Diagram 9. Inrikes och utrikes flyttningsnetto i Östra Göinge, 1968-2016.



Källa: SCB:s statistik över flyttningar efter år, region och tabellinnehåll.

göingemodellen och framtiden

Det var alltså en hel kombination av övergripande tendenser som Östra Göinge hade mycket begränsade egna möjligheter att påverka som gjorde att kommunen några år in på 2000-talet befann sig i en allt djupare kris. Den omfattande industriella strukturomvandlingen och effekterna av det marknadsanpassade byggandet var faktorer som påverkade alla svenska glesbygdskommuner och den utdragna skånska förskjutningen från nordost till sydväst var inte heller en fråga som gick att påverka på lokal nivå. Vid sidan av dessa ekonomiska begränsningar fanns också en institutionell som påverkade kommunens handlingsutrymme. Under 1960-talet hade Östra Göinge skapats som en sammanslagning av fyra mindre enheter. Konstruktionen var ett utslag av det decenniets tro på centraliserade administrativa lösningar. I nästa skede visade det sig att denna övergripande statliga strategi omedelbart förlorade

i betydelse samtidigt som delar av det nya lagsystem som ändå konstruerades begränsade kommuners egna möjligheter att agera aktivt.

Begränsningarna är viktiga att hålla i minnet när man ser till den förändringsprocess som initierades 2005, då kommunens utdragna svaghetstillstånd genomgick en akut förvärring genom nedläggningarna i Sibbhult och Broby. Intressant nog kom den förvärrade krisen i det läget att leda till en så radikal förändring av det kommunala arbetssättet att den tio år senare rankas bland Sveriges mest intressanta offentliga arbetsgivare. Det var just krisstämningen som provocerade fram den vändningen, genom att möjliggöra en blocköverskridande politisk samling som efter några år mynnade ut i den helt nya ”Göingemodellen”.

Både i offentligt material och vid personliga samtal med deltagarna i processen beskrivs den situation som kommunens politik och förvaltning befann sig i en bit in på 2000-talet som en återvändsgränd. Det fanns ”ingen vision om framtiden, inget tillväxtperspektiv och ingen helhetssyn”. Kommunala beslut fattades i stuprörsliknande strukturer utan hänsyn till vad som pågick i andra sektorer. Eftersom befolkningen både minskade och åldrades krympte skattebasen, vilket satte hela fokuset på kostnader, eventuella skattehöjningar och sparande. Man var

inne i en negativ utvecklingsspiral som verkade omöjlig att hejda.

Tommy Johansson, som då var socialdemokratisk kommunstyrelseordförande, tog initiativ till politiskt övergripande samtal om situationen. De mynnade ut i en samsyn kring problemen och rekryteringen av en ny kommunchef som skulle leda förändringsarbetet. Erik Lidberg som rekryterades kom att bli betydelsefull för genomförandet av en näringslivsinfluerad förändringsmodell som byggde på tre delar: strategi, struktur och arbetssätt/kultur. I normala fall bygger den typen av förändring på att strategin definieras först, varefter strukturen följer i nästa steg. På grund av det tempo som ansågs nödvändigt för att initiera en vändning kom Östra Göinge istället att genomföra flera steg samtidigt.

Den övergripande strategin har tagit fasta på behovet av befolkningstillväxt och därmed också en expansiv ekonomi och starkare skattebas. Som en målsättning för det skapades visionen ”15 000 stolta Göingar”, vilket tydligt signalerade ett brott på den flera decennier långa stagnationen. Därför fick samhällsbyggandet omedelbart en absolut nyckelroll i det arbete som pågick under det senaste decenniet. Boendet, kommunikationerna, företagandet och kunskap/kompetens identifierades som nyckelfaktorerna för att skapa denna tillväxt.

Strukturellt bedömdes den gamla förvaltnings- och nämndorganisationen som föråldrad. Enkelheten i målen var tydlig i den nya organisationen, där förvaltningens olika verksamhetsområden är organiserade direkt under kommunstyrelsen och kommunchefen som fungerar som förvaltningschef. Kommunfullmäktige arbetar med framtidsfrågor genom olika beredningar.

På samma sätt som strategi- och strukturtänkandet hämtade inspiration från industriellt verk samma företag kom arbetet med genomförandestrategin och organisationskulturen i den reformerade förvaltningen att hämta inspiration från liknande rötter. Scanias Lean-tänkande, som karakteriseras av flexibilitet och ständigt lärande, var välkänt sedan tidigare i kommunen. Centralt för arbetet är en oavbruten kommunikation mellan ledning och medarbetare.

Hela förändringsarbetet formaliseras och sammanfattas i Göingemodellen, vilken kan ses som ett systematiserat styrdokument och medel för att förverkliga visionen om 15 000 invånare. Det som betonas i modellen är enhetlighet, hög kvalitet på kommunens tjänster och ett ständigt förändringsarbete. Det otvetydiga målet för verksamheten är en stark och växande medborgarnytta. Den europeiska socialfonden stöttade den omfattande

utbildningsinsatsen GoingLean som förankrade modellen och arbetssättet bland kommunens medarbetare. Enligt de flesta existerande mätningar har arbetet fått effekter genom att kommunens resultat förbättrats i ett flertal rankningar.

