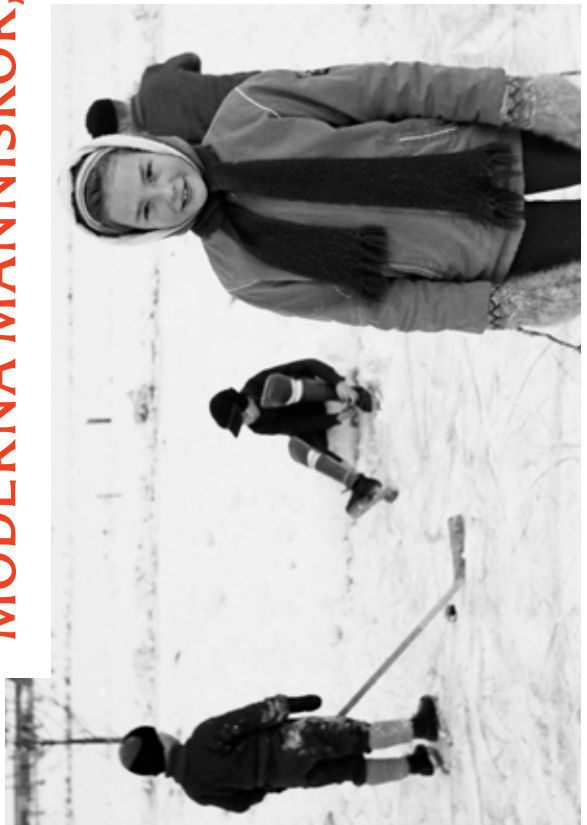




MODERNA MÄNNISKOR, GAMLA GEMENSKAPER



MODERNA MÄNNISKOR, GAMLA GEMENSKAPER

SKL Kommentus AB
Hornsgatan 15, 117 99 Stockholm
Tfn 08-709 59 00, www.skllkommentus.se

Beställ eller ladda ner på [webbutik skl.se](http://webbutik.skl.se)

Projektledare: Mattias Nykvist
Grafisk form: Filip Rensfelt och Finntorp Grafisk Form
Bildredaktör: Anna Björnström
Tryckt av Livonia Print, Lettland 2013
ISBN 978-91-7345-292-2

HENRIK BERGGREN

**MODERNA
MÄNNISKOR,
GAMLA
GEMENSKAPER**

KOMMUNERNA OCH
VÄLFÄRDSSTATEN EFTER
ANDRA VÄRLDSKRIGET

INNEHÅLL

- 7 FÖRORD
- 11 KAPITEL 1:
PÅ VÄG MOT DET STARKA
SAMHÄLLET 1942-1954
- 41 KAPITEL 2:
REKORDÅREN
1955-1975
- 69 KAPITEL 3:
LOKALSAMHÄLLET
TUR OCH RETUR
1976-1991
- 97 KAPITEL 4:
VALFRIHET, VINST
OCH KOMMUNALT
SJÄLVSTYRE
1992-2013
- 121 LITTERATUR
- 127 BILDER

FÖRORD

Förra hösten fick jag ett telefonsamtal från SKL:s ordförande Anders Knape. Min första tanke – har man jobbat på DN:s ledar- och kulturredaktion blir man lätt en aning defensiv – var att han ville klaga på något förgripligt jag skrivit.

Men till min förvåning undrade han om jag ville medverka i 150-årsjubileet av 1862 års kommunalförordningar. Han hade läst min biografi över Olof Palme och trodde att jag var rätt person för att skriva om kommunernas roll i uppbygget av välfärdsstaten efter andra världskriget.

Smicker fungerar förstås alltid. Men faktum var att jag också tänkt en hel del på detta ämne under arbetet med *Underbara dagar framför oss*. Omvandlingen av de svenska kommunerna efter andra världskriget har med rätta kallats för en ”tyst” eller till och med ”oblodig” välfärdsrevolution; från omkring 2 500 kommuner varav många inte hade resurser att driva skolor, ta hand om äldre eller ens sophämtning till dagens 290 kommuner som går direkt in i medborgarnas liv, från barnomsorg till äldreboende.

Avsikten med denna bok är att gestalta denna kommunala välfärdsrevolution, från dess trevande början mitt under andra världskriget till dagens heta debatt om vinst och valfrihet. Dels skildrar jag de politiska processerna på nationell nivå som satte ramarna för kommuner och landsting, dels försöker jag ge en bild av vad som hände med det svenska lokalsamhället, med de vanliga medborgarna och deras valda företrädare.

Berättelsen är kronologisk. Men det finns två underliggande teman. Det första rör konflikten mellan privat och offentligt. Här kan man lätt få känslan att historien går i cirklar. Kommunernas uppgång som välfärdsproducenter på fyrtio- och femtiotalen börjar med att man inkorporerar och expanderar frivilliga verksamheter som tidigare skötts av civilsamhället i form av föreningar, folkrörelser och välgörenheter: daghem, fritidsverksamhet, hemvård och så vidare. Men under de senaste decennierna har vi sett den motsatta rörelsen: kommunerna lägger ut alltmer av sin verksamhet på privata aktörer. Frågan är om det är en återgång till det gamla; snarare verkar det som att vi har trätt in i ett nytt historiskt skede.

Det andra är ”det svenska kommunala självstyret”. Det vore frestande att säga att med detta förhåller det sig som med ”det heliga romerska riket”, det vill säga det är varken särskilt svenskt, kommunalt eller något självstyre. Men det vore att missa poängen. ”Kommunalt självstyre” betyder något i Sverige – men meningarna är delade om innebörden.

En del menar att det är ett demokratiskt mandat för medborgarna att dana om sitt lokalsamhälle, andra ser det som ett skydd mot en aggressiv statsmakt som ständigt lägger nya pålagor på kommunerna. Därför kan retoriken kring det kommunala självstyret användas för att legitimera två motsatta politiska program: å ena sidan skapandet av mindre, mer överblickbara lokalsamhällen, å andra sidan skapandet av stora effektiva kommunala serviceenheter.

Ett stort tack till personer som på olika sätt hjälpt mig längs vägen: Bo Per Larsson på SKL, Tryggve Larsson och Thord Strömberg i Örebro; Sam Carlsson, Johan Aspfors och Bo Ståldal i Nacka; Bo Gertsson, Inga-Lill Hellberg och Göran Berggren i Staffanstorps; Stephan Bergman på Scanpix; Stadsarkivet i Örebro och slutligen Per T Ohlson som öppnade både sin lägenhet och Sydsvenskans arkiv för mig.

Henrik Berggren

Stockholm den 25 oktober 2013

1

KAPITEL 1: PÅ VÄG MOT DET STARKA SAMHÄLLET 1942-1954

1942 var ett dramatiskt år. Den tyska krigsmaskinen som med skräckinjugande effektivitet lagt Europa under sig hade börjat hacka. Från Nordafrika kom nyheten att Rommel besegrats vid el-Alamein och på östfronten rapporterades att Röda armén gått till offensiv mot de tyska styrkor som ockuperat Stalingrad. Men i Asien gick de kejserliga japanska arméerna från seger till seger: Singapore, Burma, Filippinerna. Och i delar av den svenska pressen började det komma rapporter från Tyskland och Östeuropa om ett fruktansvärt massmord på judar.

I det neutrala Sverige fanns utrymme att fundera på andra saker än kriget. En sensommarkväll på Stockholms stadion sprang Gunder Hägg 3 000 meter på 8.01,2 minuter, vilket blev hans sjätte världsrekord för året. Kampen mot den fruktade lungsjukdomen tuberkulos fortsatte med skärmbildningskampanjer i Norrland. På Dramaten spelade Lars Hansson Hamlet i en rolltolkning där prinsen lekte ”föraktfullt med människorna” enligt kritikerna. Och även om det gick på sparlåga fortsatte det reformarbete som den socialdemokratiska regeringen inlett under trettioalet. Eller åtminstone planeringen av det.

En fråga som uppmärksammats precis innan kriget bröt ut var klyftorna mellan stad och land i Sverige. Många av framstegen under trettio-talet hade skett i städerna: barnrikehus, sjukhus, förbättrad sanitet, förlängd folkskola, mödravård, djärv funkisarkitektur. Men även om städernas andel av befolkningen växte stadigt bodde hälften av svenskarna ännu på landsbygden i mitten av 1930-talet. Långt ute i skogar och avlägsna fjälldalgångar fanns det små samhällen med enkla handelsbodas, dragiga missionshus och gistna folkskolor. Och de bördiga jordbruksslätterna var ännu tätbefolkade med stora bondgårdar med tjänstefolk, stenkyrkor, prästgårdar, jordbrukskassor, sparbanker, provinsialläkare och kommunalkamrerer.

Det var just de senare kategorierna som journalisten och författaren Lubbe Nordström intervjuade i sitt berömda radioreportage *Lort-Sverige*. Våren 1938 hade han rest runt i Sverige och beskrivit hur ”den nedre kvartilen” levde i smutsiga, kyffiga stugor där loppbitna barn trängdes med lungsjuka gamlingar som spottade blod. Budskapet var att i det moderna Sverige, förebild för världen som medelvägen mellan kapitalism och kommunism, fungerade inte välfärdssamhället på kommunal nivå:

Det hela måste omorganiseras. Vad som därför först och främst behövs är en ordentlig påkörare från högre ort. Och vidare: det måste bli bostadsinspektörer för större helhetsdistrikt ... och en sträng byggnadsordning inte bara för städerna utan för alla samhällsbildningar. Annars kommer här förr eller senare ... att bli en katastrof ...

är en tämligen typisk kommentar från en av Nordströms sagesmän.

En ”ordentlig påkörare från högre ort” var också på väg. Sedan några år tillbaka satt en särskild socialvårdskommitté i Stockholm och funderade på hur man skulle kunna hjälpa människor i nöd på ett bättre och effektivare sätt. Man utredde socialförsäkringarna, kommunernas ålderdomshem, mödravården, barnhem, bidragsförskott, folkpensionerna

och mycket annat som hade att göra med den grundläggande välfärden. Men på område efter område upptäckte man samma problem: många av de 2 500 kommunerna runtom i Sverige var alldeles för små för att kunna ta hand om sina invånare på ett tillfredsställande sätt. Skatteunderlaget var för litet för att klara av de nya ambitionerna för social välfärd som upprättats under 1930-talet. Dessutom fanns en oro för rättssäkerheten: intimiteten i personliga relationer kunde lätt påverka beslut om fattig- eller åldringsvård i småkommunerna.

Det fanns sätt att lösa problemet. Flera små kommuner kunde gå samman i ett så kallat *kommunalförbund* för att till exempel bygga ålderdomshem eller anställa hemhjälp och sjuksköterskor. Men det gick för långsamt, om det nu berodde på svårigheter att komma överens eller bara allmän tröghet på kommunal nivå. Men staten kunde inte tvinga kommunerna att samarbeta, det skulle vara ett intrång på något som betraktades som en svensk konstitutionell princip: det kommunala självstyret.

Någon gång under år 1942 gick därför experterna i socialvårdskommittén till Kanslihuset i Gamla stan för att diskutera problemet med socialminister Gustav Möller. Han var ett tungt kort: en 58-årig veteran som deltagit i arbetarrörelsens genombrottsstrider under första världskriget och varit socialminister sedan 1933. Född i en nästan trasproletär miljö i Malmö hade han enormt patos för att förbättra villkoren för samhällets svaga grupper, framför allt ensamstående mödrar och föräldralösa barn. Nu satt han i Per Albin Hanssons samlingsregering som skulle lotsa det neutrala Sverige genom kriget.

Tjänstemännens förslag var att driva på bildandet av frivilliga kommunförbund. Samtalet gick fram och tillbaka tills socialministern plötsligt sade: ”Nej, vi slår ihop kommunerna istället. Jag tror inte på kommunalförbund.” Det ledde till omedelbara invändningar från justitieministern. Det skulle kräva en diktatur att driva samman alla de gamla församlingarna som gick tillbaka till hedenhös, förklarade han. Men Möller hade bestämt sig.

Den 30 juni 1943 tillsatte så regeringen *kommunindelningskommittén*

ÖREBRO: STILLA FLYTER SVARTÅN

I början av femtiotalet var Örebro ännu lika stillsamt som Hjalmar Bergman gestaltade Wadköping vid 1900-talets början:

Slottets fyrkant höjde sig till höger ... på vänster hand [låg] läroverket, som platt och långt låg framstupa på sin öken till sandplan. Gatorna öppnade sig fläckfria och tomma i morgonljuset och tystnaden var fullständig. Endast från den aldrig slumrande bangården hördes lokens ilskna frustande ...

Örebro hade visserligen vuxit i alla riktningar med såväl arbetarbostäder och prunkande medelklassvillor; sekelskiftets 25 000 invånare hade blivit 62 000. Men den Parisinspirerade stadsplanen från 1870-talet låg ännu fast. Antalet motorfordon hade ökat, men de fick ännu dela gatorna på samma villkor som hästdragna kärror, mopedister och cyklister.

Den första skofabriken hade öppnat 1895 och vid första världskrigets utbrott fanns det 21 skofabriker i Örebro. Men sekelskiftet hade också fött fram andra industrier: Kexfabriken, Centrala Järnvägsverkstäderna och Velicopedfabriken Engelbrekt.

Trots den snabba industrialiseringen var klassförhållandena i 1950-talets Örebro harmoniska. Det gamla Örebro hade varit varit en medelklasstad där en

stor majoritet av köpmän, bönder och småföretagare garnerats med ett litet skikt av ämbetsmän och storföretagare. Men med sin folkrörelsekultur och sitt starka självförtroende blev industriarbetarna delaktiga i den dominerande medelklasskulturen.

Sedan 1800-talet hade Örebro varit präglad av ett väl organiserat föreningsliv: den starka frikyrkorörelsen med 33 olika kyrkor och samfund, nykterhetsrörelsen och en stark arbetarrörelse med fackföreningar, Folkets hus, SSU-klubbar, Konsumbutiker. Även om det fanns motsättningar – de frireligiösa ogillade ofta socialismen – fanns det också många beröringspunkter, inte minst när det gällde den positiva hållningen till såväl individuellt bildningsarbete som socialpolitiska reformer.

De styrande organen i Örebro – kommunfullmäktige, drätselkammaren och magistraten – hade medeltida ursprung. Att staden var en makt som örebroarna hade att räkna med kunde också avläsas av det stadshus som uppförts i mitten av 1800-talet, en trevåningsbyggnad vid Stortorget med torn, spiror och trapphus. Den nygotiska stilen var avsedd att väcka en medeltida känsla av gemenskap; framför huset står Engelbrekt fortfarande staty.

Sedan 1934 styrdes staden av socialdemokraterna, ett maktövertagande som innebar att kommunledningen blev mer benägen att höja skatterna och satsa mer på

sociala insatser. De partipolitiska skillnaderna var tämligen tydliga; lokaltidningarna Nerikes Allehanda, Örebro Dagblad och Örebro-Kuriren representerade folkpartiet, högern respektive socialdemokraterna. Men i många fall kunde socialdemokraterna få stöd av liberalerna, vars frireligiösa väljarkår ofta bejakade sociala reformer även om de misstrodde arbetar-rörelsens politiska ambitioner på nationell nivå.

De kommunala förpliktelserna i början av femtiotalet var begränsade. Mest pengar lade Örebro stad på energi, vatten och avlopp, omkring en fjärdedel av den kommunala utgiftsbudgeten år 1955. Sedan följde utbildning, vilket framför allt handlade om stadens primärskolor (läroverken var statliga) och tog 20 procent av budgeten. Den tredje största posten var social omsorg, som stod för tolv procent av stadens utgifter.

Örebro hade tidigt byggt ut folkskolan i riktning mot en allmän grundskola. Ett frivilligt sjunde folkskoleår hade införts redan före första världskriget och under mellankrigstiden skapades en frivillig fyraårig påbyggnadsskola, en så kallad praktisk realskola. År 1936 hade den sjuåriga folkskolan blivit obligatorisk i Örebro och 1943 infördes ett åttonde skolår. Till detta kom fria skolmåltider, skoltandläkare och en rad andra reformer som placerade Örebro i nivå med storstäder som Stockholm och Göteborg när det gällde socialt ansvar för skoleleverna.

De sociala kostnaderna handlade främst om åldringsvård och socialhjälp. Örebro stad hade ett stort vårdhem, det gamla fattighuset samt två mindre ålderdomshem. Där blandades friska fattigpensionärer med sjuka, dementa och sinnessjuka åldringar. Ansvar för de äldre låg i huvudsak på deras vuxna barn, som hade en lagstadgad plikt att försörja sina föräldrar. De som behövde samhällets hjälp – så väl arbetsföra som pensionärer – fick vända sig till en instans som fram till 1948 hetat fattigvårdsstyrelsen men nu döpts om till socialbyrån.

I slutet av fyrtiotalet fanns fyra kommunala daghem samt en handfull familjedaghem i Örebro; det innebar ett par hundra daghemsplatser i en stad med omkring 8 000 barn under fyra års ålder. Det betraktades som mer eller mindre självklart att kvinnor skulle hålla sig borta från arbetsmarknaden så länge barnen var små. Men det fanns ändå förvärvsarbetande mödrar; en tredjedel av de anställda inom stadens sko- och textilindustri var kvinnor.

Kommunens daghem hade startats av husmorsföreningar och efter hand tagits över av barnavårdsnämnden. Större delen av all idrotts- och fritidsverksamhet stod för eningslivet och privata aktörer för. Det stora Idrotts- huset som invigts 1946 ägdes av en förening, även om kommunen ställt upp med lån. Över huvud taget stod kyrkorna, välgörenhetsföreningarna, idrottsrörelsen, arbetarrörelsen och andra folkrörelser för mycket av frivilliga sociala aktiviteter.

Boendestandarden i Örebro var ännu miserabel. Mer än hälften av örebroarna bodde i lägenheter med ett rum och kök eller mindre. Många hade utedass och saknade centralvärme, rinnande varmvatten och tvättstuga. Omkring 2 300 personer saknade egen lägenhet och 3 500 hade en bostad men ville ha en bättre. Men saker och ting höll på att hända i kommunen. Stadsplanarkitekten hade börjat planera för en utbyggnad av staden och 1946 hade stiftelsen Hyresbostäder i Örebro bildats. Året efter kom den nya byggnadslagen som gav kommunerna ett utökat ansvar för planering och reglering av den fysiska miljön. Ungefär samtidigt togs det första spadtaget för ett modernistiskt bostadsområde i Rosta med 1 340 nya lägenheter.



ÖREBRO

som lade fram sitt slutbetänkande drygt två år senare. Det berörde enbart de så kallade *landskommunerna*; i de mer urbana kommunerna (*städer, köpingar* och *municipalsamhällen*) ansågs befolkningsunderlaget vara tillräckligt. Omkring hälften av de 2 343 landskommunerna hade mindre än tusen invånare och enbart 530 hade fler än tvåusen invånare. Spännvidden var stor, den minsta landskommunen hade 78 invånare och den största 24 296.

Kommittén konstaterade också att staten hade lagt på kommunerna ett allt större ansvar sedan det svenska kommunväsendet skapats i mitten av 1800-talet. Skolan, fattigvården, polisen, nykterheten, barn- och ungdomsvården – alla dessa klassiska områden för kommunalverksamhet hade utvecklats starkt under mellankrigstiden. Dessutom hade nya ansvarsområden tillkommit: pensioner, bostadsbyggande och arbetslöshetsfrågor. Kommittén fastställde utifrån dessa ansvarsområden hur många invånare som krävdes för att den kommunala servicen skulle kunna upprätthållas på ett bra sätt: mellan två och tre tusen.

Men även om siffrorna talade sitt tydliga språk, fanns det ett stort problem. De svenska kommunerna hade ju – sedan hedenhös, sade somliga – rätten till självstyre. Skulle de verkligen acceptera att staten ritade om kommungränserna så att gamla gemenskaper och identiteter upplöstes?

DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET

Begreppet ”kommunalt självstyre” har långt ifrån någon entydig betydelse. Rent formellt gör det sitt inträde i 1862 års *kommunalförordning* som skapade det svenska kommun- och landstingssystemet genom att omvandla de gamla kyrkliga socknarna till kommuner. Socknarna blev till *landskommuner* och bildade tillsammans med städer och köpingar en ny lokalpolitisk nivå i den svenska enhetsstaten: kommunen. Tanken med landstingen var att de skulle bli en mellannivå för att fatta beslut om vissa gemensamma angelägenheter, framför allt hälsovård och

kommunikation. Det var en del av Louis de Geers stora representationsreform 1865; kommunerna och landstingen blev valförsamlingar för den nyinrättade första kammaren.

Att kommunerna skulle få mer makt och självständighet gentemot staten var framför allt ett liberalt krav. 1800-talets radikaler såg kommunerna som en naturlig och demokratisk gemenskap till skillnad från den repressiva överhetsstaten. De konservativa var däremot oroad för att det kommunala självstyret skulle undergräva statens auktoritet och splittra nationen, ett synsätt som skulle leva vidare hos de statsbärande partierna i Sverige in i vår tid.

Lösningen blev en kompromiss där de svenska kommunerna fick en stark ställning men vars mandat kom uppifrån. Sverige är vad man brukar kalla en *enhetsstat*, det vill säga ett område där staten har monopol på makten i kraft av en gemensam och centraliserad lagstiftning. Det innebär att makten delegeras nedåt; det är den svenska staten som ger kommunerna självstyre och inte kommunerna som tillsammans konstituerar den svenska staten.

Det betyder inte att talet om ”det uråldriga svenska kommunala självstyret” är en historisk fiktion. De socknar som föregick vår tids kommuner hade en stark tradition av självförvaltning och lång tids vana vid att förhandla med centralmakten. Och även om Sverige (och Norden) kommer till korta i förhållande till Tyskland, Schweiz och Österrike, ger de svenska kommunernas rätt att beskatta sig själva en hög grad av självstyre jämfört med resten av Europa. På såväl Brittiska öarna som de länder som omfattas av den napoleonska förvaltningstraditionen (Frankrike, Italien, Spanien, Portugal, Grekland) är kommunerna i hög grad underordnade statsmakten.

Men om rätten att beskatta sig själv – snarare än begränsningar av den federala makten – är grunden för självstyret uppstår en annan fråga: Om det finns alltför få människor att beskatta, om pengarna inte räcker till, kan man då verkligen säga att kommunerna är ”självstyrande”? Det svar som kommunindelningskommittén gav 1945 var ett entydigt ”nej”. De

små kommunerna klarade inte av sina uppgifter. Lösningen var större kommuner med bättre skatteunderlag, opartiska tjänstemän och bredare urval av möjliga förtroendevalda.

Det fanns förstås ett annat möjligt svar: att problemet var att staten lade alltför många kostsamma välfärdsuppdrag på de små kommunerna. Men alla politiska partier i Sverige tycks ha varit eniga om att välfärden skulle förbli en kommunal fråga. Om man skulle åstadkomma något konkret för medborgarna – nya bostäder, bättre skola, tillgång till bibliotek och kultur, äldreomsorg – sådant som märktes i deras vardagliga liv, var det enbart i kommunerna detta kunde ske. Och det innebar i sin tur att alla kommuner måste bli någorlunda likställda när det gällde resurser. Även om det fanns ett brett stöd för reformen var det socialdemokratiska partiet mest drivande. Arbetarrörelsen såg kommunerna som ett viktigt verktyg för att förverkliga välfärdssamhället. I riksdag och departement kunde man påverka det som låg inom det statliga området: semesterlagar, barnbidrag, socialförsäkringar. Men skola, polis, äldreomsorg, fattigvård, sjukvård, hälsa och idrott, bibliotek och teater – ja, nästan allt som påverkade den dagliga livskvaliteten låg inom den lokala politikens ansvarsområde.

GENOMFÖRANDET AV STORKOMMUNREFORMER

Riksdagen fattade beslut om storkommunreformen i juni 1946. Det var ett typiskt efterkrigsbeslut; inte särskilt kostsamt i ögonblicket men med stora effekter på framtiden. Mellan 1945 och 1950 förberedde eller fattade den svenska riksdagen det ena stora principbeslutet efter det andra som signalerade uppbrott från det traditionella och inrotade: religionsfrihet, avkriminalisering av homosexualitet, en enhetlig nioårig grundskola, allmänt barnbidrag, vidgat tillträde till universiteten, en generell socialförsäkring, förbättrade pensioner och så vidare.

Här fanns en kontinuitet, en vilja att fortsätta trettioalets framgångs-

rika välfärdsprojekt. Idén om en gyllene medelväg var än mer attraktiv efter fem år av världskrig. Västvärldens eliter hade insett att fascism, kommunism och nazism måste bekämpas med social integration och demokrati. Den brittiske Labourledaren Clement Attlee, som besegrat Churchill i 1946 års parlamentsval, förklarade att Sverige var ”en socialistisk utopi” och en förebild för brittisk efterkrigstidsplanering.

Men även om det svenska efterkrigssamhället var i stöpsleven, förstod sannolikt inte landets medborgare i vilken omfattning deras egna liv skulle komma att förändras de närmaste decennierna. I dag vet vi att Sverige var på väg in i en historiskt unik period av stabilitet, fred och tillväxt. Under de tre kommande decennierna skulle hjulen snurra alltmer intensivt; företagen skulle ropa efter arbetskraft, varuutbudet skulle växa exponentiellt och miljontals människor skulle flytta från landet in till städerna.

Men dåtidens svenskar visste inte att rekordåren låg om hörnet. Även om svenskarna haft ett bra i krig i jämförelse med omvärlden hade känslor av katastrof och undergång också trängt in i deras vardag. Oron för en ny ekonomisk kris levde dessutom vidare med varningar för ”fredsoptimism”, det vill säga föreställningen att alla ekonomiska problem skulle försvinna när kriget väl tagit slut. Fram till femtitalets mitt bekymrade sig tidningarnas ledarsidor mycket för valutaoro, efterfrågeöverskott och ekonomisk destabilisering.

Nationalsången spelades varje dag i radion, prästerna var fortfarande respekterade och den allmänna uppfattningen om genusordningen var att ”kvinnans plats är i hemmet”. Socialdemokratin, som styrde landet i tjugo år, hade lagt socialiseringsplanerna på hyllan och regerade tillsammans med bondeförbundet i en anda av pragmatiskt samförstånd. Utbildningsväsendet var fortfarande klassuppdelat: arbetarklassens barn lämnade folkskolan vid tretton eller fjorton års ålder för att gå ut i arbetslivet medan medel- och överklassens barn gick vidare till läroverket. Folkpensionerna täckte bara de mest basala behoven, den lagstadgade semestern var två veckor.

NACKA: EN SKÄRGÅRDSKIL IN I STOCKHOLM

Den 1 januari 1949 fick den lilla landskommunen Nacka öster om Stockholm stadsprivilegier. Men att kalla det långsmala område som började vid Danvikstull på Södermalm och slutade vid det dramatiska Skurusundet mot Värmdölandet för en "stad" var överdrivet. Nacka bestod då som nu mest av skog och berg med sparsamma inslag av hus, industrier och landsvägar: Atlas Copco i Sickla, Kvarnholmens fabriker, Finnboda Varv och bostadsområden som Finntorp, Storängen och Talliden. Här fanns inga täta stadsgator med stenhus, butiker och spårvagnar. Den nybildade stadens förvaltning hade inte ens ett ordentligt stadshus utan var utspritt i tolv olika villor runtom i kommunen.

Nacka var dessutom en ung kommun som bildats i slutet av 1800-talet genom en sammanslagning av Nacka socken, Erstaviks kapellag och Sicklaö socken. Den bofasta befolkningen var knappt två tusen personer och livnärde sig främst på lantbruk. Men Sverige var på väg in i en intensiv period av social och ekonomisk förändring. Den under större delen av 1800-talet sömniga huvudstaden Stockholm växte så det knakade. De välbeställda köpte stora trävillor på skuggiga gröna tomter, till exempel i Saltsjöbaden, dit familjen Wallenberg byggde en järnväg i början av 1890-talet. Andra kom till Nacka för att arbeta på fabrikerna och industrierna i kommunens västra del. Kommunens geografiska splittring där sjöar och berg

hindrade kontakter kom att motsvaras av en social splittring; å ena sidan välbeställda villaägare som pendlade till Stockholm, å andra sidan arbetare som hyrde trånga, små bostäder i närheten av fabrikerna.

Men det som mest av allt satte sin prägel på Nacka var närheten till Stockholm och pendlingen. Det skedde ett betydande utbyte av människor mellan Stockholm och Nacka varje dygn. Dessutom var de två kommunerna invävd på en rad olika sätt med gemensamt vatten, elektricitet och andra åtaganden. Stockholm ville till en början inkorporera Nacka på samma sätt som man gjort med Bromma och Brännkyrka. Men intresset från Nackas sida var svalt: "... vad som genom inkorporering skulle kunna vinnas, icke ens tillnärmelsevis uppväger de nackdelar, som densamma skulle medföra", svarade Nacka på en propå från huvudstaden. Efter hand, inte minst på grund av att Stockholm knappast kunde sluka alla nya förortskommuner, minskade trycket från Stadshuset. Dessutom hade Hammarby, Lugnet och Klippan förts över till Stockholm under mellankrigstiden.

Men Nacka var en växande kommun vars behov inte kunde lösas av landskommunens primitiva administrativa struktur. Kommunalpolitiker ansåg att skärgårdskommunen måste få stadsrättigheter för att kunna utveckla en "rationell, självständig och effektiv kommunalledning". Detta krav fick man också igenom

Nacka



1949, vilket innebar att Nacka inte påverkades av storkommunreformen 1952, som endast berörde landskommuner.

Den nybildade staden hade omkring 15 000 invånare utspridda på nästan 5 000 hektar. De flesta (53 procent) arbetade med industri och hantverk och vid 1950 års kommunalval vann socialdemokraterna bekvämt med 18 mandat mot 15 borgerliga. Omkring hälften av kommunens sju tusen förvärvsarbetande medborgare hade sina arbeten utanför kommunen, främst i Stockholm, vilket i hög grad påverkade dess struktur. Detaljhandel och service var outvecklade i Nacka: å ena sidan var bostadsområdena utspridda långt ifrån varandra, å andra sidan handlade många det de behövde i Stockholm – den intensiva pendlingen skapade också stor trängsel på tåg, bussar och vägar, vilket gjorde frågor om bilvägar och kollektivtrafik angelägna för kommuninvånarna.

De första åren efter att Nacka blivit stad var expansionen av den kommunala servicen blygsam. 1951 stod ett nytt ålderdomshem färdigt, Talliden, med plats för 47 åldringar och 36 sjukplatser. En yrkesbrandkår med 20 brandmän ersatte samma år den gamla borgarbrandkåren och de tidigare fjärdingsmännen blev poliser och fick ett eget stationshus med en statligt avlönad stadsfiskal som chef. Det gamla folkbiblioteket, startat av ABF, förvandlades till Nacka stadsbibliotek med omkring 26 300 böcker.

I kommunen fanns ett egentligt daghem men också ett antal "av barnavårdsnämnden kontrollerade enskilda hem, s.k. familjedaghem".

Men efter hand ökade moderniseringstakten. Nacka Bostäder, det kommunala bolag som bildats 1938, började planera nya bostadsområden. I mitten av femtiotalet startade försöksverksamhet med nioårig enhetsskola. Ungefär samtidigt beslöt landstinget att uppföra ett lasarett i Nacka med 345 vårdplatser. Under femtiotalets första år köpte kommunen också upp en rad mindre elföreningar och skapade AB Nacka Elverk. Ett första steg mot att förbättra trafiksituationen gjordes också med breddningsarbetena av Skurubron 1957.

I detta försiktiga, kanske till och med konservativa klimat krävdes en viss djärvhet för att rita om landets administrativa karta. Även om Gustav Möller fick rätt till slut – det gick att slå samman dessa uråldriga gemenskaper – krävdes tålamod och administrativ ingenjörskonst för att alla kommunsammanslagningar skulle vara klara inför den 1 januari 1952.

Ansvar för att göra grovarbetet när det gällde den nya kommunalindelningen låg hos landshövdingarna och länsstyrelserna. Processen inleddes redan 1946 så man hade relativt gott om tid att utreda och förhandla med de berörda kommunerna. Representanter för länsstyrelsen reste runt och studerade lokala förhållanden och lyssnade på kommunpolitikerna samtidigt som särskilda utredare tog fram underlag i form av historiska gränsändringar, näringsförhållanden, kommunikationer och skattekraft. När länsstyrelsen lagt sitt preliminära förslag yttrade sig de berörda kommunerna. Ärendet gick sedan till kammarkollegiet, som ofta undersökte alternativa gränsdragningar. Efter detta beredningsarbete gick förslagen till regeringen, närmare bestämt till inrikesdepartementet.

Det innebar inte att regeringen var färdig att gå till beslut. Såväl kommuner som statliga myndigheter fick åter möjlighet att tycka till. Tjänstemän från departementet gjorde mellan 150–200 resor ut i landet för att prata med missnöjda kommunalpolitiker. Men till slut, i mars 1950, var alla beslut om kommunsammanslagningar fattade. Sedan var det upp till kommunerna att förbereda sig för den nya verklighet som skulle inträffa den 1 januari 1952.

Två saker är slående med denna process. Den första är centralmaktens vilja att verkligen lyssna på alla invändningar och få in ett så korrekt faktaunderlag som möjligt. Man styr med fast hand, men inte med arrogans. Det andra märkvärdiga förhållandet är de lokala politikernas – och får man förmoda kommunmedborgarnas – grundläggande positiva hållning till sammanslagning och rationalisering. Visst fanns det exempel på kommuner där invånarna var starkt missnöjda med det förslag som länsstyrelsen hade lagt.

Men det rörde sig inte om ett ideologiskt underkännande av själva stor-kommunreformen utan snarare om ovilja att gå samman med just den och den kommunen. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att det fanns en stark konsensus i fyrtiotalets Sverige om att effektivitet och utbyggnad av välfärden var viktigare än att bevara den existerande kommunala gemenskapen. Det kommunala självstyret, tycktes många anse, var inte så mycket värt om inte kommunen ifråga hade tillräckliga resurser för att ta hand om invånarna på ett tillfredsställande sätt.

Resultatet blev att väl över 1 400 landskommuner avskaffades över en natt. Sveriges sammanlagt omkring 2 500 kommuner – vilket alltså inkluderade städer och köpingar vars ställning inte berördes av reformen – krympte ihop till omkring ett tusental, varav omkring 800 var landskommuner. Målsättningen var att alla kommuner skulle ha minst 2 000 invånare. I vissa fall ledde omvandlingen till allt helt nya kommuner uppstod, i andra fall inkorporerade en existerande kommun de små omkringliggande landskommunerna.

DET KOMMUNALA UPPDRAGET

Vad skulle de nya kommunerna göra som de gamla inte kunde? I 1862 års kommunallag hade det hetat att kommunerna hade rätt att ”vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter”. Formuleringen speglade en äldre syn på det lokalpolitiska mandatet. Vid 1900-talets början bestod ännu den grundläggande kommunala verksamheten av fattigvård, ordningsfrågor och brandförsvar. År 1909 hade folkskolan befriats från kyrkans omsorger och flyttats över till de borgerliga kommunerna. Men även med detta tillskott så förblev kommunal verksamhet i Sverige länge en ganska liten sfär både ekonomiskt och i termer av dess inflytande på medborgarna.

En hel del av de verksamheter som vi i dag självklart betraktar som kommunala tillhandahölls – om de över huvud taget fanns – av religiösa

eller ideella välgörenhetsinstitutioner: till exempel barnomsorg, mödr hjälp, fritidsverksamhet för barn och ungdomar. Men även statens del av den offentliga konsumtionen var större än i dag. Räknet på hela BNP stod den kommunala ekonomin enbart för 10 procent år 1950. Skatteuttaget var modest i jämförelse med i dag, omkring åtta kronor per hundralapp i kommunalskatt och sedan tre kronor i landstingsskatt (de övriga uttagen – hundskatt, nöjesskatt och vägskatt – var minimala). Dessutom hade skatten legat på ungefär samma nivå sedan första världskriget. Och trots ”storkommunreformen” var kommunerna ännu små med dagens mått, med i snitt 4 100 invånare.

Kommunalpolitikernas möjligheter att påverka medborgarnas vardag handlade antingen om att tillhandahålla grundläggande kommunal service (avlopp, snöröjning, avfall och så vidare) eller också att administrera de kommuninvånare som inte kunde försörja eller försvara sig själva eller brast i skötsamhet: åldringar, arbetslösa, föräldralösa eller vanartiga barn, ogifta mödrar, alkoholister. Till dessa ändamål fanns en serie kommunala organ vars namn ger en tämligen klar bild av verksamheten: nykterhetsnämnden, barnavårdsnämnden, fattigvårdsbyrån.

Storkommunreformen gav lokalpolitikerna större befogenheter. Den gamla formuleringen om att kommunerna skulle ”vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter” togs bort. I den nya kommunallagen från 1953 stod det enbart att de hade rätten att ”vårda sina angelägenheter”. Några år tidigare hade också kommunernas möjlighet att bedriva aktiv bostadspolitik förstärkts genom förändringar i bygg- och planlagar. Å ena sidan fick kommunerna ett starkare mandat att styra byggmarknaden, å andra sidan gav staten dem ett större ansvar för att medborgarna hade anständigt boende.

Men det utökade uppdraget krävde också ekonomiska resurser. Det nya välfärdssamhället hade svårt att nå ut i de små landskommunerna med bristande befolkningsunderlag. Där fanns ännu dragiga träskolor utan rinnande vatten där man enbart tog in nya barn vartannat år (vilket innebar att en del barn fick börja vid 8 års ålder) och en lärare

undervisade alla årskurser mellan 1 och 6. Mycket av det som redan var på gång i de välbeställda kommunerna – det sjunde folkskoleåret, skolmåltider, barntandvård, gymnastiksalar – fick vänta på grund av bristande resurser. Tanken var att kommunsammanslagningarna skulle skapa en större balans mellan landsbygd och stad.

Därmed fanns redskapen på plats för ”den tysta revolution” som Bo Gustafsson har kallat framväxten av det lokala välfärdssamhället. Svenskarnas vardagsmiljö var på väg att förändras radikalt. Kommungränser skulle flyttas, gammal åkermark skulle ge plats för nya förorter, gamla stadsdelar skulle rivas och nya stadskärnor skapas planerade utifrån bilism och konsumtion och läkare, lärare, socialarbetare, psykologer, stadsplanerare och en armé av kommunala tjänstemän skulle tillhandahålla helt nya nivåer av social service som skulle ge högre livskvalitet men också tränga djupare in i människors liv.

STAFFANSTORP: TOLV BLIR ETT

Den 31 december 1951 var Staffanstorp inte mer än en tåganhalt med omkring 900 invånare i Nevishögs socken mellan Lund och Malmö. Förutom själva stationen, som byggts i slutet av 1800-talet, fanns ett postkontor, en gästgivargård med anor från 1600-talet och ett sockerbruk med omkring 100 anställda. Bebyggelsen var koncentrerad kring stationen och bestod i huvudsak av flerfamiljshus för arbetarna på bruket.

Nästa dag, den 1 januari 1952, hade Staffanstorp förvandlats till centralort i den nybildade kommunen Staffanstorp med cirka 5 000 invånare. I denna nya lokalpolitiska enhet ingick inte mindre än tolv kringliggande småkommuner med åldriga och fantasieggande namn: Bjällerup, Brågarp, Esarp, Flackarp, Görslöv, Knästorp, Kyrkheddinge, Mölleberga, Nevishög, Särslöv, Tottarp och Uppåkra.

Kommunsammanslagningen hade beretts i närmare fem år. Redan våren 1950 höll de tolv kommunerna en gemensam stämma och valde en provisorisk kommunalnämnd för den nya storkommunen. På hösten samma år hölls val till kommunalfullmäktige och den 1 juli 1951 anställdes den första tjänstemannen i Staffanstorps kommun, en kommunalkamrer.

"Byarna äga i allmänhet utseende av tung och vårdslös välmåga", ansåg Carl August Ehrensvärd när han

reste i Skåne i slutet av 1700-talet. Här hade storbönderna styrt i närmare tusen år i kraft av sin jord. Fram till demokratins genombrott 1918 hade det varit självklart att markinnehavaren var den främste bland kommunmedlemmar: "... emedan han genom jordbesittningen såsom en del av kommunens område är med densamma på det närmaste 'förenad'".

Men 1800-talets skiftesreformer hade sprängt den gamla byggemenskapen. Efter reformerna blev den enskilda gården den viktigaste enheten. Samtidigt innebar den tekniska och ekonomiska utvecklingen större krav på investeringar i gemensamma nyttigheter som vägar, vatten och avlopp och skolor. Mellankrigstiden hade också medfört ett ökat politiskt tryck på kommunerna att sörja för de mindre resursstarka invånarnas välfärd.

Sedan 1926 drev 11 av de kommuner som skulle bilda Staffanstorp ett gemensamt ålderdomshem, sedan 1930 hade tre kommuner gemensamt polisväsende och ytterligare tre gemensamt brandförsvar. Men de hade svårt med de investeringar som krävdes för att bygga ut vatten- och avloppsledningarna samtidigt som sviktande befolkningsunderlag ledde till att det var svårt att upprätthålla den skolkvalitet som ett modernt samhälle krävde.

I den nybildade kommunen Staffanstorp var jordbruket den dominerade näringen. På den borgerliga sidan

var bondeförbundet störst medan socialdemokraterna hämtade stöd bland lantarbetarna; den enda större industrin var sockerbruket. Men enligt den nyanställda kommunalkamreren Frans-Eric Månsson var det omöjligt "för den oinvigde ... att urskilja personer av olika politisk uppfattning då det gällde de kommunala angelägenheterna".

Eftersom den nybildade kommunen låg mellan Lund och Malmö satsade man från första början på att bli en attraktiv förortskommun. Till skillnad från Örebro, som byggde stora områden med flerfamiljshus, blev Staffanstorps första stora byggprojekt ett villaområde med tolv enfamiljshus och två tvåfamiljshus. Dessutom anlades industriområden för att locka företag från Malmö.

Likt Örebro hade Staffanstorp högtflygande skolplaner på att övergå till en nioårig enhetsskola så fort som möjligt. Det var en djärv målsättning med tanke på att kommunens lantliga karaktär och brist på ekonomiska resurser. Efter sammanslagningen fanns det nio skolor i Staffanstorp med sammanlagt 523 elever, varav två B-skolor med varsin klass om tre årskullar som undervisades gemensamt utan gymnastik- och slöjdsalar. Den 16 april 1952 – bara några månader efter sammanslagningen – ansökte Staffanstorps skolstyrelse att anhålla om införandet av nioårig skolplikt och försöksverksamhet med enhetsskola.