Av stor betydelse för det praktiska arbetet var övergången till flerårig mål- och resultatplanering. Det innebär att de övergripande målen sätts av politikerna medan det detaljerade budgetarbetet sker på tjänstemannanivå. Skillnaden i arbetssättet sammanfattades för något år sedan av en politiker: ”När jag började i fullmäktige kunde vi sitta i budgetdebatten och debattera om det skulle planteras blommor för 300 000 eller 400 000 kronor i Knislinge. Det ska vi slippa nu när fokus ligger på de stora och långsiktiga frågorna”. Självklart har det också lett till en politisk debatt om hur maktfördelningen bör se ut mellan politiker och tjänstemän i kommunen.

Organisationen har på många sätt fått betydande positiv betydelse. Dess betydelse för kommunens förbättrade ekonomi de senaste åren analyserades för två år sedan av den avgående ekonomichefen på ett tydligt sätt: ”Den nya organisationen har gjort att alla arbetar åt samma håll. Tidigare kämpade nämnderna om att få så mycket som möjligt till sin verksamhet, vilket också innebar att det var viktigt

att göra slut på alla pengar innan det var ett nytt budgetår”. På ett tydligt sätt är det också det här arbetssättet som förra året gjorde att kommunen placerades som en av Sveriges femtio intressantaste offentliga arbetsgivare i en uppmärksammas ranking.

Det kommunala arbetet har alltså under den senaste tioårsperioden förändrats på ett tydligt sätt. Framförallt har det aktiva förhållningssättet till samhällsbyggande fått en nyckelroll. Den kommunala tillväxtstrategin innebar att översiktsplaneringen fick en helt annan betydelse än tidigare. Arbetet med en ny kommunal översiktsplan inleddes under 2009 och har sedan fortsatt med att fördjupade översiktsplaner tagits fram för de olika delarna av kommunen. Eftersom fokus nu handlade om att skapa utrymme för expansion snarare än att ta den för given är planerna inriktade både på att öppna nya kommunikationsmöjligheter och att identifiera nya attraktiva bostadsutvecklingsmöjligheter.

För var och en av kommunens olika byar har dessa planer kommit att prioritera en förtätning av de olika centrumområdena. Orsaken till det har inte uttryckligen varit den bostadspolitiska process som beskrivits tidigare i den här rapporten, utan man har istället nått fram till förtätningsstrategin utifrån en vilja att öka den möjliga kollektivtrafiks-

tätheten. Även trygghetsaspekten framhålls. Men framförallt har strategin handlat om ett återuppbyggande av byarna.

Hur den tidigare utspridningen rent praktiskt hade gått till beskrivs framförallt i den fördjupade översiktsplanen för Knislinge, där effekterna av både den industriella eran och den bostadspolitiska period som dominerades av utspridningstendenser redovisas. Effekterna av detta i form av stadsmässiga ”hål” och svag serviceefterfrågan är också uppenbara i de flesta av kommunens byar. Allt detta innebär således att de potentiellt mest attraktiva områdena ofta varit de minst utvecklade, vilket idag gör dem synnerligen lämpade för den strategi som stakas ut i kommunens nya översiktsplaner.

Men den mest synbara vändningen finns i befolkningsutvecklingen. Här kom vändningen 2010 och den blir sedan starkare för varje år som går. Men här syns också den känslighet och de potentiella problem som finns med tillväxten. Det är påtagligt hur starkt siffrorna är knutna till flyktinginvandring, för flyttnettot mot resten av landet fortsätter att vara negativt. Det behöver naturligtvis inte vara negativt, men den stora skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda skapar här ett betydande potentiellt problem inom

bara något år, vilket inte minst är tydligt i ljuset av de höga arbetslöshetssiffrorna.

Om Östra Göinges förbättrade resultat ska kunna upprätthållas bygger det på att kommunen får en inflyttning av medelinkomsttagare och att sysselsättningsgraden bland de utlandsfödda stiger. Rimligen är båda dessa variabler beroende av hur väl expansionen av byggplanerna i byarna lyckas. En förtätning på det sätt man önskar sig kommer i så fall att leda både till inflyttning och skapa ett underlag för en förbättrad och sysselsättningsintensiv servicesektor.