När det gällde barnvården var det en stor uppgift att se till att de barn och familjer som tidigare sorterat under respektive kommuns barnvårdsnämnd inte kom bort i stordriften i den nya kommunen. Det handlade om 14 mödrar som hade bidragsförskott och 27 fosterbarn. Kostnaderna var relativt blygsamma. Fosterlegan – fosterföräldrar fick ännu ingen lön – låg på 70 kronor i månaden. Men en viss expansion skedde: ett antal barn skickades på ferievistelse till Lingvallen och elva husmödrar fick fria resor till "godkända semesterhem".

Kommunsammanslagningen innebar även en rad andra förbättringar: inköp av polisbil med radio, anställning av två distriktssköterskor och två kommunala hemvårdarinnor och höjda bidrag till idrottsföreningarna. Särskilt uppskattat var att socialnämnden i Staffanstorp ordnade en utflykt för kommunens pensionärer till Löderöps strandbad. Enligt Tage Bladh, vice ordförande i fattigvårdsnämnden, "fanns bland deltagarna många gäster som i stort sett aldrig varit utanför kommunens gränser". Mindre entusiastiska var de nya Staffanstorpsborna till en början över att kommunen organiserade och avgiftsbelade den latrin- och soptömning som man dittills klarat av på egen hand.



Staffanstorp 1947



Staffanstorp 2010

2

KAPITEL 2: REKORDÅREN 1955-1975

Under andra hälften av femtiotalet började svenskarna ana att de goda tiderna kommit för att stanna. Sverige hade världens näst högst BNP per capita, flest telefoner per medborgare och var det biltätaste landet i Europa. Välfärden byggdes ut – nya moderna bostadsområden, skolkvård, allmän sjukförsäkring, vatten och avlopp, elektrifiering – och nådde allt mer avlägsna hörn av landet. Antibiotika, poliovaccin och andra medicinska framsteg gjorde det lättare att bekämpa sjukdomar samtidigt som television, transistorer och annan ny teknik danade om människans vardagsliv; det tycktes som om människan slutgiltigt höll på att triumfera över naturen.

Ett tecken på den nya optimismen var ungdomarna som sommaren 1955 köade för att se Bill Haley och hans kometer framföra ”Rock around the clock” i filmen *Blackboard Jungle*. Deras föräldrar kunde – trots värmerekordet – glädjas åt att de första charterplanen till Kanarieöarna lyfte från svenska flygplatser samma sommar. År 1955 avskaffades också motboken, i övertygelsen om att svenskarna äntligen blivit ett kulturfolk som var kapabelt att umgås med alkoholhaltiga drycker på ett lika vuxet sätt som tyskar, fransmän och andra européer. Men statsmakten tycktes inte bara lita på att medborgarna skulle kunna dricka civiliserat, man räknade också med att de skulle vilja utbilda sig och skaffa sig mer kunskaper. I alla fall var detta en utgångspunkt för *1955 års universitetsutredning* som kalkylerade med att allt fler unga människor skulle söka sig till

högre utbildning och det gällde att anpassa högskolan för att ta emot denna anstormning.

Men det kanske viktigaste beslutet fattades i juli 1955 på statsministerns semestergård Harpsund – även om ingen förstod det i ögonblicket. Där hade ett antal socialdemokratiska politiker och fackföreningsledare samlats för att diskutera hur man skulle hantera tjänstepensionsfrågan. Problemet var att medan alla offentligt anställda hade en obligatorisk tilläggspension betald av arbetsgivaren varierade villkoren för de privatanställda beroende på arbetsgivaren.

Socialdemokraterna på Harpsund valde en obligatorisk tilläggsförsäkring för alla arbetstagare av ”rättviseskäl”. Men till en början var det ingen som räknade med att ATP-frågan skulle bli särskilt kontroversiell; tidigare pensionsuppgörelser hade klubbats igenom i enighet. Men i och med att folkpartiet tog ställning mot statlig inblandning – ”tvång” som det hette i propagandan – blev frågan ideologiskt laddad. Folkomröstningen 1957 kom att handla om hur medborgarna såg på statens roll i välfärdsbygget: de borgerliga partierna förordade antingen individuell valfrihet (bondeförbundet) eller frivilliga uppgörelser mellan fack och arbetsgivare (folkpartiet och högern) medan socialdemokrater och kommunister ville att staten skulle lagstifta om ATP och förvalta pensionspengarna.

Utslaget i folkomröstningen blev svårtolkat men till slut fick den socialdemokratiska regeringen igenom sitt ATP-förslag med en rösts övervikt i riksdagen. Det innebar att statlig intervention blev den självklara lösningen i den fortsatta välfärdsutbyggnaden. Socialdemokraterna hade nämligen fått gensvar bland stora väljargrupper om att statligt ”tvång” var legitimt när det gällde att skapa rättvisa villkor på arbetsmarknaden. Samtidigt innebar ATP ett bejakande av ett föränderligt marknadsekonomiskt samhälle; med en garanterad tjänstepension skulle löntagarna bli mer villiga att byta, arbete, bostadsort och bransch, argumenterade ATP-anhängarna.

”Valfrihet” var vid denna tidpunkt ett socialdemokratiskt slagord:

den generella välfärden skulle minska individens beroende av familj, grannar, arbetsgivare och andra gemenskaper i det civila samhället. Den bakomliggande tanken var att staten hade en viktig uppgift i att se till att medborgarna hade den utbildning, sjukvård och allmänna trygghet som skulle göra det möjligt för dem att inte bara överleva utan också kunna förverkliga sina individuella livsprojekt inom ramen för en modern, effektiv och konkurrensutsatt marknadsekonomi. ”Samhället ska vara så starkt att människor slipper att vara svaga”, som Tage Erlander uttryckte det.

Men statens möjligheter att påverka människors grundläggande livsvillkor var fortfarande begränsade. Visst hade stora riksdagsreformer som den allmänna sjukförsäkringen 1955 och ATP 1958 en stor betydelse. Men det mesta av välfärden var fortfarande beroende av tusentals lokala beslut tagna av tusentals lokalpolitiker i Sveriges kommuner och landsting. Hade de verkligen tillräckligt med resurser för att ordna samhället så att medborgarna skulle ”slippa att vara svaga”? Om än med lite inbördes variationer var alla svenska riksdagspartier i slutet av femtiotalet i princip överens om att det ännu fanns för många små kommuner som saknade egen bärkraft.

KOMMUNBLOCKSREFORMEN

År 1959 tillsattes följaktligen en expertutredning för att granska den svenska kommunindelningen. Efter att ha arbetat i två år konstaterade man att storkommunreformen hade satt minimigränserna för det nödvändiga befolkningsunderlaget i kommunerna alldeles för lågt; de allra minsta landskommunerna hade förts samman till nya kommuner med minst 3 000–4 000 invånare. Men det räckte inte för att klara av de nya krav som ställdes på kommunerna under femtiotalet, framför allt när det gällde skola och bostäder. Experterna hade räknat ut att det behövdes minst 8 000 invånare för en rimlig välfärdsnivå.

NACKA: EN GOD OCH FESTLIG MILJÖ

”Huvudparten av lägenheterna är belägna i flerfamiljshus”, förklarade Nackas stadsarkitekt när han i mitten av sextiotalet presenterade kommunens pågående byggprojekt.

Det var en imponerande lista: höghus med tjugo våningar i Alphyddan norr om Atlas Copco, punkthus med 500 lägenheter i Ekudden nära Nacka kyrka, tio stycken åtta våningars skivhus med 800 lägenheter i Stensö i kommunens södra del på gränsen till Tyresö, den borgliknande fyrkanten av hyreshus som stod högst upp på Henriksdalsberget med en vidunderlig utsikt över Stockholm. Till detta kom skolor, idrottshallar, nytt kommunalt nämndhus, Värmdöleden, reningsverket i Henriksdal och de 299 meter höga radio- och telemasterna, som visserligen inte hade något med kommunen att göra men signalerade att Nacka var en del av det moderna kommunikationssamhället. Stadsarkitekten var påfallande nöjd med sina insatser i ämbetet.

Nackas befolkning växte så det knakade. Varje år flyttade ett par tusen människor in till Nacka, mest från Stockholm; 1960 hade kommunen 15 000 invånare, tio år senare var siffran uppe i 30 000. Det mesta av höghusbebyggelsen och industrierna var koncentrerade till Sicklaöns västra del, alldeles vid gränsen mot Stockholm. Resten av kommunen var tämligen

glesbefolkad: i söder låg ett stort friluftreservat och bortom det, på gränsen mot Tyresö, det lilla samhället Älta; i öster fanns villaområden vid Lillängen, Storängen, Duvnäs och Ektorps bort mot Skurusundet.

Under 1930-talet hade arbetarpartierna haft en förkrossande dominans i Nacka. Men efter kriget började kommunen långsamt att förborgerligas. Den socialdemokratiska dominansen naggades successivt i kanten och 1966 tog de borgerliga partierna makten. På nationell nivå återkom socialdemokraterna med kraft 1968, men i Nacka hamnade de i permanent opposition. Stödet för de borgerliga partierna, framför allt moderaterna, växte successivt under slutet av sextiotalet och början av sjuttiotalet, inte minst genom inkorporeringen av den välbeställda villalaidyllen Saltsjöbaden 1970.

Den nybildade blockkommunen Nacka omfattade också landskommunen Boo, på andra sidan Skurusundet, som var ganska lantligt till karaktären med många sommargäster. Varken Saltsjöbaden eller Boo hade varit särskilt entusiastiska när länsstyrelsen föreslagit samgåendet med Nacka 1963, men efter den socialdemokratiska tvångslagstiftningen hade de inget val.

Den politiska förändringen betydde inte så mycket till en början. Under sextiotalet delade kommunens politiker en gemensam tro på expansion, planering



NACKA



och storskalig modernisering. Med sina industrier och nära läge till Stockholm ansåg sig Nacka var lite mer än en vanlig förortskommun som tömdes på folk på morgonen och fylldes på igen mot kvällen. I mitten på sextiotalet var det lika många som pendlade till Nacka som från kommunen, omkring 4 000 personer.

Med prognoserna på en stark befolkningsökning med omkring 50 000 invånare planerade man motorvägar, tunnelbana och ett ordentligt centrum på centrala Sicklaön som skulle serva såväl Nackabor som stockholmare. Som det hette i en diskussionspromemoria om Nacka centrum inom kommunen 1967, utformad på tidens centralbyråkratiska manér:

Detta bör avse en väl utbyggd och rikt differentierad detaljhandel, kontorshus för både allmän och enskild förvaltning samt alla lämpliga gemensamhetsanläggningar för kultur och nöjen. Man bör emellertid även skapa en god och festlig och för Nacka storcentrum speciell och karaktäristisk miljö ...

Dessutom hade det uppstått nya frågor om hur kommunerna skulle vara geografiskt organiserade. För att en kommun skulle kunna fungera måste den också vara planerad så att det fanns ett befolkningsmässigt centrum där social service, handel och administration var koncentrerade, något som kallades *centralortsprincipen* med ett begrepp hämtat från kulturgeografen. Utredningen ville avskaffa den gamla indelningen i lands- och stadskommuner och i stället införa ett enhetligt kommunbegrepp. Det förslag man lade fram kallades kommunblockreformen och innebar att varje län skulle delas in i ett antal kommunblock som skulle ombildas till en ny kommun när de kommuner som ingick kommit överens. Utgångspunkten var att detta skulle ske på frivillig väg och inte som 1952 med hotet om statligt tvång i bakgrunden.

Men även om alla partier i princip var eniga om att det fanns för många små kommuner uppstod motsättningar under riksdagsbehandlingen. Socialdemokraterna, folkpartiet och kommunisterna var entydigt för kommunblocksreformen. De bejakade utredningsförslaget därför att ”arbetsdugliga kommunala enheter ... kan tillförsäkra den enskilde god standard och effektivitet i den kommunala verksamheten”, som folkpartiet uttryckte det i en broschyr om kommunalpolitik 1962. Centern (som nyss bytt namn från bondeförbundet) och högerpartiet inlade däremot reservationer. Dessa riktade sig dock inte mot själva principen att slå ihop kommuner utan mot specifika delar av den lagda propositionen.

Centerpartiet var emot centralortsprincipen, som man ansåg krockade med det kommunala självstyrets historiska förutsättningar och traditioner. Högerpartiet var över lag positivt till en effektivisering av kommunerna men ansåg att beslutsunderlaget som utredarna tagit fram var otillräckligt. Dessa invändningar var inte särskilt avgörande när kommunblockreformen genomfördes men visade på att det ändå fanns underliggande partipolitiska spänningar i synen på det kommunala självstyret.

Till skillnad från den förra kommunreformen utbröt också en mer principiell debatt om kommunernas ställning. I augusti 1961 publicerade

Dagens Nyheter två artiklar av den 24-årige akademikern och journalisten Lars Furhoff. Han menade att det kommunala självstyret höll på att urholkas trots alla försäkringar om dess djupa förankring i det svenska samhället och historien. Hotet kom från flera håll: staten som ständigt lade på kommunerna nya uppgifter, stordriften som gav tjänstemännen ökad makt och bolagsbildandet, som innebar att kommunerna skapade kommersiella bolag som var undantagna från allmän insyn. Resultatet blev en minskad medborgerlig medverkan, något som på sikt hotade att undergräva demokratin.

HJALMAR MEHR OCH DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET

Men Furhoff fick mothugg. En person som inte såg något hot mot det kommunala självstyret var Stockholms finansborgarråd Hjalmar Mehr, en på en gång intellektuell och handlingskraftig kommunalpolitiker. Som ung hade han varit en tongivande och radikal debattör i det socialdemokratiska ungdomsförbundet och hämtats till Stockholms stadshus av den legendariske stockholmspolitikern Zeth Höglund. Drygt femtio år gammal satt han nu i det socialdemokratiska partiets verkställande utskott och hade börjat möta kritik för saneringen av Nedre Norrmalm, eller som det har gått till eftervärlden: rivningen av gamla Klara.

I jämförelse med almstriden 1971 – då Hjalmar Mehr skulle döpas om till Almar Ner – var kritiken hovsam. På *Dagens Nyheter*s förstasida visades en grävsropa med Klara kyrka i bakgrunden och rubriken på ledarsidan var lakonisk: ”Norrmalm raserat.” I *Svenska Dagbladet* erkändes behovet av saneringar men man undrade om det inte fanns några ”skonsammare alternativ”. Inte minst hade Mehrs medarbetare Joakim Garpe lyckats skapa oro genom att ironiskt peka ut också Gamla stan och Strandvägen som potentiella renoveringsobjekt.

Men Mehr hade inget tålamod med sina kritiker. Det var inte han som drev utvecklingen, förklarade han, utan ”den industriella utvecklingen

ÖREBRO: KRÄMAREN OCH PAMPEN

Under rekordåren blev Örebro en socialdemokratisk "mönsterstad" med socialt genomtänkta bostadsområden, skolor, idrottsanläggningar, fritidsgårdar, teatrar, ålderdomshem, medborgarhus och andra kommunala nyttigheter. Det ledde till att Örebro fick landets högsta kommunalskatt, men också till att det kom delegationer från hela världen för att begrunda detta praktexempel på social stadsplanering. Nästan vartannat år byggdes ett nytt bostadsområde: Baronbackarna 1953, Norrby 1955, Tybble 1957, Markbacken 1959, Varberga 1962, Vivalla 1968.

Men kommunalpolitikerna i Örebro tvekade heller inte när det gällde att riva och bygga nytt för det framtida bilsamhället. Staden växte med rekordfart; redan 1955 hade antalet invånare (70 000) nått upp till den nivå som förutspåtts för 1970. Och allt fler örebroare skaffade sig bil: år 1964 fanns det 57 000 bilar i Örebro, nästan sex gånger så många som i början av fyrtiotalet.

Man byggde väl tilltagna infartsleder till staden och delade in stadskärnan i olika distrikt som avgränsades av transportgator, "centrumtangerande trafikleder" som det hette med tidens stadsplanerspråk. En del av dessa distrikt bevarades intakta, till exempel kvarteren kring slottet, medan andra utsattes för stora ingrepp. Så omformades till

exempel Stortorget och fick sitt standardiserade svenska 60-talsutseende: "ett Domusbygge, ett nytt polishus och en modern torgfontän."

Men det som orsakade mest debatt var att den gamla arbetarstadsdelen Söder jämnades med marken för att ge plats åt trafikleder, parkeringshus och ett varuhuskomplex med namnet Krämaren. Söder bestod av ett antal röda träkåkar i vilka det bodde omkring 700 personer. Här flöt ambitionen att bygga bort slummen och bereda plats för varuhus och trafikleder ihop. Problemet var att en del av de boende inte ville flytta. Men stadens mäktige man, drätselkammarens ordförande, Harald Aronsson gick inte att rubba: "Södersaneringen måste genomföras. De gamla husen kommer inom kort att försvinna och lämna plats åt den nya storbebyggelsen."

Aronsson var på många sätt urtypen för den patriarkala folkhemspolitikern. Född under första världskriget växte han upp med många syskon och en ensamstående mor under fattiga förhållanden. Hans politiska karriär började som suppleant i barnavårdsnämnden och ledde fram till posten som ordförande för drätselkammaren 1953. Samtidigt gjorde han karriär i Örebros kommunala bostadsbolag, där han blev vd 1954.

Sammantaget gav detta honom en enorm maktposition. Motståndarna anklagade honom för maktfullkomlighet, men han var också känd för sitt personliga

engagemang för att hjälpa människor till nya och bättre bostäder. En eftermiddag i veckan tog han emot bostadssökande och ändrade i kölistorna, ibland på grund av sociala skäl, men oftast utifrån de bostadssökandes nytta för Örebro ur ett arbetsmarknadsperspektiv. I vilket fall skapade det en känsla av personlig tacksamhet hos mottagarna av Aronssons gåvor.

De bostadsområden som byggdes under femtiotalet, framför allt Baronbackarna, präglades också av stora sociala ambitioner. Den bärande idén, framför allt hämtad från engelsk stadsplanering, var att skapa småskaliga, trivsamma "grannskap" där de flesta av människors behov kunde tillgodoses. Det innebar bilfria gårdar för barnen, ett utbud av servicebutiker av olika slag och funktionella hus med praktiska gemenskapsutrymmen anpassade för tidens moderna hemmafrufamilj. Husen var till skillnad från senare miljonprogramsbyggen småskaliga, genomtänkta och utförda med en varierad arkitektur.

Den avancerade planeringen kom på skam i konfrontation med såväl kulturella preferenser som den allmänna samhällsutvecklingen. Arbetarfamiljerna ville inte ha "allrum" där hela familjen skulle utföra vardagssysslor utan imiterade till arkitekternas förtvivlan borgerligheten genom att omvandla dessa till konventionella finrum. Och den rörlighet som massbilismen skapade ledde till att de lokala



ÖREBRO



OSCARIA

presenterar

vår- och sommarvår

Skärms i olika tryck är så många som är tillgängliga. Om inte alla finns i Eders Oscarbutik, bepar vi er på ett annat med någon annan modell.

Högst damperge med låg höjdhöjd och ankelsidigt i svart, lön eller grå mörka 32.-

Träskid i vitt eller vitt skinn Svart 25.42 \$ 50.-570

Sandstilet med plattform-sula och låghöjd i svart eller kallert mörka i vitt skinn med perforeringer 23.75 22.75

Sandstilet i trevligt ullfärdigt kallert mörka 23.75

Trevlig och lockande damperge i vitt och svart 27.75

OSCARIA – Kvalitetsskor för hela familjen

servicebutikerna inte klarade konkurrensen med nya köpcentrum. Hemmafruarna som skulle bära upp den sociala gemenskapen på gårdarna började söka sig ut på arbetsmarknaden.

Trots allmännyttans dominerande position fanns det plats för andra bostadsföretag. Örebro rymde starka privata fastighetsägare, inte minst den riksbekante Johan Behrn och dennes son Carl Gustav (vars familjenamn nu står på den forna idrottsplatsen Eyravallen). Men eftersom Aronsson hade kontroll över planeringen och dessutom sett till att kommunen köpt upp det mesta av byggbar mark kunde han i hög grad styra stadsutvecklingen. Förutsättningen för Aronssons makt, hans förmåga att "vara alla goda gåvors givare", var dock att det fanns ett underskott på bostäder och att det fanns pengar att bygga nytt för.

Men redan 1968 tog de goda tiderna slut i Örebro, nästan ett decennium innan den allmänna krisen fick sitt grepp om Sverige. Den svenska skoindustrin hade blivit utkonkurrerad, en utveckling som fick en drastisk illustration när den globala skojätten Bata köpte Oskaria för att komma åt dess butiker. Efterfrågan på bostäder sjönk och kommunen fick ekonomiska problem, vilket ledde till att Aronsson 1971 lämnade sina kommunala uppdrag och petades uppåt till landshövding. I valet 1973 kom dessutom de borgerliga till makten, tre år före maktskiftet på nationell nivå.

Men Aronsson fortsatte ändå att vara älskad av många Örebroare. När Hjalmar Bergman-teatern satte upp pjäsen "Pampen" 1972 tolkade många porträttet av en maktfullkomlig lokalpolitiker som ett angrepp på Aronsson. Örebrotidningarna fylldes av indignerade insändare och debattartiklar som försvarade hans gärning.

med dess mekanisering, teknokratisering och centralisering”. Kraven på bättre bostäder, skolor och sociala anordningar av varje slag skulle öka:

Oberoende av var människorna bor, i stad eller på land, blir de mänskliga behoven desamma. Radio, TV, tidningar snabbare kommunikationer, allt påverkar och driver sinnena i riktning mot utjämning av de provinsiella olikheterna, till en större likhet i vanor och behov, samtidigt en höjning av kulturnivån i vidaste mening – men naturligtvis också till en utbredning och intensifiering av de negativa dragen i den moderna stadskulturen.

Denna föreställning om ökad likriktning hängde djupt samman med Mehrs – och många andra socialdemokratiska och (social)liberala politikerns – syn på kommunalt självstyre. Ett traditionellt argument för lokalpolitisk självständighet – ofta framfört av liberaler på 1800-talet – är att människor som lever på olika platser och under olika förhållanden har olika behov. Poängen med kommunalt självstyre blir då att bejaka dessa skillnader, så att medborgarna kan utforma samhället omkring dem på ett sätt som passar just deras önskemål och problem. I denna tolkning är det kommunala självstyret riktat mot centralmakten. Det är nationalstaten och dess krav på likriktning som hotar det unika i de lokala gemenskaperna.

Men detta är inte Hjalmar Mehrs definition. Som han ser det är självstyret inte främst avgränsat mot staten utan utgör ett demokratiskt mandat på lokal nivå. Självstyret innebär rätten att på lokal nivå driva verksamheter, exproprierar mark, beskatta medborgarna och styra näringslivet. Det är kommunerna, förklarar Mehr, som har drivit ”den sociala revolution, oblodig men oerhört genomgripande, som ägt rum i vårt land under de tre–fyra senaste decennierna”. Och detta självstyre, denna möjlighet att möta medborgarnas behov, kan inte utövas om kommunerna är för små och svaga. Därför är det nödvändigt att staten ser till att kommunerna är livskraftiga och funktionsdugliga:

”den kommunala självstyrelsen kan endast bestå genom sin funktions-
duglighet och genom medborgarnas förtroende.”

Hjalmar Mehr var en skicklig politiker som insåg att det sällan lönar sig att överge positivt laddade honnörsord; snarare gäller det att omdefiniera dem. För Mehr handlar självstyre framför allt om förmågan att administrera sig själv:

*Riksstyret försiggår genom samfällda beslut av regering och riksdag.
De folkvalda regerar. Det kommunala självstyret går ett steg längre.
De folkvalda inte blott regerar, utan även administrerar.*

Även om Mehr säger att kommunalpolitikerna regerar så lägger han tonvikten på att själva utförandet är decentraliserat. Såväl riksdag som kommun fattar alltså beslut, men det som är unikt med det kommunala självstyret är att de folkvalda också genomför besluten. Det är ganska långt ifrån den uppfattning om kommunalt självstyre som omfattades av 1800-talets liberaler – att självstyret handlar om frihet från statlig intervention – och efter hand skulle den komma att bli alltmer ifrågasatt även i Sverige, inte minst av de borgerliga partierna. Men under femtio- och större delen av sextioalet skulle de flesta hålla med Hjalmar Mehr: kommunernas uppgift var att leverera modernitet, jämlikhet och välfärd till medborgarna.

DE STIGANDE FÖRVÄNTNINGARNAS NÖJE

Två fenomen formade rekordåren mer än några andra: massbilismens genombrott och televisionens genomslag. Den fulla betydelsen av dessa tekniska omdaningar av samhället hade inte förutsetts i efterkrigsplaneringen. I mitten av 1940-talet hade samhällsingenjörerna räknat med att privatbilismen skulle fördubblas på 25 år, det vill säga till 1970. I dessa kalkyler räknade man inte med att städerna skulle behöva byggas om i

någon större omfattning. Men på bara tio år – under 1955 – hade den svenska bilparken fördubblats till nästan en miljon fordon och frågan om hur dessa skulle ta sig fram och parkeras i de ofta trånga svenska städerna stod på dagordningen.

Televisionen kom relativt sent till Sverige men när väl de första sändningarna startat hösten 1956 gick utvecklingen fort. Trots det med våra ögon begränsade utbudet innebar tevesändningarna att förhållandet mellan den nationella och lokala gemenskapen förändrades. Politiker, journalister, skådespelare, kulturpersonligheter, idrottsmän och många andra som tidigare bara förekommit på bild i tidningarna kunde nu beskådas och kommenteras var och varannan kväll i teven. Det innebar inte att människor blev mindre intresserade av lokala förhållanden – det finns i alla fall inga belägg för det – men det ökade medborgarnas kunskap om vilka krav som rimligtvis kunde ställas på de egna kommunalpolitikerna. Om referenspunkten tidigare varit de närliggande kommunerna kunde folk på landsbygden på ett mer påtagligt sätt jämföra sig med hur folk levde i städerna efter tevens ankomst.

Det område där medborgarna ställde de största kraven på politikerna var bostadspolitik. På trettioalet hade Sverige haft en usel bostadsstandard i ett internationellt perspektiv; familjer hade trängts ihop i ett rum och kök utan centralvärme, ofta utan rinnande vatten och med torrass på gården. Efter kriget blev bostadsbyggandet en prioriterad uppgift och i många kommuner bildades allmännyttiga bostadsföretag. Men det tog tid att modernisera det svenska bostadsbeståndet. Så sent som 1960 bodde ännu en tredjedel av svenskarna i ”ett rum och kök eller motsvarande”, 26 procent av hushållen saknade centralvärme, 36 procent kylskåp och tio procent vattenledning. För många av dessa var drömmen en modern lägenhet.

Att förverkliga denna dröm var en uppgift för Sveriges kommunalpolitiker. Grunden för bostadspolitik var att stat och kommun hade ett ansvar för att se till att alla medborgare hade tillgång till goda bostäder till en rimlig kostnad. I stället för att bygga särskilda bostäder för fattiga

människor, så kallad *social housing*, infördes hyresbidrag för mindre bemedlade. Hyrorna fastställdes i förhandlingar, kommunerna inrättade bostadsförmedlingar, staten tillhandahöll förmånliga lån och kommunerna skapade allmännyttiga bostadsföretag. Systemet uteslöt inte privata byggbolag – samarbetet var ofta gott i korporativismens tecken – men dessa fick underställa sig hyresregleringen och hade sämre lånevillkor än allmännyttan. Det accepterades i stort sett av alla politiska partier.

Men hur mycket kommunerna än byggde räckte inte lägenheterna till för alla de människor som flyttade in till de svenska städerna under rekordåren. I mitten av sextioalet satte regeringen ett närmast sovjetiskt mål: hundratusen lägenheter om året i tio år, *miljonprogrammet*.

Redan i början av sextioalet hade intellektuella och konstnärer varnat för den alienation, tristess och likriktning som motorvägar, köpcentrum och förortsområden i betong kunde skapa. Stockholmsförfattaren Per Anders Fogelström kallade Vällingby för ”den vita slummen” och Pär Rådström ironiserade över ödsligheten i den fiktiva förorten Södermossen:

... tio punkthus om tio våningar, ett om tolv, samt en piazza, ett community-center, en biograf som kunde göras om till en kyrka eller tvärtom, två snabbköp, varav ett ’privat’ och ett Konsum. Dessutom fanns där en spansk bod som öppnats av en medelålders dam, som gått på Konstfack i början av 40-talet.

Andra, som poeten Werner Aspenström, undrade hur långt välfärdskonsumismen skulle gå i socialismens namn: ”Går det hela ut på att rågakans jämlikhet ska ersättas av glasstårtans jämlikhet och glasstårtans jämlikhet av de syltade näktergalstungornas jämlikhet?” Men många tycktes anse att främlingskap var ett rimligt pris att betala för den frihet och de möjligheter som moderniseringen innebar.

Bredvid bostadsbristen fanns också ett mer specificerat konsumtionsbehov, en önskan att kunna ta del av det ständigt ökade utbudet av varor. Rekordårens vuxna generationer hade vuxit upp i ett Sverige där det



STAFFANSTORP



STAFFANSTORP: VARM DRYCK OCH VITAMINPILLER

Fredagen den 26 januari 1973 flaggades det utanför kommunhuset i Staffanstorp. Samma dag hade regeringen i konselj beslutat att kommunen skulle få behålla sin självständighet och inte delas mellan grannarna Lund och Malmö. Därmed avstod den socialdemokratiska regeringen från den möjlighet att slå samman små kommuner med tvång som man skaffat sig några år tidigare. Det var i hög grad en seger för kommunstyrelsens ordförande, moderaten Knut Wachtmeister, som också drivit frågan som riksdagsman.

Hotet hade hängt över Staffanstorp sedan början av sextiotalet. Enligt normerna i 1962 års kommunblockreform var Skånekommunen för liten för att leverera den service som alla medborgare hade rätt till. Men tack vare ett målmedvetet arbete hade Staffanstorp nästan tredubblats i storlek mellan 1960 och 1973, från drygt 5 000 till omkring 15 000 invånare.

Nya industrier hade kommit till den gamla jordbruksbygden. Till en början hade kommunen erbjudit subventionerad tomtmark, men under sextiotalets ekonomiska boom var det många företag som attraherades av det centrala läget strax utanför Malmö: Skånska Lantmännen, Skånska Cementgjuteriets Elementfabrik, Halmstad Jernverk. I slutet av sextiotalet gjorde KF en storsatsning och byggde livsmedelsanläggningen Foodia med 450 anställda.

Men den avgörande nyckeln till framgång var en oblyg satsning på att bygga stora villaområden på de gamla åkrarna. I dag associerar vi miljonprogrammet med höghusområden, men många av de "bostadsenheter" som tillkom under sextio- och sjuttiotalen var radhus och fristående villor. Staffanstorps bidrag till att bygga bort bostadsbristen bestod främst i stora gruppbebyggelser av serietillverkade hus. Under de första åren hade nybyggnaden i kommunen bestått av hus som varierade utifrån beställarnas önskemål, många i traditionell Skånestil med vitrappade fasader men också jugend- och funkishus. Men efter hand bredde grupphuset ut sig; villor i samma stil på ganska små tomter eftersom Staffanstorp stod på dyrbar jordbruksmark. Satsningen på villabebyggelse manifesterades år 1970 då mässan "Bo i Villa" hölls i Staffanstorp med 45 visningshus som lockade hundra tusen besökare.

De inflyttande – "invandrarna" heter det i Staffanstorps kommunala annaler – kom framför allt från Malmö; arbetare och tjänstemän med stigande löner och en stark drift att äga ett eget hus som de kunde gå runt. Den gamla bondkommunen hade förvandlats till en förortskommun vars invånare pendlade till sina arbeten i Malmö. Det hindrade inte SJ från att lägga ner järnvägen och Staffanstorps station 1970 – med kommunalpolitikernas goda minne.

Inflyttningen från Malmö förändrade den politiska balansen. Centerpartiet och socialdemokraterna var

traditionellt de starka partierna på Skåneslätten, men i takt med att villaägandet bredde ut sig växte moderaterna. Men i en kommun som kämpade för att överleva fanns inte utrymme för hårda partipolitiska konflikter. Det viktigaste var att komma ur kommunalpolitikens moment-22: en kommun måste växa för att ha råd med bra service, men för att kunna växa måste kommunen ha råd med bra service. Politikerna tvingades prioritera och en del försvann: så sent som 1963 fick skolbarnen ingen lunch utan serverades "varm dryck och vitaminpiller" under vintermånaderna.

Men Staffanstorp var samtidigt en socialt ambitiös och modern kommun. I slutet av sextiotalet tycks landshövdingen ha varit i Staffanstorp var och varannan vecka för att inviga skolor, idrottsarenor och offentliga byggnader. Ett av de mer djärva projekten var så kallade "samskapskolor". Här skulle det inte finnas några avgränsade klassrum utan skolan skulle vara en öppen miljö med en gemensam studiehall och ljuddämpande mattor; med hjälp av flyttbara väggar skulle man göra nödvändiga avskärmningar. Någon större framgång blev det inte: "Dessa skolor har på grundval av erhållna erfarenheter försetts med fler slutna undervisningsenheter" heter det lakoniskt i en utvärdering.

Vintern 1968 stod det nya kommunalhuset färdigt, en tidstypisk funktionslåda i två våningar med utsmyckning av framstående konstnärer och det inrymde bibliotek,

postkontor och försäkringskassa. Stadsarkitekten, som också ritat huset, tyckte dock att det hela blev lite ödsligt. Staffanstorpsborna hade börjat "mista kontakten med varandra", menade hon, och efterlyste mer gemenskap och samhällsanda. Lösningen var att komplettera det ensamma kommunalhuset med ett torg "där man kunde träffas över en kopp kaffe eller ett glas öl ... som ett sätt att öka gemenskapen". I slutet av följande år invigdes också Torget – som platsen fantasifullt döpts till – med diverse affärer. Andra åtgärder höjde också trivseln: kommunens nyanställda fritidskonsulent inledde sin verksamhet med att anordna familjepromenader i Korpens regi. Segrare blev konsulentens egen familj som fick åka till final i Stockholm.

Efter regeringens beslut att låta Staffanstorp överleva som självständig kommun upphörde den närmast febrila expansionen. Kommunen fortsatte att växa efter 1973 men i betydligt lugnare takt. Nu blev det mer fokus på kvalitet snarare än kvantitet. Hur trivdes egentligen Staffanstorpsborna i sin kommun?

funnits relativt lite av färdigproducerade varor att köpa. Nu kom allt fler konfektionssyddna klänningar, kostymer och barnkläder, kioskerna svämmade över av veckotidningar, snabbköp med halvfabrikat ersatte de gamla spicerihandlarna och vid horisonten fanns drömmen om en bil och en teveapparat. Köpcentrum och varuhus där människor och kanske framför allt de många hemmafruarna kunde handla var efterlängtade inrättningar.

Det fanns också ett påtagligt demografiskt tryck. Mot slutet av femtiotalet började de första stora kullarna från kriget komma in i tonåren. Allt fler av dessa ville gå vidare till realskolan, gymnasiet eller någon praktisk utbildning. Samtidigt skulle folkskolan omvandlas till en nio-årig grundskola, vilket krävde stora investeringar i lokaler och personal. Men även de tonåringar som gick direkt ut i arbetslivet krävde sin uppmärksamhet: med mer pengar och fritid än någon tidigare generation bildade de en tydlig ungdomskultur som stundtals oroade och provocerade vuxenvärlden.

I eftervärdens ögon kan rekordårens tidsanda te sig krass, materialistisk och överdriven i sin tro på planeringens välsignelser. Förstod man inte de värden som gick förlorade när man rev gamla stadsdelar där människor känt och bistått varandra i generationer? Insåg man inte hur ensamma människor kunde bli i nya höghusområden trots ljusa badrum och moderna tvättstugor? Fattade man inte att man inte kan förutse människans alla behov hur många experter man än har till sitt förfogande?

Förmodligen. Men rekordårens kommunalpolitiker hade vuxit upp i ett fattigt samhälle där det inte funnits nog med resurser för att ta hand om sjuka, bygga skolor eller ge åldringar en värdig fattigdom. Nu hade de både makten och medlen att skapa ett anständigt samhälle; att inte utnyttja de möjligheter som tiden erbjöd skulle många ha upplevt som ansvarslöst. Som en kvinnlig kommunalpolitiker i Blekinge har beskrivit det i efterhand:

Den tiden ... 1963 till 1975 ... Ekonomin lade inte hinder i vägen när vi ville genomföra reformer, beslut syftade till att förbättra tillvaron för

människor som var i behov av samhällets hjälp och stöd för att få så bra levnadsvillkor som möjligt. Vi trodde fullt och fast på att genom att bemöta människorna på ett positivt sätt, inte vara moraliserande, hjälpa till att ordna upp människors liv socialt och ekonomiskt, så skulle de allra flesta vilja leva ett socialt anpassat liv.

”Inte vara moraliserande ...” Tidens kommunalpolitiker ville leverera de materiella förutsättningarna för jämlikhet och frihet, att garantera att människor inte skulle bli bundna och beroende av de gamla gemenskaper de tillhört utan fullt ut kunna utnyttja sina möjligheter som individuella medborgare i ett modernt samhälle. Människor skulle få välja var de skulle bo, vilka de skulle dela sin vardag med, vad de ville utbilda sig till, var de skulle handla och vad de skulle arbeta med.

UPPRORET MOT DET STARKA SAMHÄLLET

I slutet av sextio- och början av sjuttioalet började allt fler – även inom arbetarrörelsen – undra om samhället trots allt inte kunde bli så starkt att det krossade individen. Ifrågasättandet kom från olika samhällsområden men innebörden av kritiken var likartad: medborgarna riskerade att bli avhumaniserade i ett samhälle som styrdes av överdriven byråkratisk logik och kallhamrad rationalitet.

Den enskilt mest spektakulära protesten mot den socialdemokratiska välfärdsstaten var kårhusockupationen i maj 1968. Även om aktionen mynnade ut i uppmaningar till socialistisk revolution var dess utgångspunkt en kritik av Olof Palmes jämlikhetsinriktade utbildningspolitik. Studenterna motsatte sig den styrning av högre utbildning som socialdemokraterna ansåg nödvändig; de ville läsa fritt på det traditionella sätt som den lilla elit som tidigare haft tillgång till högre utbildning. Men studenterna fick föga förståelse från allmänheten, som hade svårt att uppskatta poängen med att ockupera det egna kårhuset för att få igenom

kravet på att få läsa fritt på skattebetalarnas bekostnad.

Mer folkligt förankrat var missnöjet med avfolkningen av landsbygden. Det var en senkommen reaktion mot den snabba och relativt konfliktlösa urbanisering som skett i Sverige sedan andra världskrigets slut. Denna folkomflyttning hade till en början betraktats som mer eller mindre naturlig. Lantbruket rationaliserades, små gårdar slogs ut och de större krävde allt mindre arbetskraft. Att människor flyttade in till städerna där det fanns nya industri- och servicearbeten sågs som ett framsteg eller i alla fall som ett nödvändigt ont.

Den region som var hårdast drabbad av avflyttningen var Norrland, där akronymen för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) uttyddes ”Alla måste söderut”. Känslan av att södra Sverige, och inte minst Stockholm, utnyttjade landsdelens naturresurser (inklusive människorna) var starka. I den stora gruvstrejken vid LKAB i Kiruna vintern 1969–70 förenades mycket av tidens missnöje: för vänstern var det ett löftesrikt tecken på uppflyttande klasskamp, för norrlänningar en demonstration av avståndet till makthavarna i Stockholm och för medborgare i gemen en påminnelse om omänskligheten i de nya tidsstudiesystem som infördes i arbetslivet.

Ett mindre spektakulärt men kanske mer politiskt avgörande tecken på att samförståndet kring centralismen höll på att brytas i svensk politik var den socialdemokratiska regeringens beslut att överge frivilligheten i skapandet av nya blockkommuner. Den ursprungliga målsättningen i 1962 års reform hade varit att alla Sveriges kommuner skulle omfatta minst 8 000 invånare år 1975, vilket innebar att 37 tätortskommuner skulle förbli intakta och de övriga (omkring tusen) skulle reduceras till 245 kommunblock – allt som allt 282 kommuner. Men efter hand hade socialdemokraterna blivit alltmer frustrerade över att bildandet av nya storkommuner gick för långsamt.

Mot slutet av sextioalet fanns endast 76 färdigbildade kommuner (inklusive de 37 som var färdiga redan från start). Det lämnade 206 ofullbordade kommunblock. Den socialdemokratiska regeringen övervägde att lagstifta om kommunsammanslagningarna och skickade ut frågan på

remiss. Kommunerna visade sig vara delade: 394 kommuner med 4,6 miljoner invånare ville att staten skulle genomdriva kommunblocksreformen med tvång, medan 386 kommuner med 1,9 miljoner invånare var emot. I maj 1969 fattade den socialdemokratiska majoriteten mot oppositionens reservationer beslut om att återstående kommunsammanslagningar skulle genomföras antingen 1971 eller 1974.

Missnöjet med centralism, avfolkning av landsbygden och de nya storkommunerna kan avläsas i tidens kulturyttringar, till exempel teveserien *Hem till byn* och Stig Claesons vemodiga betraktelser av den svenska landsbygden i böcker som *Vem älskar Yngve Frej?* och *På palmblad och rosor*. Varken Bengt Bratt – som låg bakom *Hem till byn* – och Claeson var några enkla pamflettskrivare. De gestaltade framför allt förlusten av ett mer småskaligt och mänskligt samhälle med inlevelse och nyansrikedom utan att för den skull förespråka några enkla lösningar. Och under några år på sjuttio- och åttiotalen bröts faktiskt urbaniserings-trenden i svensk historia: färre flyttade in till städerna och fler flyttade ut på landet. Gröna vågen var en demografisk realitet. Det skulle förändra dynamiken i svensk inrikespolitik.

3

KAPITEL 3: LOKALSAMHÄLLET TUR OCH RETUR 1976-1991

”Äntligen! Äntligen! Äntligen!” Det var Expressens löpsedel dagen efter valet 1976. Fyrtiofyra år av socialdemokratisk regeringsmakt hade brutits och folkpartiet, moderaterna och centerpartiet bildade regering. Något starkt mandat för en tillbakarullning av välfärdspolitiken var det inte; segern berodde framför allt på centerpartiets kärnkraftsmotstånd och Thorbjörn Fälldins lugna, lantmannamässiga utstrålning.

Men en rad skandaler under året hade ändå signalerat en växande misstro mot den socialdemokratiska staten, framför allt i form av Astrid Lindgrens svidande kritik av skattesystemet och Ingmar Bergmans landsflykt efter att ha blivit polishämtad på Dramaten under förnedrade former på grund av misstankar om skattefusk. Löntagarfonderna var ingen avgörande fråga i själva valrörelsen, men eftervalsanalyserna visade att LO:s så kallade ”fondsocijalism” hade börjat oroa en del väljare. Med sina rötter i bonderörelsen, sitt motstånd mot kärnkraften och sin starka känsla för den svenska landsbygden tyckte centerpartiet erbjuda ett alternativ till ett statsdirigerat betongsamhälle utan att göra avkall på trygghet och social solidaritet.