Man kan se globaliseringen i flera dimensioner: den första som inleddes under 1950-talet som ett inledningsvis ökat internationellt varuutbyte vilken fördjupades till kapitalmarknaderna och sedan till själva ägandet av företagen. För Östra Göinges del var det en process som paradoxalt nog slutade i en allt starkare avskärmning från omvärlden. Det som nu pågår sedan några decennier tillbaka är en fördjupad rörlighet av människor som på ett helt annorlunda sätt kommit att påverka kommunens situation. Så här långt överväger de positiva effekterna, helt enkelt därför att den nyanlända befolkningen stimulerat en ekonomi som annars sannolikt hade befunnit sig i ren tillbakagång. Men för att dessa effekter ska bli permanenta krävs det nu andra

stimulerande åtgärder. Det är svårt att se varifrån de kan komma förutom från en förstärkt utveckling av själva samhällsbyggandet. Den vägen kan kommunen dessutom både öka sysselsättningsgraden och tillföra en ny köpstark inflyttande befolkning. Alternativet är inte uppmuntrande, för då fortsätter helt enkelt utflyttningen till grannkommunerna samtidigt som inflyttningen från resten av världen på sikt minskar. Efterhand ökar i det här scenariot också de sociala kostnader som är förknippade med invandringen. En återgång till ett mer stagnerande tillstånd skulle dessutom förvärpa dessa genom att möjligheterna till sysselsättning minskade.

De senaste tio åren har en kombination av tydliga strategiska mål, fokuserat förvaltningsarbete och stark invandring skapat nya möjligheter i Östra Göinge för första gången på mycket länge. Här visar Göingemodellen på de potentiella möjligheter som existerar för svenska glesbygdskommuner: attraktiva bostäder, utbyggd infrastruktur, effektiv kommunal förvaltning och ett bra företagsklimat. Det förändringsarbete som det inneburit hittills är anmärkningsvärt och stämmer dessutom väl in som delar av den kravbild som nu finns för hela landet, när det krävs betydande mängder nya bostäder och sysselsättningsmöjligheter. Men eftersom flera av de negativa omvärldsförändringar som

provocerade fram förändringsprocessen fortfarande finns kvar kommer det att fortsätta att krävas en allt mer intensiv och fördjupad integration och kommunikation med regionen och det omgivande näringslivet. Om inte det förverkligas kommer de resultat som är potentiellt möjliga inte att kunna uppnås, hur goda intentionerna i kommunen än är.

footnoter

¹ Tiebout, C., (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64 (5): 416–424. Jämför Urban Strandberg, "Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket" i bilaga till SOU (2007:93) *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, Stockholm.

² Zipfs lag definierar hur orterna i en region eller land förhåller sig till ett varandra. I idealfallet för den största orten värdet talet 1 så har den näst största 0,5, den tredje 0,25. En region där den största orten har en miljon invånare ska alltså följas av nästa med en halv miljon och så vidare. Se Region Skåne (2011) *Flerkärnighet i Skåne*, Kristianstad.

³ Pérez-Campuzano, E., Guzmán-Vargas, L., och Angulo-Brown, F., (2015) "Distributions of city sizes in Mexico during the 20th century" i *Chaos, Solitons & Fractals*, Volume 73, April 2015, s. 64–70.

⁴ Se ESRI/ArcGIS [http://desktop.arcgis.com/en/arcmap/10.3/tools/spatial-statistics-toolbox/mean-center.htm].

⁵ Jacobs, J., (1969) *The Economy of Cities*, New York och Jacobs, J., (1984) *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York.

⁶ Ett företag som IKEA passar väl in i en sådan här förklaring. Det utvecklades i en lokal kunskapsram och har sedan helt och hållet växt i takt med att omvärlden expanderat. Det är också ett närmast extremt exempel på hur det kan driva utvecklingen i en mindre svensk kommun.

⁷ Effekterna blir tydliga när man läser statliga utredningar om industristrukturen i södra Sverige från tidigt 1970-tal. När man idag går igenom de anläggningar som listas där slås man dels av hur ålderstigna många av dem var redan då, dels av att nästan alla idag är nedlagda och har lämnat avfolkade bygder efter sig. Se t.ex. SOU (1971:85) *Lokalisering av skogsindustri i södra Sverige*, Stockholm.

⁸ Se t.ex. Dahlkvist, M., och Strandberg, U., (1994) "Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 97, nr. 1.

⁹ Bokslut för Östra Göinge 1990.

¹⁰ Kommunblocksindelningen i Kristianstads län, bilaga D II, s. 59.

¹¹ Ibid., s. 60-61.

¹² Omdömet är baserat på en genomgång av samtliga existerande årsredovisningar för kommunen.

¹³ Mycket enkelt kan Tobins q tolkas som att nybyggen bara kan starta om priset på äldre fastigheter överstiger nyproduktionspriset.



Följande uppslag:

Östra Göinge är naturskönt. Bilderna på uppslagen kommer från trakterna av Almaån. Det vackra landskapet borde kunna bli en mer aktiv tillgång både för den växande besöksnäringen och för att attrahera fler nya boende. En aktiv marknadsföring och förbättrade kommunikationer är en förutsättning för den utvecklingen.

Avslutande uppslag. Bilder från kommunens olika delar. Centrala Broby, Skåne lyfter i centrala Broby försmmaren 2016, Glimåkra lekplats, Invigning Knislinge lekplats hösten 2014, Tydinge sommaren 2016.