Men bara några månader efter den historiska valsegern rasade Sveriges ekonomi ihop som ett korthus. I jämförelse med den stora depressionen under mellankrigstiden var nedgången mild: västekonomierna fortsatte trots allt att växa och även om arbetslösheten ökade var den långt ifrån nivåerna på trettioalet. Dessutom var de sociala skyddsneten betydligt robustare, särskilt i de framgångsrika nordeuropeiska länder som drabbades värst. Till skillnad från flera andra länder lyckades Sverige hålla arbetslösheten nere på en nivå omkring fyra procent under de följande krisåren.

Men för ett samhälle som kommit att betrakta tillväxt som ett naturligt tillstånd var det ett obehagligt uppvaknande. Andra delar av världen – inte minst Sydostasien – hade börjat komma ikapp Västeuropa och USA. Under rekordåren på femtio- och sextiotalen hade åttio procent av all industritillverkning ägt rum i västvärlden. Men under sjuttioalet blev de västliga ekonomierna utsatta för en ny typ av konkurrens från låglöneländer med ökad industriell kapacitet. Traditionellt stora branscher som gruvnäring, ståltillverkning, skeppsbyggande och bilindustri drabbades av lönsamhetsproblem och nedläggningar. Keynesiansk stabiliseringspolitik, denna ekonomins motsvarighet till antibiotikan, fungerade inte längre. Ekonomin verkade ha blivit resistent: arbetslösheten kunde inte längre regleras genom finanspolitiken utan västvärlden drabbades av stagflation, det vill säga en kombination av hög arbetslöshet och hög inflation.

DRÖMMEN OM LOKALSAMHÄLLET

Centerpartiets primära politiska mål var länge att värna om lantbrukets villkor oavsett vilket regeringsalternativ partiet ingick i. På trettioalet hade bondeförbundet stått bakom den berömda kohandeln som banat väg för socialdemokratins genombrott; på femtioalet hade Gunnar Hedlund åter igen fört in partiet i samverkan med den socialdemokratiska regeringen fram till ATP-striden. Målsättningen var att människor på landsbyg-

den skulle bli delaktiga i moderniseringen; därför bejakade centerpartiet välfärdsutbyggnad och allmän ekonomisk rationalisering, till exempel som i avskaffandet av omkring 1 500 små landskommuner i 1952 års storkommunreform.

Men reaktionen mot urbanisering och avfolkning på sjuttioalet hade förändrat den politiska situationen. Centerpartiet hade fått ny kraft och nya väljare som försvarare av landsbygden mot flyttlasspolitiken och urbaniseringen. Dessutom var det inte bara väljarna på landsbygden som kämpade för att få bo kvar. Under sjuttioalet uppstod ett starkt om än kanske lite senkommet motstånd mot rivningar av gamla stadsmiljöer: Almstriden i Stockholm 1971, Olskroken i Göteborg 1973, Mullvaden i Stockholm 1978. Kritiken mot sextioalets funktionalistiska stadsplanering blev massiv: Vem ville leva i en stad präglad av bilism, stress, buller, miljöförstöring, ensamhet och kriminalitet? Alternativet var inte nödvändigtvis att flytta ut på landet, utan att skapa en ny mer demokratisk och decentraliserad stad. Förebilden var det medeltida byalaget, där de närmast berörda organiserade sig själva och tog ansvar för sin vardagliga miljö.

Idéerna om ett decentraliserat lokalsamhälle gav ny laddning åt den urgamla frågan om det svenska kommunala självstyret, om hur den svenska demokratin skulle fungera på den mest lokala nivån, ute i kommunerna. De borgerliga partierna – som minst sagt haft skiftande inställning till kommunernas självbestämmande tidigare i historien – stod nu enade i försvar av det man kallade ”småkommunsystemets värde”, det vill säga småskalighet, närhet och demokrati. Dessutom avvisade man de kulturgeografiskt grundade idéerna om att det fanns en nödvändig kommunstorlek utifrån näringsgeografiska krav.

I detta ställningstagande fanns onekligen en kontinuitet: de borgerliga partierna upprätthöll frivilligheten i 1962 års reform. Men det innebar också en ideologisk förändring för folkpartiet och moderaterna. I början av sextioalet hade folkpartiet haft ungefär samma syn på kommunalt självstyre som arbetarrörelsen: kommunerna måste vara stora för att vara effektiva. Och den gamla högern med dess tro på centralmakten hade

ÖREBRO: GAMMAL STAD LIGGER BRA

Under sjuttioatalet var Örebro ur fas med resten av landet. Krisen i slutet av sextioatalet ledde till att de borgerliga partierna tog makten i kommunen redan 1973, ett val som socialdemokraterna vann på nationell nivå, om än med nöd och näppe. Men 1976 gick det åt andra hållet, de borgerliga vann riksdagsvalet medan socialdemokraterna återtog makten i Örebro och skulle komma att sitta stadigt i sadeln ända fram till 1991.

Men staden de styrde över krympte under andra hälften av sjuttioatalet och åttioatalet trots inkorporeringar av andra kommuner efter blockkommunreformen År 1975 var invånartalet strax över 88 000; år 1985 var det nere på 86 000. Först under nittioatalet skulle Örebro vara tillbaka på samma nivå som i början av sjuttioatalet.

Även om krisen slog hårt mot Örebros industrier var dessa ett relativt nytt inslag i stadens sjuhundra-åriga historia. Det som säkrat stadens existens i det längre perspektivet var dess geografiska läge som regionalt handels- och kommunikationscenter. På den bördiga Närkeslätten hade landsvägar från norr till söder och från väst till öst möts i hundratals år; det fanns ingen annan stad som kunde utmana Örebros ställning i regionen.

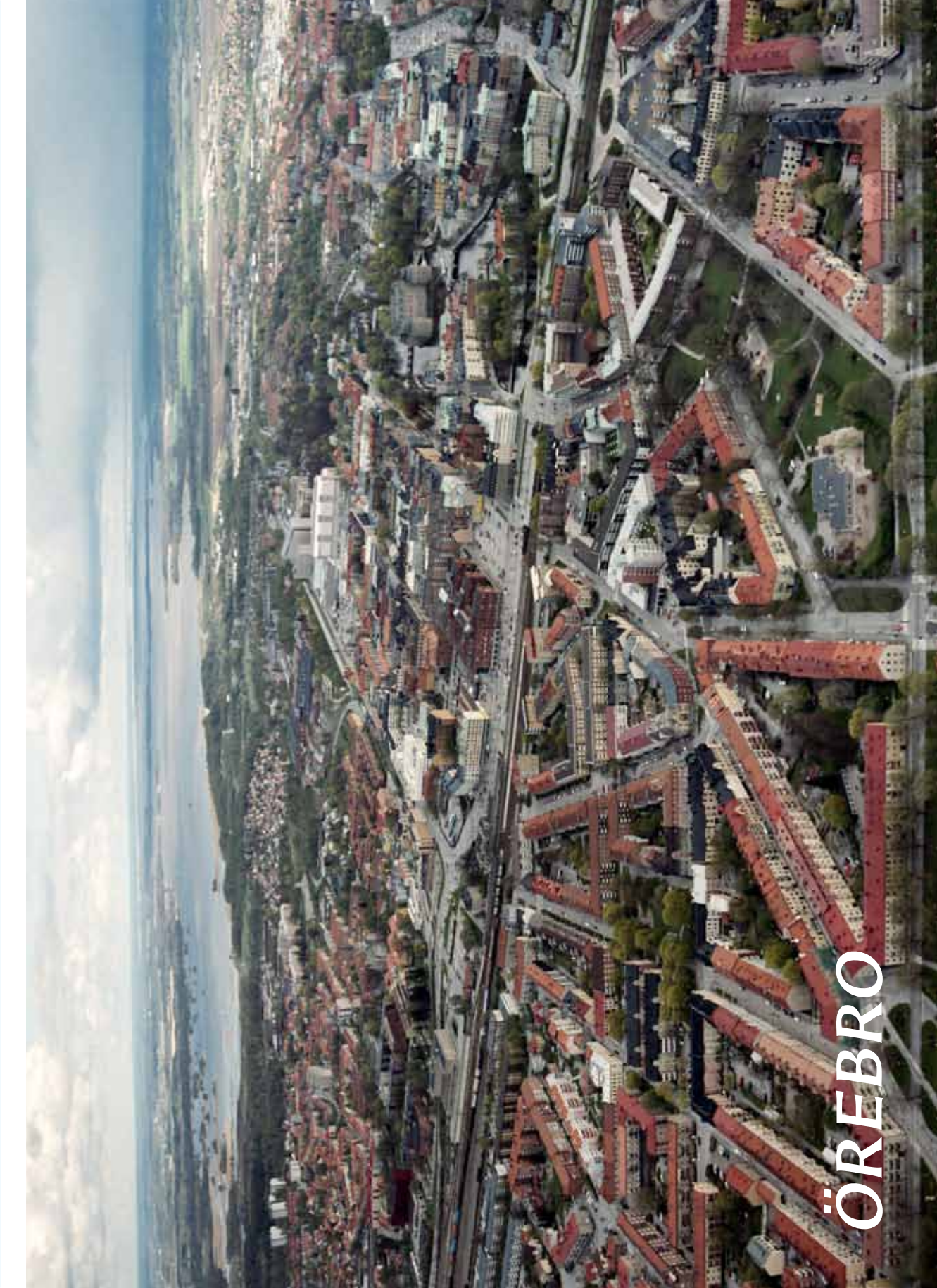
De unga socialdemokratiska kommunalpolitiker som tog över efter Aronsson – mer ideologiska och teknokratiska – föll tillbaka på Örebros gamla ställning som handelsstad och transportcentrum. Stadens nye starke man Axel Gisslén (med stöd av de borgerliga partierna) satsade på att göra Örebro mer attraktivt för mer kunskapsintensiva företag som ville etablera sig i en regional storstadsmiljö. Utbyggnaden av regionsjukhuset och omlokaliseringen av statliga myndigheter som Statistiska Centralbyrån bidrog också till att hålla sysselsättningen uppe. Örebro högskola, som grundats 1977, tillmättes dock inte så stor potential av kommunen vid den här tiden.

I början av åttiotalet gick Örebro med entusiasm in för att skapa kommundelsnämnder. Dessa utsågs visserligen av kommunfullmäktige men avsikten var att fördjupa den lokala demokratin genom att inrätta lokala medborgarkontor eller skapa "områdesgrupper" som utsågs av de boende och som ansvarade för sitt område. Som det hette i en gemensam förklaring från alla politiska partier i kommunen:

Så många örebroare som möjligt skall ges tillfälle att tala med och arbeta tillsammans med förtroendevalda och anställda. Planering och beslutsfattande skall ses som samtal där alla som deltar kan lära sig av varandra. Samtal tar tid, men ger också en stark demokrati – en deltagardemokrati.

Den socialdemokratiska ledningen i Örebro bedrev också en framgångsrik politik för att hålla nere den stigande arbetslösheten. Under åttiotalet, när kommuner som Nacka sänkte skatten, gick Örebro åt andra hållet och beslöt att avskaffa ungdomsarbetslösheten. Det innebar dels ett högre skatteuttag, dels en överenskommelse med regeringen om att få alla typer av medel som var riktat mot den lokala ungdomsarbetslösheten i en pott som kunde styras av kommunen.

På många sätt fortsatte Örebro att vara en mönsterstad under sjuttio- och åttiotalen, om än ansatt av de sämre tiderna. De sociala satsningarna, allmännyttans starka roll på bostadsmarknaden och den korporativistiska näringspolitiken – allt innebar att traditionerna från rekordåren fördes vidare. Även om socialdemokraterna hade makten präglades kommunalpolitiken av ett betydande samförstånd mellan de borgerliga partierna.



ÖREBRO

NACKA: TA AV DIG SKORNA

Efter rekordårens våldsamma expansion drabbades Nacka av baksmälla. Motorleden till Värmdö byggdes, men såväl tunnelbana som det nya centrumet lades på is. Inflyttningen minskade och det storskaliga bostadsbyggandet avstannade efter att Fisksätra, det sista miljonprogramsområdet, stod färdigt 1974.

Men sammanslagningarna med Boo och Saltsjöbaden hade gjort Nacka till en av landets större kommuner. År 1980 var folkmängden 57 699 personer. Omkring tio procent var födda i utlandet, de flesta i Finland, därefter Italien, Tyskland, Norge, Jugoslavien och Grekland. Nacka hade fler barn och ungdomar och färre pensionärer än den svenska genomsnittskommunen, men för en förortskommun till en storstad var detta en tämligen normal demografi.

Den borgerliga majoriteten, som styrte Nacka sedan 1966, hade klara problem med att hålla ordning på den nya storkommunen. Spänningarna var starka mellan de gamla kommunerna som ingick i det nya kommunblocket. Boo var en utpräglad landsbygdskommun med många sommargäster, Saltsjöbaden ett välbeställt villasamhälle och båda hade svårt att identifiera sig med det mer industriella Nacka. Och denna kommundel drabbades i sin tur av sjuttiotalets strukturkris med stigande arbetslöshet och lönsamhetsproblem för klassiska industriföretag som Atlas Copco och Finnboda varv.

Men efter valet 1982 stabiliserades situationen. Moderaterna var nu lika stora som socialdemokraterna och kunde inledda en lång regeringsperiod tillsammans med folkpartiet. Kanske än viktigare var att Erik Langby, en skäggig 31-åring med rykte om sig att ligga till vänster inom partiet, tog över som kommunalråd. Han skulle komma att dominera det politiska livet i Nacka i tre decennier med en särpräglad blandning av ideologiskt nytänkande och pragmatisk fingertoppskänsla. Om de klassiska "starka männen" inom arbetarrörelsen stått för en egen sorts "kommunalsocialism" stod Langby för en ny sorts "kommunal nyliberalism" som förebådade 2000-talets nya moderater.

Sedan i mitten av sjuttioalet hade, åtminstone enligt legenden, föräldragrupper i Nacka velat starta kooperativ barnomsorg men tappat intresset när det visat sig att de var tvungna att finansiera hela verksamheten själva. Några kooperativ blev det inte, men i början av åttiotalet fick ett privat företag vid namn Pysslingen rätt att driva kommunal barnomsorg i Nacka på entreprenad. År 1985 lanserade Nacka kommun så kallade "fotvårdscheckar": i stället för att gå till kommunalt anställda fotvårdare fick kommunens pensionärer ett bidrag som kunde lösas in på vilken klinik som helst.

Grundtanken var att den offentliga välfärden inte behövde avvecklas, utan att det viktiga var att



NACKA

"kunderna" själva kunde styra över välfärdsutbudet, vilket enligt detta synsätt både skulle vara en demokratisk vinst och ge ökad effektivitet. Därmed utmanades den socialdemokratiska tanken att kommunen hade ett ansvar för att fördela och producera välfärdstjänsterna. Men Nacka ifrågasatte också den traditionella moderata ambitionen att sänka skatterna och minska välfärdens omfattning. "Välfärdscheckar" ökade kanske valfriheten men ledde inte nödvändigtvis till låga skatter och ökade kanske till och med "bidragsberoendet".

Den allmänna debatten om privata daghem blev intensiv. Men på marken i Nacka hände inte särskilt mycket utöver fotvårdscheckarna. Nackamoderaterna satsade främst på skattesänkningar under de goda åren i slutet på åttiotalet. Likt sina socialdemokratiska företrädare vårdade man också kommunens stoltheter: Nacka gymnasium och den kommunala musikskolan. Efter många års diskussioner fattades också beslut om att bygga ett nytt storcentrum centralt på Sicklaön och ett nytt bostadsområde, Jarlaberg.

I början av åttiotalet uppstod en livlig kultur- rörelse som ville skapa ett Folkets hus i sjuttio- talssamhället Orminge. Till en början var fiendlig- heten stor från de styrande partierna folkpartiet och moderaterna. Men Folkets hus-entusiasterna drev en framgångsrik gräsrotskampanj och Erik Langby insåg att det var väl värt att satsa på kultur och

ett livaktigt civilsamhälle i Nacka. Men motståndet levde kvar inom delar av partiet som misstänkte verksamheten för att vara kommunistisk.

Den stora frågan i Nacka vid nittiotalets ingång var inte välfärden utan frågan om kommunen skulle kunna hålla samman. Under hela åttiotalet hade trycket ökat från Saltsjöbaden och Boo – framför allt under ledning av centerpartiet men även moderater och folkpartister – för en folkomröstning om en kommunindelning. Till slut hölls en sådan våren 1992. Resultatet blev att 77 procent av storkommunens medborgare röstade nej till en delning. I Saltsjöbaden röstade däremot en majoritet för delning och fortsatte att driva krav på att få bilda en egen kommun, dock utan resultat.

Men decentraliseringsideologin var på retur. Den svåra nittiotalskrisen – med dess dramatiska kulmen med valutaoron hösten 1992 – var både en prövning och en möjlighet för landets kommunalpolitiker. Oavsett partifärg var de tvungna att göra stora nedskärningar, vilket öppnade för en långt mer drastisk omstrukturering av den kommunala välfärden. Fotvårdscheckar – skulle det visa sig – var bara förnamnet.

aldrig ömmat särskilt för självstyret. Nu stod båda dessa partier bredvid centern i försvaret för mer direkt och mer lokal demokrati.

Sannolikt hade de tagit intryck av ett växande antal debattörer som påpekade att blockkommunreformen innebar att tusentals frivilligpolitiker skulle avskaffas samtidigt som tjänstemännens makt i de nya storkommunerna ökade. Dessutom hade kommunsammanslagningarna med alla de vardagliga förändringar som dessa innebar – framför allt flyttande av kommunal service av olika slag – blivit tacksamma exempel på maktfullkomlig centralisering. Nedläggningen av små skolor i glesbygden utvecklades till exempel till en kontroversiell fråga på riksnivå i början av sjuttioalet. Vintern 1972–1973 rasade en bitter strid mellan föräldrarna i byn Markitta och skolstyrelsen i Gällivare. Barn och föräldrar ockuperade byskolan men avhystes av polis. Efter en längre tids konflikt hamnade ärendet hos regeringen som stödde skolstyrelsen: skolan måste läggas ner.

Det växande missnöjet med den socialdemokratiska storkommunpolitiken ledde till att de borgerliga partierna utmejslade en alltmer gemensam hållning. Under första hälften av sjuttioalet motionerade man flitigt i riksdagen om bristen på medborgerligt inflytande på kommunal nivå. Och när den borgerliga oppositionen kom till makten 1976 var ställningstagandet för ett stärkt kommunalt självstyre gentemot statsmakten tydligt:

Kommunal självstyrelse förstärks. Den kommunala demokratin fördjupas. Kommuner ges möjligheter att inrätta distriktsnämnder och folkvalda kommundelsråd. Den statliga detaljstyrningen av kommuner och landsting minskas. Kommunindelningsreformen skall utvärderas. Regeringen är beredd att positivt pröva framställningar om ändringar i den kommunala indelningen som är motiverade av hänsyn till den kommunala demokratin. En länsdemokratireform påbörjas. Centrala uppgifter, särskilt vad gäller regional planering, överförs från de statliga länsstyrelserna till de folkvalda landstingen.

Rent ideologiskt var det en total uppgörelse med de gångna decenniernas syn på kommuner och landsting. Här sades inget om effektivitet, rationalitet och lika kommunal service. Tvärtom så betonades den lokala gemenskapen och närdemokratin, det vill säga kommunernas medborgarliga snarare än socialpolitiska betydelse.

SVÅRT MED ÅTERSTÄLLARE

Men det gick inte att vrida klockan tillbaka. När kommunblocksreformen hade avslutats 1974 hade antalet kommuner i Sverige reducerats till 278. Visst kunde en del kommunsammanslagningar rivas upp, men det var på marginalen.

Det som däremot gick att påverka var den demokratiska ordningen inom de nya storkommunerna. Med decentraliseringstanken som ledstjärna tog riksdagen år 1977 beslut om att kommunerna kunde delegera sin makt till lokala organ med territoriellt ansvar (till skillnad från den klassiska och mer teknokratiska funktionsindelningen), så kallade kommundelsnämnder. Samtidigt gavs också de demokratiskt valda landstingen ett ökat inflytande genom att de fick rätt att utse alla ledamöter i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser.

Frågan var dock om blockkommunreformen hade lett till minskat medborgarligt engagemang. Förvisso hade minskningen av antalet kommuner inneburit att omkring 40 000 frivilligpolitiker försvunnit från den demokratiska spelplanen. Men den enda för demokratin tydligt negativa effekten var, enligt en välmeriterad forskargrupp, att antalet medborgare som sade sig personligen känna en kommunalpolitiker minskade kraftigt. På en rad andra områden visade indikatorerna att det demokratiska deltagandet hade ökat i storkommunerna mellan 1966 och 1979. Medborgarna var mer kunniga om kommunalpolitiska frågor, vad kandidaterna hette och vilket block som hade majoritet.

Förklaringen kunde man finna i den ökade partipolitiseringsen: 1966

fanns lokalpolitiska program enbart i de större kommunerna, 1979 hade 95 procent av alla kommuner lokalpolitiska handlingsprogram. Dessutom hade ett begränsat majoritetsstyre införts i det svenska kommunsystemet. Före 1960-talet tillsattes nämnder och styrelser helt och hållet proportionellt i förhållande till valresultatet, men i samband med blockkommunreformen infördes en viss parlamentarism genom att fullmäktige- och nämndordförande utsågs av fullmäktiges majoritet. Partipolitiseringen av kommunalpolitiken ledde också till att det mediala ointresse som Lars Furhoff klagat över i början av sextioalet minskade; såväl radio och lokaltidningar ökade sin lokalpolitiska bevakning under sextio- och sjuttitalen.

Det betyder inte att alla var nöjda med de nya storkommunerna; det fanns en utbredd känsla av att något värdefullt gått förlorat med kommunsammanslagningarna. Däremot tycks sjuttioalets visioner om byalag, närdemokrati, stadsdelsnämnder och andra former av mer gemensamhetsdriven politisk verksamhet inte ha appellerat till medborgarna i den omfattning som de borgerliga partierna förutsatt. Visserligen förberedde omkring hälften av Sveriges kommuner en kommunalnämndsorganisation under åttiotalet, men endast ett trettioal gick till handling och flera av dem övergav modellen i mitten på nittioalet. I dag har endast Malmö, Göteborg och Stockholm heltäckande system med kommunalnämnder.

NYA UPPGIFTER FÖR KOMMUNERNA

Ett problem med decentraliseringen var att kommunernas arbetsuppgifter hade ökat, inte minst när det gällde barn och ungdomar. Fram till sextioalets slut hade kvinnoemancipation och daghemsutbyggnad varit marginella politiska frågor. Då höjde kvinnorna rösten, både inom mer traditionella kvinnoemancipationsströmningar och de nya radikala grupperna. År 1969 avskaffades sambeskattningen och därmed raserades den ekonomiska

basen för hemmafrufamiljen, åtminstone inom vanliga inkomstgrupper.

I början av sjuttioalet tävlade de politiska partierna om att vinna de kvinnliga väljarna med jämställdhetsreformer. Folkpartiet hade historiskt sett de bästa förutsättningarna eftersom liberalerna tidigt uppmärksammat sambeskattnings effekter och drivit jämställdhetsfrågor som fri abort. Men både moderaterna och socialdemokraterna, mer genuskonserverativa partier som värnat om hemmafrusamhället, kastade sig också in i kampen om jämställdheten. Tack vare Olof Palme, som tidigt engagerat sig i kvinnofrågan och drev jämställdheten hårt inom partiet i början av sjuttioalet, tog socialdemokraterna initiativet. Sjuttioalet kännetecknades av en rad familjepolitiska reformer, från nya äktenskapslagar till utbyggnad av barnomsorgen. Kvinnofrigörelsen ökade trycket på den kommunala välfärden. När både mannen och kvinnan i familjen arbetade krävdes allt starkare offentliga insatser för att säkerställa barnens välfärd: daghemsplatser, fritidsverksamhet i skolan och särskilda åtgärder för barn och ungdomar på en rad andra områden.

En annan samhällsförändring som påverkade kommunerna var invandringen. Under sextioalet hade all arbetskraftsinvandring ökat kraftigt; år 1965 kom det 50 000 personer till Sverige, år 1970 kom 78 000, ett rekord. Två år senare stängdes Sveriges gränser för arbetskraftsinvandring förutom för de nationaliteter – främst finländare – som omfattades av den fria rörligheten på den nordiska arbetsmarknaden. Under sjuttioalet ökade flyktinginvandringen; chilensarna på flykt undan Pinochet, de vietnamesiska båtflyktingarna, libaneser som lämnat inbördeskriget bakom sig.

I början av sextioalet hade assimilerings varit det självklara målet; genom att lära sig språket skulle invandrarna bli goda svenskar. Men när denna process visade sig gå långsammare än man räknat med väcktes ett batteri av frågor. Några enstaka röster ifrågasatte om assimilerings över huvud taget skulle vara målet. Andra menade att integration i det svenska samhället krävde mer aktiva undervisningsinsatser, inte bara i svenska utan även i hemspråket, eftersom språkforskare hävdade

STAFFANSTORP: FRÅN VILLAMATTOR SKÅNSK SMÅSTAD

Efter rekordåren drabbades även Staffanstorp av modernismens kränka blekhet. Visserligen hade man inte byggt stora motorvägar och höghus, men var verkligen likformade villaområden på en blåsig slätt samlade kring ett betongcentrum med ett ICA, en pizzeria och en vårdcentral ett värdigt samhällsideal för en uråldrig kulturbygd? "Jag vet hemmafruar som fått tas in för psykisk vård", hävdade en missnöjd kvinna när Sydsvenska Dagbladet granskade den expansiva sextiotalskommunen.

Dynamiken och nybyggarandan hade stannat av. Länsstyrelsen ville inte släppa till mer av den bördiga åkern för nya villaområden. Åldersstrukturen i kommunen var oroande. De familjer som flyttat in under sextioalet var i stort sett jämnåriga och när barnen flyttade ut riskerade Staffanstorp att bli en pensionärskommun.

Det blev svårare att leva upp till den höga service-nivå som gjort Staffanstorp så attraktivt. Befolkningstillväxten avtog; mellan 1975 och 1990 ökade kommunen med omkring tusen invånare, vilket kan jämföras med de tiotusen människor som flyttat in under den föregående femtonårsperioden.

Men kommunen strävade på under borgerligt styre. Grundlinjen – som det tycks ha rätt enighet om över

det politiska spektrumet – var att Staffanstorp fortsatt skulle erbjuda bra barnomsorg och skolor till barnfamiljer. Moderaterna, som dominerade det borgerliga blocket, ville visserligen införa en del avgifter och öka valfriheten. Men, som partiets representant uttryckte det i valet 1976: "En kommun drivs inte som ett företag." Det viktiga var, menade han, att bygga mer fritidshem och öka handikappanpassningen.

Den partiskiljande frågan i Staffanstorp gällde förhållandet mellan villor och hyreslägenheter. Kommunen bestod till nästan 80 procent av villor och radhus. Moderaterna ansåg att det var utmärkta proportioner. Alla har råd att bo i villa, enligt moderaterna: "Vanliga människor som arbetar, det vill säga nästan vilken människa som helst, har med de bidrag som finns i dag möjlighet att bo i villa." Socialdemokraterna ville bygga fler hyreslägenheter, inte minst för att ungdomar skulle kunna bo kvar i Staffanstorp. Men de arbetade i motvind: Staffanstorp var ett villasamhälle och väljarnas entusiasm för hyreshus var begränsad.

Under andra hälften av åttiotalet blev krisen akut; Staffanstorps befolkning var på väg att minska för första gången i kommunens historia. Men såväl tjänstemän som politiker hade svårt att enas om vad man skulle göra. Utomstående konsulter kallades in och de konstaterade att såväl de politiska partierna

som den kommunala förvaltningen präglades av förtroendeklyftor, misstro, brist på öppen diskussion och ledarskapsproblem.

Efter några års turbulens samlade man sig dock kring en "vision". Staffanstorp skulle inte längre vara ett villasamhälle utan bli en modern "skånsk småstad". Allt det fyrkantiga, öppna och rätlinjiga och gråbetongbrutala som präglat utbyggnaden av Staffanstorps centrum på sextio- och sjuttiotalen skulle nu växlas mot den historiska småstadens varierade fasader, fönsterkupor, snedtak, slutna gårdar och varma jordfärger av traditionellt skånskt snitt.

I slutet av åttiotalet började arbetet med att bygga den nya småstaden, "projekt Stanstad". Hösten 1991 stod första etappen färdig, den nya Storgatan med flerfamiljshus (både bostads- och hyresrätter). Under nittiotalet skulle omdaningens fortsätta med nya stads kvarter, konsthall och bibliotek. En kommun som tidigare hade definierat sig i motsättningen till staden – det vill säga Malmö – och utlovat lantlig förortsmiljö, den ville nu bli stadsmässig, om än med småstaden som förebild.

att goda kunskaper i modersmålet var en förutsättning för att lära sig ett nytt språk. Svenska för invandrare, hemspråksundervisning och invandrarkonsulenter blev nya verksamheter att planera för på kommunal nivå.

Utvecklingen under sjuttioalet innebar att kommunerna fick allt mer komplexa uppgifter att hantera, från barnomsorg till integration av invandrare. Att klara av medborgarnas alltmer skiftande behov och samtidigt förankra verksamheten mer demokratiskt i byalagsliknande strukturer var svårt. Storkommunerna tycktes helt enkelt nödvändiga om den generella välfärden skulle upprätthållas. Småskalighet, decentralisering och närdemokrati var kanske inte lösningen på de problem som många menade kännetecknade sjuttioalets välfärdsstat.

DET DOLDA SYSTEMSKIFTET

Decentraliseringsimpulsen försvann dock inte från den kommunala arenan. Däremot slukades den upp av en annan strömning, nyliberalismen. Den manifesterade sig i två ömsesidigt förstärkande former: å ena sidan som neoklassiska ekonomiska teorier som menade att fria marknader också var de mest effektiva, å andra sidan som en moralfilosofisk kritik som underkände välfärdsstatens paternalistiska människosyn.

Strukturkrisen och den keynesianska stabiliseringspolitikens misslyckande – samt en stor mängd Nobelpris – gav den så kallade Chicagoskolan luft under vingarna, åtminstone inom den ekonomiska debatten. Däremot landade inte den moralfilosofiska kritiken av välfärdsstaten lika väl i Sverige som i Reagans USA och Thatchers Storbritannien. Ytligt sett tycktes det visserligen finnas en överensstämmelse mellan kritiken av den överaktivistiska staten och det växande svenska missnöjet med centralstyrning och byråkratisk maktfullkomlighet.

Denna likhet försökte framför allt moderaterna att utnyttja genom att framställa välfärdsstaten som en i grunden omoralisk företeelse:

medborgarna berövades sin naturliga känsla av individuellt ansvar och blev i stället beroende av olika former av bidrag och understöd. Likt 68-vänstern menade den ledande moderattänkaren Staffan Burenstam-Linder att det fanns en gemensam källa till alla samhällsproblem, men att det var välfärdsstaten, inte kapitalismen:

Mitt i välfärdsstaten med dess enorma offentliga utgifter och program för den sociala tryggheten råder en social misär. Stigande brottslighet, missbruk av droger och alkohol, stress, självmord, mobbning, barnmisshandel och våld mot kvinnor, familjesplittring, anonymitet, ensamhet och främlingskap, vandalism och hänsynslöshet tillhör den kusliga vardagen.

Moderaternas slutsats blev att det var nödvändigt med ett ”systemskifte”, en paroll man lanserade i 1985 års valrörelse.

Det var en grov felläsning. Det fanns inget omfattande moraliskt missnöje med välfärdsstaten inom den svenska väljarkåren, vilket framkom tydligt i mer djupgående opinionsundersökningar; en majoritet av svenskarna var positiva till att betala höga skatter för att upprätthålla en hög nivå på den generella välfärden. Kommunalskatten hade fördubblats under det gångna kvartsseket – från i snitt 14,63 kr år 1960 till 30,38 kr år 1985 – utan att utlösa några skatteprotester av det slag som ägt rum i Norge och Danmark. Däremot ansåg många att medborgarna hade för lite inflytande över välfärdstjänsterna: byråkrater och experter fattade beslut utan att ta hänsyn till att människor hade olika behov och önskemål. Men den kritiken kom också från vänstersympatisörer som författaren P. C. Jersilds angrepp på den industrialiserade sjukvården i romanen *Babels hus* eller de unga SSU:arna som tyckte att staten blivit för stor och ville väcka liv i den slumrande svenska folkrörelsetraditionen.

Moderaterna förlorade ”systemskiftesvalet” 1985; begreppet skrämde många väljare, vilket socialdemokraterna utnyttjade effektivt i valrörelsen. Men kritiken av den offentliga sektorn banade väg för nya idéer om hur statlig förvaltning och kommunal välfärd skulle organiseras. Utan någon

egentlig genomgripande debatt uppstod en självklar konsensus om att den klassiska styrmodellen som dominerat offentlig sektor sedan andra världskriget var överspelad.

Medborgarnas behov, hävdades det, kunde inte längre mötas genom att riksdagen överförde skattemedel till expertstyrda verksamheter som utformade och utvärderade sin verksamhet enligt gällande regler och ramverk. Å ena sidan innebar den sviktande ekonomin att välfärden måste få tydligare mål som kunde mätas ur effektivitetssynpunkt, å andra sidan krävde allmänhetens sjunkande förtroende att den måste utformas så att den gav medborgarna större inflytande och valfrihet.

Den givna lösningen var till en början inte ökad marknadsstyrning. Under åttiotalets första hälft ägnade socialdemokraterna betydande energi åt frågan om hur den offentliga sektorn skulle förnyas. Efter valet 1982 anförtroddes civildepartementet åt Bo Holmberg för att han skulle hitta ett sätt att minska centralismen och byråkratin utan att skada välfärdsystemen. Andra exempel i liknande riktning var Ingvar Carlssons framtidsprogram som lades fram på SAP:s partikongress 1983 och den stora *Maktutredning* som tillsattes 1985 med norsk inspiration. Där riktades kritik mot välfärdsstatens välvilliga paternalism; framtidens målsättning måste vara att ge medborgarna större möjlighet att utöva makt över myndigheterna.

Men resultatet av dessa pläderingar för fördjupad demokrati blev tämligen magert. I stället lanserades nya styrsystem baserade på eller åtminstone relaterade till marknadsekonomiskt tänkande. Inte minst betraktades den bristande kvalitetskontrollen som ett stort problem: Hur skulle man kunna bedöma om offentliga verksamheter blev bättre eller sämre, om de åstadkom de önskvärda resultaten? Under den gamla ordningen var det samma personer som utförde tjänsterna – lärare, läkare, tjänstemän – som också bedömde utfallet. Enigheten över det politiska spektrumet var stort om att det krävdes en tydligare extern utvärdering.

Men för att mäta kvaliteten på en tjänst måste man veta vad syftet med tjänsten är, annars har man ingen måttstock. Tidigare hade det mesta

av offentlig verksamhet utgått från underförstådda värderingar om vad syftet med en viss offentlig verksamhet var. Men 1988 enades den svenska riksdagen om att all statlig förvaltning måste styras utifrån tydligt formulerade mål så att politiker och allmänhet skulle kunna bedöma om dessa mål uppnåddes, så kallad *målstyrning*.

Men målstyrningen var bara en aspekt av ett begynnande paradigmskifte som berörde den kommunala välfärden. En annan innovation var *New Public Management*, som utgick från att offentliga tjänster kunde administreras på ett mer marknadsekonomiskt sätt. Verksamheter – till exempel vård, brottsbekämpning eller arbetsförmedling – kunde delas upp i olika resultatområden där personalen skulle sträva efter att uppnå olika kvantitativa målsättningar. I denna modell kunde inte privata företag konkurrera, beställningen skedde ”in-house”. Men det fanns också mer öppet marknadsekonomiska styrningsmodeller för välfärden med namn som ”kundvalsmodellen” och ”entreprenörmodellen”.

Marknadstänkande drog åt två håll: för en del var konkurrensen det väsentliga, för andra var det den individuella valfriheten. I sig var dessa mål inte oförenliga, men de ledde till olika prioriteringar. En variant var att medborgarna fick en så kallad *välfärdscheck* av kommun eller landsting som gav dem friheten att köpa en given tjänst – till exempel omsorg, utbildning eller vård – av konkurrerande privata utförare. Därmed skulle själva marknadsmekanismen fungera som en utvärdering med direkta ekonomiska konsekvenser för bristfälliga utförare. En annan modell var att kommunen var beställare/köpare av välfärdstjänster åt invånarna, det viktiga var då att upphandlingen skedde i öppen konkurrens.

Som så ofta med större samhällsförändringar fanns det många olika motiv bakom omdaning av de offentliga styrsystemen under åttiotalet: ökad effektivitet, bättre genomskinlighet, mer inflytande för medborgarna, högre kvalitet. De nya styrsystemen spred – åtminstone till en början – en viss glädje över hela det politiska spektrumet. Även om det fanns många skeptiska röster fanns det också en vänster som såg en ny möjlighet för kooperativ och folkrörelser för att ge brukarna ett större kollektivt

inflytande över välfärden. Och från ett högerperspektiv var upprottet från statlig regelstyrning till olika former av mer marknadsliknande välfärd ett sätt att ge medborgarna en större individuell valfrihet.

4

KAPITEL 4: VALFRIHET, VINST OCH KOMMUNALT SJÄLVSTYRE 1992-2013

I början av nittiotalet drabbades Sverige återigen av en ekonomisk kris. Till skillnad från sjuttiotalet blev de politiska effekterna omedelbara. Sverige, ett land som alltid berömt sig själv för sina välskötta offentliga finanser, förödmjukades nu på de internationella finansmarknaderna. Landets kreditvärdighet graderades ner, de svenska storbankerna gungade efter att ha dragits med i åttiotalets fastighetsbubbla, budgetunderskotten ökade kraftigt, staten tvingades överge den fasta kronkursen, arbetslösheten steg och BNP sjönk. Det svenska självförtroendet skakades i sina grundvalar.

Orsakerna till krisen ansågs vara, enligt den expertkommission som tillsattes hösten 1992, att den klassiska svenska modellen inte kunde överleva i en globaliserad och konkurrerensutsatt omvärld. Rätt eller fel, så var det en tanke som låg i tiden. Efter murens fall 1989 tycktes inte bara demokratin utan också marknadsekonomin vara historiens segrare. Även om det var få som direkt hävdade att kommunal barnomsorg och lands-

tingssjukhus var lika med sovjetisk kommandoekonomi fanns beröringspunkterna ofta underförstådda i debatten: planeringsproblemen, köerna, standardiseringen, bristen på flexibilitet och valfrihet. Det som nyliberala ekonomer envist hävdade under åttiotalet ansågs ha besannats: marknaden hade en överlägsen förmåga att allokera samhällsresurser.

Samtidigt som den sovjetiska unionen kollapsade steg solen över en annan union. Den sjunde februari 1992 undertecknades ett fördrag mellan de tidigare EG-länderna i Maastricht i Nederländerna som banade väg för en europeisk politisk och monetär union med en gemensam valuta, euron. Den nya situationen gjorde det svårare för Sverige och andra små länder som stod utanför unionen att föra en självständig ekonomisk politik.

Beslutsamhet inom den politiska eliten att sanera de svenska finanserna var stor. Sverige skulle in i EU, budgetunderskotten skulle bort och svensk konkurrenskraft skulle återupprättas. Den socialdemokratiska regeringen med Göran Persson som finansminister slaktade åtskilliga heliga kor med sina drastiska nedskärningar både inom socialförsäkringssystemen och inte minst inom den kommun- och landstingsdrivna välfärden.

Resultatet blev ett par ytterst tuffa år, inte minst för Sveriges kommunalpolitiker, varav de flesta hade vuxit upp under de goda åren på femtio- och sextiotalen. Då hade expansionen sköts av människor som upplevt trettiotalsdepressionen, nu skulle den ekonomiska krisen ironiskt nog hanteras av en generation som vant sig vid ständig tillväxt.

Men politikerkåren hade också förändrats på andra sätt. Andelen kvinnor hade ökat markant även om männen fortfarande var i majoritet (62 procent), många hade högskoleexamen och trots – eller på grund av – ungdomskulturens ökade betydelse hade medelåldern stigit. De nya svenskarna var också klart underrepresenterade, enbart fyra procent i jämförelse med en befolkningsandel i många kommuner på 10–11 procent.

Det var dessa män och kvinnor som fick ta ansvaret för krisen genom nedskärningar på daghem, skolor, äldreboenden, bibliotek, simhallar. Kanske var det inte så konstigt att kommunalpolitikerna hamnade långt ner när det gällde medborgarnas förtroende i mitten av nittiotalet, till

och med under suspekta figurer som bankdirektörer och journalister. I efterdyningarna av Mona Sahlins missbruk av sitt tjänstekontokort avslöjades också den ena kommunala skandalen efter den andra: lyxmiddagar i Motala, porrklubbsbesök i London, jaktresor till Polen, byggmutor i Gävle. Samtidigt var det en före detta kommunalpolitiker från Katrineholm som fick uppdraget att sanera Sveriges finanser, så under ytan fanns kanske ändå ett visst förtroendekapital för svensk kommunalpolitik.

NYA LÖSNINGAR I KRISENS TECKEN

Turbulensen både i omvärlden och i Sverige under nittiotalet gynnade som så ofta socialdemokraterna, som återtog makten efter den misslyckade borgerliga regeringsperioden mellan 1991 och 1994. Trots – eller kanske tack vare – kommunismens fall höll en majoritet av den svenska väljarkåren fast vid idén att höga skatter var nödvändiga för en kvalitativ välfärd. I denna mening hade inget ”systemsifte” ägt rum. Däremot var det nödvändigt att rationalisera och effektivisera om välfärden skulle kunna upprätthållas:

Efterfrågan på den kommunala sektorns tjänster har länge kunnat tillgodoses genom att verksamheten tillförts ökade resurser. Det finns allmänt sett inte längre förutsättningar för detta. Den lägre tillväxttakten i samhällsekonomin och nödvändigheten av att undvika skattehöjningar gör att medborgarnas krav alltmer sällan kommer att tillgodoses genom tillskott av resurser. Större krav ställs på omprövning, rationalisering och förbättring av effektiviteten,

hade den socialdemokratiska regeringen skrivit redan 1990.

Dessutom ledde det höga förtroendet för offentliga välfärdslösningar och det låga förtroendet för kommunalpolitiker till att en del väljare sannolikt kom att betrakta marknadslösningar som mer attraktiva än de gjort

ÖREBRO: MITTENS RIKE

Sovjetväldets fall kom också att dra med sig det socialdemokratiska styret i Örebro. Det var i alla fall hur en del förhoppningsfulla Örebromoderater tolkade den borgerliga valsegern hösten 1991: nu skulle byråkraterna kastas ut och sunda marknads-ekonomiska principer ersätta "systemet Gisslén", det vill säga socialdemokraten Axel Gissléns mångåriga korporativa styre.

Men maktskiftet blev kortvarigt. Kombinationen av moderat skattesänkingspolitik och ekonomisk kris blev fatal. Till skillnad från Nacka, där Erik Langby övergett skattesänkingsambitionerna till förmån för "kundvalsvälfärd", var moderaterna i Örebro mer traditionella. På dagordningen stod nedläggning av bostadsförmedlingen, ett datoriserat "teleguidesystem" för att äldre skulle kunna handla hemifrån och utförsäljningen av allmännyttiga lägenheter. Men det överskuggande kravet var en skattesänkning på 50 öre.

I valet 1994 återtog socialdemokraterna makten. Moderaterna hade inte lyckats övertyga örebroarna om privatiseringarnas välsignelser samtidigt som kombinationen av stora budgetunderskott och skattesänkningar minskade deras politiska trovärdighet. Krav på avgifter för bibliotekslån och skolluncher på gymnasiet har heller inte mött starkt gensvar.

Det är onekligen svårt att vara moderat i Örebro, där socialdemokraterna ännu har tolkningsföreträde. De andra borgerliga partierna är dessutom starka och föga samarbetsvilliga. Men skattefientligheten var länge principiellt viktig för Örebromoderaterna: kommunalskatten var en av de högsta i landet. Beräkningar visade att medelinkomsttagare kunde tjäna tusentals kronor bara genom att flytta till andra socialdemokratiskt styrda kommuner som Västerås.

I Örebro har den klassiska "kommunalsocialismen" levt vidare med en del anpassningar till det nya marknadstänkandet. Grundbulten är det allmännyttiga bostadsföretaget Öbo, som har en mycket stark ställning i staden. Där andra kommuner har sålt ut eller omvandlat sitt bostadsbestånd till bostadsrätter har Örebro hållit fast vid det allmännyttiga.

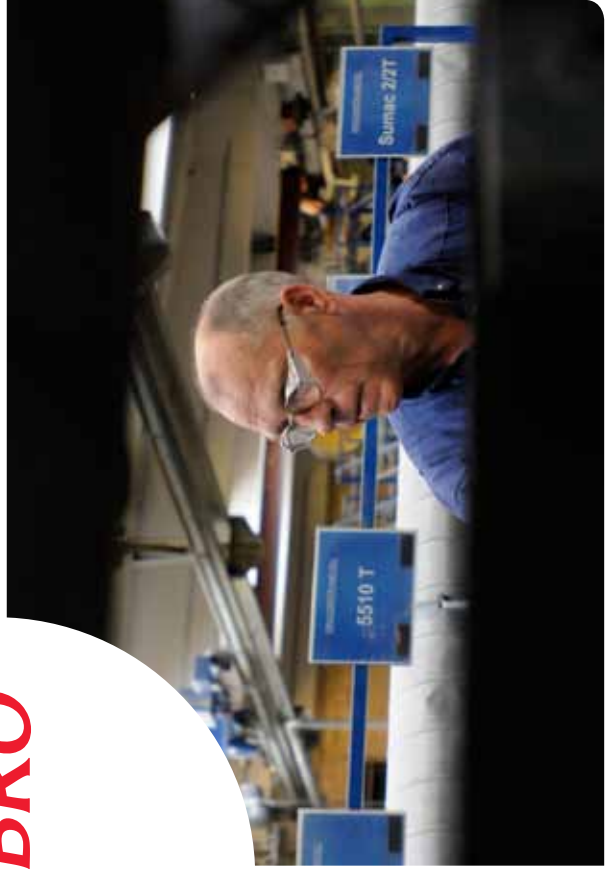
Men socialdemokraterna i Örebro har också satsat på traditionell näringspolitik och utbyggd infrastruktur. Allt är kanske inte deras förtjänst - högskolans omvandling till universitet, regionsjukhusets omvandling till universitetssjukhus, Mälar- och Svealandsbanan, nya motorvägar - men socialdemokraterna tvekade inte att framställa dessa satsningar som en del av en offensiv strategi för att omvandla "sko- och kexstan" till "skol- och läxstan".

Örebros socialdemokrater såg också decentralisering och "förjupad demokrati" som ett svar på nylibera-

lismens löften om ökat medborgarinflytande genom konkurrens och kundval. Under lång tid höll man fast vid Örebros fjorton kommunalnämnder och ville dessutom införa "brukarstyrelser" inom vård och skola liksom boenderåd i bostadsområden. Men 2002 skrotades kommunalnämnderna, som varken tycks ha irriterat eller entusiasmerat örebroarna, enligt olika enkäter var medborgarna mest okunniga.

Med hjälp av miljöpartiet återtog alliansen makten i Örebro 2006, vilket öppnade för nya privatiseringar och avknoppningar. Allmännyttiga lägenheter såldes ut och privata aktörer kom in i äldreården. Men 2010 kom socialdemokraterna tillbaka till makten med stöd av centern och kristdemokraterna, vilket trots allt understryker kontinuiteten i folkrörelsestaden Örebro.

Priset för detta – skulle kritikerna säga – är att Örebro också har förblivit en stad med lägre inkomster och lägre utbildning (trots universitet) och mer segregering än landet i genomsnitt. Men det betyder också att Örebro är en mer socialt och etniskt diversifierad stad, där låginkomsttagare och invandrare kan få bostäder.



ÖREBRO



tidigare. Tankefiguren såg ut ungefär så här: Om välfärden skulle klaras under ekonomiskt svåra förhållanden var det nödvändigt att kommunerna överlät utförandet av verksamheten åt privata entreprenörer som uppfattades som mer målmedvetna, motiverade och ekonomiskt ansvarfulla än de suspekta kommundienstmännen.

Därmed inte sagt att privatiseringarna drevs främst av sparsamhetsiver. Åttioalets idéer om brukarinflytande och decentralisering levde vidare i ny form. Medborgarna skulle få större valfrihet och bättre kommunal service. Den enskilda medborgaren är, menade man, på det hela taget bättre på att bedöma vad hon eller han behöver av välfärdstjänster än centralt placerade experter och byråkrater. Därför måste individen så långt det är möjligt ha rätten att välja skola, barnomsorg, läkare och så vidare utifrån ett varierat utbud.

Detta krävde i sin tur att offentliga monopol bröts upp och att privata välfärdstjänster uppmuntrades. En gynnsam sidoeffekt skulle också bli, argumenterades det, en högre grad av självförverkligande och arbetstillfälle bland producenterna, som kunde starta föräldrakooperativ eller mindre, mer personliga affärsverksamheter. Förhoppningen om ökad mångfald var stark: entusiastiska pedagoger skulle starta alternativa skolor, läkare och sjuksköterskor skulle starta personliga och patientnära mottagningar. Förebilderna kom från länder som USA, Tyskland och Holland där det sedan länge funnits en relativt stor icke-vinstdrivande välfärdssektor inom välfärden.

KOMMUNENS ELLER INDIVIDENS FRIHET?

Att flytta makt över välfärden från staten till medborgarna var en komplicerad process. Att bryta upp de statliga post-, tele- och järnvägsmonopolen hade varit enklare: staten privatiserade och konkurrensutsatte företagen för att den enskilda medborgaren skulle få mer valfrihet. Men eftersom det mesta av svensk vård och skola var kommunalt administrerad uppstod

en besvärlig fråga: Skulle makten delegeras direkt till medborgarna eller skulle man gå via kommunerna? Det vill säga: Skulle staten ge kommunerna ökad frihet eller skulle den ge den enskilda medborgaren starkare rättigheter som välfärdsklient gentemot sin kommun?

Lösningen blev att göra både och. Å ena sidan minskade den statliga regleringen av kommunerna under nittiotalet. Skolan kommunaliserades av socialdemokraterna 1991 (den statliga regleringen av lärarnas tjänster) och den nya kommunallagen gav större frihet åt kommunerna att organisera sin inre verksamhet, inte minst när det gällde möjligheten att delegera beslutsfattande. Mandatperioderna blev längre. 1993 ändrades reglerna för kommunala statsbidrag så att de blev generella istället för öronmärkta. Allt detta låg i linje med vad en stor majoritet av kommunalpolitikerna önskade sig enligt en undersökning i början av nittiotalet; de hade känt sig starkt begränsade av kommunala skattestopp och speciallagstiftning från statens sida.

Å andra sidan genomfördes också en rad reformer som antingen gav den individuella medborgaren tydliga rättigheter gentemot kommuner och landsting eller fastslog hur kommunerna skulle använda sina resurser: skolpengen som gjorde det möjligt att välja skola (1992), Lagen om särskilt stöd till funktionshindrade (LSS) som gjorde det möjligt för handikappade att själva anställa assistenter (1994), den statliga vårdgarantin som innebar att det fanns minimiväntetider för vissa diagnoser (1992), maxtaxan som satte ett tak för hur mycket kommunerna fick ta ut i avgifter (1999), riksnorm för socialbidrag och de så kallade Wärneronpengarna för att öka lärartätheten (2001).

Över huvud taget skulle den socialdemokratiska regeringen 1994–2006 lägga på kommunerna så många olika specificerade krav på verksamheten att till och med partiets egna kommunalpolitiker skulle börja tala om att det kommunala självstyret var hotat. Det för oss tillbaka till ett bekant dilemma: synen på kommunalt självstyre bestäms mer av maktförhållanden än av ideologiska principer. Det parti eller den koalition som innehar statsmakten tenderar oavsett partifärg att ha problem med att respektera

självstyret, som ju ofta kan utgöra ett hinder för nationella reformplaner, om det nu är jämlikhet eller valfrihet som ska uppnås. För oppositionen är situationen motsatt; just de skiftande maktförhållandena i landets kommuner utgör en lockande bas för motstånd mot den sittande regeringens reformsträvanden.

ALLIANSREGERINGEN

Den borgerliga valsegern 2006 innebar ingen tydlig politisk kursändring. ”De nya moderaterna” hade avsvurit sig det nyliberala systemskiftet och bejakade till synes traditionella socialdemokratiska värden som skattefinansierad välfärd, kollektivavtal, anställningstrygghet och i viss mån även jämlikhet.

Men samtidigt accelererade privatiseringen och valfriheten inom den kommunala välfärden. Nittiotalets kooperativ och små ideella företag överflyglades av stora vinstdrivande välfärdsföretag, ofta ägda av riskkapitalbolag: John Bauer (nu i konkurs), Academedia, Aleris, Attendo, Carema, Capio och andra. Under de senaste tio åren har den privata välfärdssektorn vuxit starkt och omfattar nu omkring 20 procent av alla anställda inom den skattefinansierade välfärden. Däremot finns det skillnader inom det som kommit att beskrivas som den kapitalistiska eller marknadsekonomiska välfärdsstaten: å ena sidan ”kundvalssystemet” som individualiserar upphandlingen av välfärden, å andra sidan entreprenadmodellen där kommunen gör konkurrensutsatta upphandlingar.

Men i båda fallen kan den underliggande marknadsekonomiska ideologin hamna i konflikt med det kommunala självstyret. Den borgerliga regeringen har kringskurit kommunernas självständighet genom att införa fritt vårdval inom sjukvården. Precis som en gång Hjalmar Mehr gjorde, gillar dagens borgerliga politiker honnörsordet ”kommunalt självstyre” (2011 skrevs det in i grundlagen) men vill gärna bestämma dess innebörd.

Makten över välfärden ska ju, enligt Göran Hägglund, inte ligga hos kommunalpolitikerna utan hos medborgarna. Många kommunalpolitiker av alla partifärger klagar i dag över en ökad centralisering.

MAKTENS SVARTA HÅL

Förvirringen kring det kommunala självstyret är bara en aspekt av en mer allmän konstitutionell osäkerhet som kom till ytan under nittio-talet. Historiskt sett har Sverige varit en enhetsstat med en stark centralmakt, oavsett om denna makt har härletts från Gud eller folket. Det har inte uteslutit en förhandlingsvilja gentemot olika former av lokalmakt (städer, sockenstämmor, korporationer och så vidare), men principen har varit entydig: makten delegeras uppifrån och ner. Kommuner och landsting fick, som konstaterades i första kapitlet, sitt självstyre tilldelat av staten på 1860-talet. Länsstyrelser och landshövdingar var ännu äldre och hade ingen lokaldemokratisk funktion, de var enbart centralmaktens representanter ute i landet.

Denna centralistiska ordning började dock bli ordentligt ansatt mot 1900-talets slut. Sett ovanifrån naggades enhetsstaten i kanten av EU-anslutningen 1995 som väckte frågor om hur mycket av sin suveränitet som Sverige delegerat till Bryssel. Nu hade Sveriges kommuner och landsting inte bara att förhålla sig till styrning från den svenska staten utan också direktiv från EU-kommissionen; beräkningar från 2010 visar att omkring 60 procent av all kommunal verksamhet berörs av EU-regler.

Men trycket kom i lika hög grad underifrån. Som nämnts ovan handlade det till en del om att kommunalpolitiker var missnöjda med såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringars klåfingrighet när det gällde det kommunala självstyret. Men ett lika stort problem var frågan om hur landsting och länsstyrelser skulle fungera. Redan på sextio-talet hade man börjat diskutera om inte den svenska länsuppdelningen var föråldrad. De gamla territoriella gränserna korresponderade inte längre

NACKA: DEN NYA VÄLFÄRDSINDIVIDUALISMEN

Inom loppet av ett par år kring decennieskiftet 1990 gick de sista resterna av Nackas industrier under. Finnboda Varv lades ner efter en långsliten döds-kamp, Atlas Copco övergav sina sista verkstäder vid Sickla och KF:s sista kvarn på Kvarnholmen stannade definitivt.

Så länge som åttiotalets spekulationsekonomi snurrade fanns det förhoppningar om att de gamla industriverksamheterna skulle kunna omvandlas till inkomstbringande kontor. Men när luften definitivt gick ur den svenska ekonomin 1992 drabbade de hårda tiderna även Nacka. Till socialdemokratins vånda innebar det skärningar i välfärden. Men det blev också slutet för åttiotalets skattesänkningar; Erik Langby fick kritik av moderata ungdomsförbundet för att han gick med på att höja kommunalskatten.

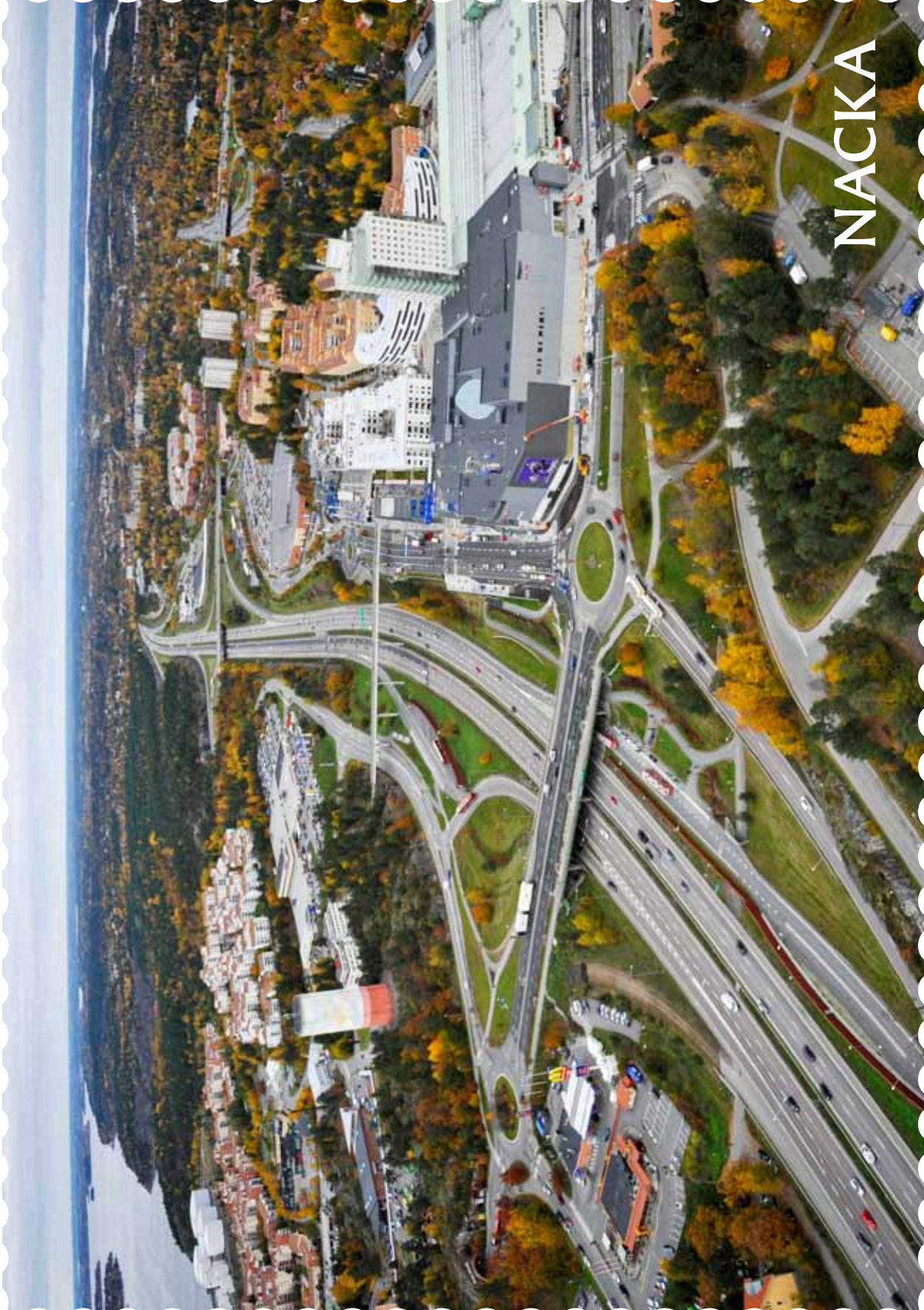
Men krisen visade sig också vara ett gyllene tillfälle att implementera de nya idéerna om privatiserad välfärd. Decentraliseringsdrömmarna hamnade på historiens sophög, nu gällde det att styra hårt och få ordning på finanserna. En på en gång både ideologiskt och ekonomiskt tillfredsställande metod var att sälja ut Nackahem, det kommunala bostadsbolaget som stod för omkring hälften av hyresbeståndet i Nacka. Det gav över 300 miljoner i den kommunala kassan och enligt de borgerliga

i Nacka påverkade inte försäljningen driften eller hyrorna. Enligt Hyresgästföreningen innebar det att Nackaborna fick högre hyror och att det blev svårare att placera ut människor med sociala problem.

Men den verkliga revolutionerande förändringen var det fullskaliga genomförandet av kundvalsmodellen. I början av nittiotalet fattade Nacka beslut om att särskilja finansiering och produktion; privata, kooperativa och kommunala verksamheter skulle konkurrera med varandra på lika villkor. Under de följande åren infördes checksystem inom hemtjänsten (1992), skolan (1992), barnomsorg (1993), ledsagning och avlastning (1998), äldreomsorg (2000), familjerådgivning (2004), vuxenutbildning (2005), familjebehandling (2006), musikskolan (2007) ...

På ett plan är Nackas kundval en av de många marknadsekonomiskt inspirerade modeller som svept över svensk förvaltning de senaste decennierna. Men med sin starka fokusering på den enskilda medborgaren som kund eller brukare skiljer den sig också från de avknoppningar, privatiseringar och entreprenörssystem som blivit vanliga i många andra kommuner. I kundvalssystemet är inte privatisering huvudsaken utan valfriheten, medborgaren-kundens rätt att välja den tjänst som passar honom eller henne. LOV (lagen om valfrihet) och inte LOU (lagen om offentlig upphandling) gäller i Nacka.

NACKA



Kundvalsmodellen, den individualiserade synen på välfärd, har blivit en del av Nackas varumärke, precis som Örebro en gång var socialdemokratisk mönsterstad. Som en Nackamoderat har formulerat den postmoderna, lite lätt amerikaniserade berättelsen om sin kommun:

Vi har inga historiska lagrar att falla tillbaka på som de medeltida städerna. Vi har inga traditioner som universitets- och biskopsstäderna eller de gamla industriorterna. Vi har tvingats bygga nytt och bryta ny mark ...

Efter sjuttio- och åttiotalens baksmälla har också det mer storskaliga och framåtriktade tänkandet återvänt inom stadsplaneringen. De gamla industrimiljöerna i Sickla har nu omvandlats till nya bostadsområden, köpcentrum och kulturverksamheter. Runt Atlas Copco har ett gigantiskt nytt centrum vuxit upp, på Kvarnholmen reser sig nya bostadsområden kring renoverade industribyggnader och nu diskuteras återigen en tunnelbana till Nacka. Västra Nacka håller på att växa ihop med Stockholms expansion i Hammarby sjöstad till ett nytt urbant landskap som växlas av mot vattnet och det gamla industrilandskapet snarare än skog och ängsmark.

Under 2000-talet har kritiken mot Nackamoderaternas kundtänkande växt. En del värjer sig mot tanken att enbart betraktas som "brukare" och "kunder" och

undrar vad som hände med medborgaren och gemensam delaktighet i besluten. Att Nackabiblioteken ersätts för hur många besökare och utlånare de har, har till exempel väckt stark oro: med ett sådant incitamentssystem fylls snabbt hyllorna av deckare medan klassikerna plockas undan. Men enligt kommunens egna undersökningar är Nackaborna nöjda med välfärden och valfriheten. Och Erik Langby, som nyss avgått efter trettio år som kommunalpolitiker, har fortsatt att argumentera för att moderaterna måste prioritera välfärdsfrågor.

Kanske är kundvalsmodellen självförstärkande: människor med högre inkomster och högre utbildning attraheras av valmöjligheterna, vilket i sin tur ger bättre skatteunderlag. I alla fall har inkomst- och utbildningsnivåerna stigit i Nacka under kundvalsepoken.

med det moderna Sverige, 1,3 miljoner människor korsade länsgränserna dagligen.

Dessutom fanns ett legitimitetsproblem: när landshövdingar och länsstyrelser inrättats på 1600-talet var det självklart att de representerade kungen gentemot undersåtarna. Men landshövdingarna och styrelserna hade kommit att alltmer definiera sig som företrädare för sina respektive regioner – på oklara grunder, eftersom de inte hade något demokratiskt mandat. Under de senaste två decennierna har det pågått ett experimenterande med nya former för regional utveckling. Resultatet har blivit att det i dag finns fyra regioner: Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland. Men den heltäckande nya regionala indelning som föreslogs av den så kallade Ansvarskommittén har inte genomförts, framför allt på grund av motstånd från moderaterna, som ville att processen skulle ske underifrån. I dag finns möjligheten för kommuner att gå samman i regionförbund på frivillig väg.

Landstingen utgör ytterligare en besvärlig pusselbit i omdaning av den svenska förvaltningen. Landstingen har (till skillnad från kommunerna) svag demokratisk förankring; under deras 150-åriga historia har väljarna sällan visat något större intresse. Detta beror i sin tur på att de har ett tämligen avgränsat uppdrag med sjukvården som sitt främsta ansvar, vilket leder till att frågorna ofta upplevs som teknokratiska. Då och då återkommer förslag om att landstingen ska avskaffas helt, men det väcker besvärliga frågor om vem som ska ta över ansvaret.

I en demokratisk stat kommer det naturligtvis alltid att pågå förhandlingar och omstruktureringar som ändrar på den politiska ansvarsfördelningen mellan olika nivåer. Men om dessa blir allt för långdragna och svårgenomskådliga är risken stor att medborgarna blir osäkra på vem som är ansvarig för vad. Privatiseringarna har inte minskat problemet. Snarare har ansvarskedjan blivit än mer komplicerad: riksdagen fattar beslut om valfrihet i äldreomsorgen, kommunerna ska upphandla tjänster så att denna valfrihet tillgodoses men själva omhändertagandet av de äldre är det enskilda företags ansvar. För den enskilda medborgaren kan det

bli svårt att veta var han eller hon ska vända sig med sina klagomål om den utlovade välfärden inte håller måttet.

HALVFULLT ELLER HALVTOMT?

2013 års debatt om vinst i välfärden, privatiseringar, friskolor, riskkapitalbolag och *new public management* signalerar på sätt och vis slutet på en epok. Inte i den meningen att vi nödvändigtvis är på väg mot något radikalt nytt – eller, för den delen, på väg tillbaka mot rekordårens centraliserade välfärdssystem. Men något har hänt. Vi har nu levt med det marknadsekonomiska paradigmet tillräckligt länge – i två decennier – för att börja fundera över dess avigsidor. Situationen är snarlik den i början av åttiotalet då det starka samhällets brister nagelfors, fast det nu är marknadsstyrningens epok som granskas.

Precis som de stora välfärdsreformerna på femtio- och sextiotalen levererade vad de utlovade (enhetlig levnadsstandardhöjning) – tycks valfrihetsreformerna onekligen ha gett oss just valfrihet. Efter friskolereformen är vi inte längre hänvisade till att skicka våra barn till närmast belägna skolan utan kan välja – i alla fall i större kommuner – mellan ett smörgåsbord av privata och kommunala alternativ. Vårdvalet i primärvården har lett till bättre tillgänglighet och bättre öppettider. LSS-reformen har betytt enormt mycket för många handikappade när det gäller att bestämma över sina egna liv. De som försvarar reformerna menar att konkurrensen och valfriheten har lett till att medborgarna har mer och bättre välfärd för pengarna.

Kritiker ifrågasätter dock om den reella valfriheten verkligen har ökat. Dagens stora skolkoncerner är till exempel innovativa när det gäller styrmetoder men använder i stort sett samma slentrianmässiga pedagogik. Och när det gäller kvaliteten på välfärdstjänsterna är det svårt att avgöra om de förbättras eller försämrats av privatiseringarna: ”Den främsta slutsatsen är att kunskapsläget inom många områden är an-

märkningsvärt begränsat”, var den slutsats som en forskargrupp från SNS drog häromåret.

Andra undrar vad som händer med demokratin, solidariteten och det sociala ansvaret i ett system där medborgarna förvandlats till ”kunder” och ”brukare”. Och när det gäller konkurrensutsättning och upphandlingarna är det inte säkert att de effektivitetsvinster som faktiskt gjorts blir bestående; det kan vara svårt för kommunala upphandlare att göra goda affärer med resursstarka nationella eller till och med internationella vård- och utbildningsföretag.

FRAMTIDENS UTMANINGAR

Trots den intensiva debatten om vinst i välfärden är den stora ödesfrågan för Sveriges kommuner kanske en helt annan: Hur många av landets 290 kommuner kommer att klara framtidens demografiska utmaning?

Problemet är dels att Sverige har en åldrande befolkning, dels att avfolkningen av landsbygden har tagit en våldsamt fart igen efter sjuttio- och åttio-talens avmattade urbanisering. Enligt SCB kommer det att finnas omkring 115 kommuner med mindre än tiotusen invånare år 2030 som sammantaget kommer att svara för enbart fyra procent av landets befolkning. Dessutom kommer antalet pensionärer att vara mycket högre än i storstäderna.

På sätt och vis är vi tillbaka i trettio-talets problem igen med för många småkommuner och kris i befolkningsfrågan. Men förutsättningarna är radikalt annorlunda. Urbaniseringen är mer eller mindre genomförd, vilket gör det svårt att lösa problemet med en ny våg av kommunsammanslagningar; många av dagens ”småkommuner” är ofta gigantiska till ytan. För att klara av att hålla en likvärdig servicenivå i dessa åldrande glesbygdskommuner måste stora medel skjutas till från det kommunala skatteutjämningsystemet.

Men kommer storstadskommunerna att acceptera detta? Inflyttning-

en till städerna skapar ett starkt tryck på barnomsorg, skola och infrastruktur. Stockholm lider i dag av svår växtvärk och måste göra stora investeringar, inte minst när det gäller vägar och kollektivtrafik. Enligt en undersökning av Sveriges kommuner och landsting måste skatten öka med 13 procent till 2035 om man ska kunna möta både de demografiska förändringarna och ökade kvalitetskrav.

Återigen står vi inför det grundläggande existentiella dilemmat som har präglat det svenska kommun- och landstingsväsendet sedan välfärdsstatens genombrott: Har kommunerna ett demokratiskt egenvärde eller är de enbart ett redskap för staten när det gäller att leverera social service på ett effektivt sätt? Svaret har aldrig varit entydigt. Snarare har pendeln rört sig fram och tillbaka: traditionell decentralism under trettio- och fyrtiotalen, socialistisk centralism under rekordåren, borgerlig decentralism under sjuttio- och åttiotalen och så avslutningsvis vår tids epok av nyliberal centralism.

Om rörelsen har avstannat eller om pendeln kommer att slå tillbaka får framtiden utvisa.

STAFFANSTORP: BESTÄLLARE OCH UTFÖRARE

Om det nu berodde på omdaning till en skånsk småstad eller den pågående babyboomen så började Staffanstorp åter växa under nittiotalet. Malmös unga barnfamiljer blickade mot grannkommunerna när lägenheten kändes trång och längtan efter en egen täppa blev stark.

Och många gillade vad de såg i Staffanstorp; å ena sidan relativt låg skatt, å andra sidan bra skolor och annan kommunal service. Kommunen expanderade, bland annat med ett nytt bostadsområde som skulle likna en medeltida Hansastad. Centrumomvandlingen fortsatte, i början av 2000-talet revs det gamla kommunhuset från 1968 och ersattes av ett nytt kommunhus som anslöt till den nya småstadsstilen. Anledningen var mögelproblem, men det är svårt att inte betrakta det som en symbolisk uppgörelse med rekordårens funktionalism. Staffanstorps nya inriktning manifesterades än en gång i en Bomässa, BO 97 med temat "modernt småstadsliv i regionernas Europa", som visade 24 enfamiljsvillor och två stadsvillor med lägenheter.

Efter åttiotalets kris inom den kommunala förvaltningen stabiliserades situationen på nittiotalet. Likt många kommuner utnyttjade man den frihet som 1991 års kommunallag erbjöd till att införa nya styrformer. Moderaterna förklarade också efter

segern i 1991 års val att man skulle genomföra ett "systemsifte". Mer konkret innebar det införande av en beställar-utförarmodell; det vill säga att skolor, daghem, parkförvaltning och andra kommunala verksamheter blev självständiga resultatenheter med eget budgetansvar, så kallade utförare. De politiska nämnderna blev i sin tur beställare.

Under nittiotalet producerades dock det mesta av de kommunala tjänsterna "in-house", det vill säga de som utförde tjänsterna var också kommunalt anställda. Någon större grad av privatisering och extern konkurrens var det inte fråga om på det här stadiet. I valet 1994 förlorade moderaterna sensationellt makten när folkpartiet och socialdemokraterna gick i allians. Men även om socialdemokraterna var skeptiska mot vissa aspekter i den nya förvaltningsmodellen accepterade de den i princip och fortsatte på den inslagna vägen.

Men den interna marknadsstyrningen öppnade inte för extern konkurrens. Det hette i en utvärdering av Staffanstorps beställar-utförarmodell: "Det är två monopol som förhandlar med varandra." I mitten av 2000-talet tillfördes ett nytt element: upphandlingarna skulle konkurrensutsättas på en öppen marknad.

Enligt tjänstemännen i Staffanstorps kommun ledde detta inte till några större kostnadsvinster; kommunen hade redan uppnått en hög grad av effektivitet.



Staffanstorp



Stora delar av den kommunala verksamheten drivs numera på entreprenad av privata välfärdsföretag. En öppen fråga är vad som händer vid framtida upphandlingar; det finns en risk att kostnaderna kommer att stiga kraftigt.

Men oavsett förvaltningssystem ser dagens Staffanstorp framtiden an med tillförsikt. Man räknar med att fortsätta vara en attraktiv inflyttningskommun; enligt kommunens egna prognoser ska invånarantalet ha ökat från dagens drygt 21 000 invånare till 38 000 år 2038. Metoden att locka människor till Staffanstorp är i stort sett densamma som gav framgångarna under sextio- och sjuttitalen: att erbjuda boendemiljöer och kommunalservice som passar för relativt välbeställda barnfamiljer på bekvämt pendlingsavstånd i en växande region.

LITTERATUR

Ahlberg, Gunnar & Jenvald, Arne (1962). *Nacka stad: en bok för hembygdsstudiet*. Stockholm: Natur och Kultur

Andrén, Mats (2005). *Mellan deltagande och uteslutning: det lokala medborgarskapets dilemma*. Hedemora: Gidlund

Andrén, Mats (2007). *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Hedemora: Gidlund

Aronsson, Peter (2001). *Lokalt folkstyre: kulturarv som utmanar*. Stockholm: Svenska kommunförbundet

Aronsson, Peter, Nilsson, Lars & Strömberg, Thord (red.) (2002). *Storkommunreformen 1952: striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet

Berggren, Henrik (2012). *Underbara dagar framför oss: en biografi över Olof Palme*. [Ny utg.] Stockholm: Norstedts

Bergh, Andreas (2007). *Den kapitalistiska välfärdsstaten: om den svenska modellens historia och framtid*. Stockholm: Ratio

Bergman, Hjalmar (1919). *Markurells i Wadköping*. Stockholm: Bonnier

Blomquist, Christine (1996). *I marknadens namn: mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Diss. Lund: Univ.

Bäck, Henry (1995). *Att vara kommunalpolitiker på 90-talet: preliminära resultat av 1993 års kommunalpolitikerundersökning*. Stockholm: Univ., Statsvetenskapliga institutionen

Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. 1. uppl. Malmö: Liber

- Elander, Ingemar (red.) (2001). *Den motsägelsefulla staden: vardagsliv och urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur
- Elmbrant, Björn (1993). *Så föll den svenska modellen*. Stockholm: Fischer
- Elmbrant, Björn (2010). *Stockholmskärlek en bok om Hjalmar Mehr*. Johanneshov: TPB
- Engfors, Christina (red.) (1987). *Folkhemmets bostäder 1940–1960: [svenskt bostadsbyggande under 1940- och 50-talen]*. Stockholm: Arkitekturmuseet
- Floderus, Åsel (1970). *The renewal of town centres in Sweden*. Stockholm
- Fogelqvist, Jonas (1999). *Allmännyttan till salu?: ett reportage om Nacka*. Stockholm: Boinstitutet
- Fredriksson, Jan (red.) (1998). *Vardagens politik: kommunalpolitiker berättar*. Stockholm: Nordiska museet
- Furhoff, Lars (1961). *Kommunal skendemokrati?* Uppsala: Studentföreningen. Verdandi
- Gidlund, Janerik (red.) (1988). *Periferins renässans: lokala framtider och Sveriges omvandling : [slutrapport från projektet: Kommunerna och framtiden]*. 1. uppl. Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier/FRN
- Grälls, Annika, Haglund, Emma & Ekman, Tomas (2006). *Smaka på Örebro: 60 år till allmän nytta: Öbo 60 år – hem för dig*. Örebro: Skillnad AB
- Grönberger, Maud (1995). *Alla socknarna i Staffanstorps kommun*. 1. uppl. Genarp: M. Grönberger

- Gustafsson, Bo (1988). *Den tysta revolutionen: det lokala välfärdssamhällets framväxt: exemplet Örebro 1945–1982*. Hedemora: Gidlund
- Gustafsson, Gunnel (red.) (1993). *Demokrati i förändring: svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. 1. uppl. Stockholm: Publica
- Hartman, Laura (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. 2. uppl. Stockholm: SNS förlag
- Hayen, Mats (2008). *Ett sekel i självstyrelsens tjänst: Sveriges kommuner och landsting 100 år*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- Holmberg, Carl (1998) *Längtan till landet: Civilisationskritik och framtidsvisioner i 1970-talets regionalpolitiska debatt*. Diss. Göteborg: Univ.
- Hugne, Jan (1947). *Utredning angående Nacka sockens ombildning till stad eller köping*. Stockholm: L. Blom
- Häggroth, Sören & Andersson, Lars M (2012). *Kommunala vägval*. Nora: Nya Doxa
- Indelningssakkunniga (1961). *Principer för en ny kommunindelning: betänkande*. Stockholm:
- Ingers, Ingemar (1978). *De tolv socknarna i Staffanstorps kommun*. Staffanstorp: Kulturnämnden
- Jonsson, Leif (2003). *Kommunstyrelseordförande: kommunledare med politisk förankring*. Nora: Nya Doxa
- Jonsson, Sten A. (red.) (1997). *Decentraliserad välfärdsstad: demokrati, effektivitet och service*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)

- Karlsson, Mats O. (2012). *En demokratisk samhällsbyggare under 150 år: landstinget i Uppsala län*. Uppsala: Landstinget
- Kjellander, Claes-Göran & Silberstein, Margit (2008). *I mänsklig makt: om politikens vardagar*. Stockholm: Bromberg
- Kommunindelingskommittén (1945). *Kommunindelingskommittén. 2, Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*. Stockholm:
- Lindgren, Eva (2010). *Samhällsförändring på väg [Elektronisk resurs]: perspektiv på den svenska bilismens utveckling mellan 1950 och 2007*. Diss. (sammanfattning) Umeå: Umeå universitet, 2010
- Lärn-Nilsson, Josefine & Larsson, Bengt G. (2002). *Staffanstorps kommun 50 år: 1952–2002*. Staffanstorp: Staffanstorps kommun
- Lärn-Nilsson, Josefine (1976). *Staffanstorps kommun 25 år: 1952–1976: en kavalkad i ord och bild*. Staffanstorp: Staffanstorps kommun
- Nackaboken: årsbok för Nacka kommun (1963–2008)*. Nacka: Biblioteks- och kulturnämnden i Nacka
- Nilsson, Lars (2011). *Efter industrialismen: urbanisering och tätortsutveckling i Sverige 1950–2005*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet
- Nordström, Ludvig (1984[1938]). *Lortsverige*. [Faks.-utg.] Sundsvall: Tidsspeglarna
- Nybom, Thorsten & Strömberg, Thord (red.) (2009). *Örebro universitet inför sitt andra decennium: en tänkebok om universitetets gårdag, nutid och morgondag*. Örebro: Örebro universitet
- Nyström, Örjan (1997). *Att bygga för det nya samhället: glimtar ur hundra års bostadspolitisk debatt i Sverige*. Stockholm: Boinstitutet

- Olsson, Jimmy (2008). *Entreprenörerna skapade Staffanstorp: det började med Gästis, järnvägen och sockerbruket*. Staffanstorp: Jimson
- Palmær, Margit & Johansson, Sven (1965). *Örebro 700 år: en krönika från äldre tid och nutid*. [Örebro]: [Drätselkammaren]
- Palme, Sven Ulric (red.) (1962). *Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962: en minnesskrift*. Stockholm: utg.
- Ramberg, Klas (2012). *Konstruktionen av framtidens stad: arkitekt-tävlingar om bostäder och stadsdelar i Sverige 1989–2003*. Diss. Stockholm : Stockholms universitet, 2012
- Rombach, Björn (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Sahlström, Olle (1998). *Den röde patriarken: en essä om arbetar-rörelsens auktoritära tradition*. Stockholm: Atlas
- Sillén, Gunnar (1997). *Vad vi ville med livet: en bok om Nacka när tiden blev ny*. Nacka: Nacka kommun
- Socialvårdskommittén (1941). *Socialvårdskommitténs betänkande. 3, Statistisk undersökning angående fattigvårdens understödsverksamhet*. Stockholm:
- Strandberg, Urban (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Diss. Göteborg: Univ.
- Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red.) (1983). *De nya kommunerna: en sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. 1. uppl. Stockholm: LiberFörlag
- Strömberg, Thord (1984). *Kommunalsocialismen inför verkligheten: [Municipal socialism and reality]*. Diss. Uppsala: Univ.

Strömberg, Thord (red.) (1999). *Skor, kex och statens trygga kaka: industristaden Örebro växer fram: företagare, fackföreningar och politik 1900–1950*. Örebro: Univ.

Svanberg, Ingvar & Tydén, Mattias (1992). *Tusen år av invandring: en svensk kulturhistoria*. 1. uppl. Stockholm: Gidlund

Wahlquist, Linda (1999). *Låt medborgaren bestämma!: kundvals-system i Nacka kommun*. Stockholm: Timbro

Wide, Jessika & Gustafsson, Gunnel (2001). *Lokal demokrati i förändring: medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor: en översikt*. Stockholm: Svenska kommunförbundet

Åkesson, Gert (1985). *Staffanstorps järnvägsknuten på slätten*. Malmö: Stenvall

Örebro. (1945). Uppsala: Ringström & Ringström

Östberg, Kjell & Andersson, Jenny (2013). *Sveriges historia. 1965–2012: [rekordåren, ett socialdemokratiskt århundrade, vänstervind och högervåg, miljö och kärnkraft, kriserna, det mångkulturella Sverige, världens mest jämställda land, den nya individualismen, neutralitetspolitikens fall, maktskifte och systemskifte, från kanal 1 till Internet]*. Stockholm: Norstedts

Över blockgränsen: samarbetet mellan Centerpartiet och Socialdemokraterna 1995–1998: Olof Johansson, Per-Ola Eriksson, Göran Persson, Erik Åsbrink och Anders Ljunggren berättar för Arvid Lagercrantz. (2005). Hedemora: Gidlund

Dagstidningar

Sydsvenska Dagbladet

Dagens Nyheter

Nerikes Allehanda

BILDER

Sid 19: Örebro stadsarkiv

Sid 26: Nacka lokalhistoriska arkiv, 1958, fotograf okänd.

Sid 37:

1947: © Lantmäteriet Dnr R50314428_130001

2010: Geoinfo/Staffanstorps kommun

Sid 46: Nacka lokalhistoriska arkiv, 1964-1967, fotograf okänd.

Sid 53:

Oscaria: ArkivCentrum Örebro län

1:a majdemonstration: Örebro stadsarkiv

Arbetsförmedling och Folksam: Örebro stadsarkiv

Sid 60:

Foodia, provsmakning: IBL/Lennart Peters

Foodia, bussen: IBL/Jan Dahlander

Kommunhuset: Staffanstorps Hembygdsförenings samlingar

Sid 77: Örebro stadsarkiv

Sid 80: TT Bild/Weine Lexius

Sid 103: Lasse Persson

Sid 110: TT Bild/Bertil Ericson

Sid 119:

Bredband: TT Bild/Torbjörn Andersson

Kommunhuset: Staffanstorps kommun/Lisbeth Svensson

Konsthallen: Gunnar Menander

