

# **Röster från Värmland — hur företrädare för landsbygden ser på dess utmaningar**

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT17]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Filip Börjesson och Niclas Ericson

Handledare: Gary Kokk

Examinatorer: Iwona Sobis

## Abstract

**Titel:** Röster från Värmland — hur företrädare för landsbygden ser på dess utmaningar

**Författare:** Filip Börjesson och Niclas Ericson

**Handledare:** Gary Kokk

**Examinator:** Iwona Sobis

**Typ av arbete:** Masteruppsats i offentlig förvaltning ledning och styrning

**Tidpunkt:** VT17

---

**Syfte och frågeställning:** Syftet är att belysa hur tjänstemän och politiker i Värmland bemöter utmaningar med landsbygdsutveckling och avfolkning av landsbygden. Vi ställer frågan:

- Vilken bild förmedlar tjänstemän och politiker om Värmlands landsbygdsutveckling och dess avfolkning?

**Metod och material:** Studien är kvalitativ och har genomförts med sex enskilda intervjuer, två fokusgruppsintervjuer samt tre mailintervjuer baserade på en subjektiv urvalsprocess. Det empiriska materialet har analyserats och kategoriserats för att presentera resultat och analys tematiskt där vi belyser viktiga uttalanden från informanternas svar.

**Huvudresultat:** Informanterna förmedlar bilden av att kommunerna i Värmland anpassar sig till marknadens logik där profilering och marknadsföring blir viktiga verktyg för att behålla invånare och turister. Andra viktiga faktorer är närheten till Norge och dess arbetsmarknad samt gränshandeln som genererar arbetstillfällen. På frågan om avfolkning är informanterna återhållsamma och istället framhäver man positiva aspekter med kommunen. Rikspolitiken upplevs som anpassad för städerna och är svår att applicera på mindre kommuner. Politiska beslut har länge tagits efter normen om täthet och det urbana livet. En politik som främst gynnar städernas utveckling. Strandskyddet är ett tydligt exempel på ett regelverk som är anpassat efter städernas premisser och blir problematiskt att tillämpa på Värmlands landsbygd.

**Nyckelord:** avfolkning, landsbygdsutveckling, new public management, strandskydd

## Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 PROBLEMFÖRMULERING OCH FRÅGESTÄLLNING .....	7
1.2 UPPSATSENS DISPOSITION .....	8
<b>2. TEORETISK REFERENSRAM</b> .....	<b>9</b>
2.1 URBANISERINGSPROCESSER .....	10
2.2 SVENSK FORSKNING OM LANDSBYGDSPOLITIK.....	10
2.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	14
2.4 ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGAR MED FOKUS PÅ KONTEXTEN .....	15
<b>3. METOD</b> .....	<b>17</b>
3.1 VÄRMLANDS KOMMUNER .....	17
3.2 URVAL OCH MATERIALINSAMLING.....	18
3.3 ANALYSPROCESSEN .....	19
3.4 ETISKA ÖVERVÄGANDEN.....	19
<b>4. RESULTAT OCH ANALYS</b> .....	<b>21</b>
4.1 MARKNADSFÖRING OCH DET GEOGRAFISKA LÄGET.....	21
4.1.1 Arbetspendling och gränshandel.....	22
4.1.2 Turistnäring och kulturliv.....	24
4.2 SAMVERKANSSTRATEGIER INOM VÄRMLAND .....	25
4.2.1 Välfärd och civilsamhället.....	27
4.2.2 Tillgång till matbutiker, bank och digitalisering .....	28
4.3 BOSTADSMARKNADEN OCH KONTAKTEN MED NÄRINGSLIVET .....	29
4.3.1 Strandskyddet och möjligheten till attraktiva bostäder .....	30
4.4 DEMOGRAFIPROBLEMATIK OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING.....	32
4.5 KRITIKEN MOT RIKSPOLITIKEN.....	35
4.6 LANDSBYGDSPARTIET, NORGES LANDSBYGDSPOLITIK OCH LÄNSSTYRELSEN VÄRMLAND.....	37
<b>5. DISKUSSION OCH SLUTSATSER</b> .....	<b>39</b>
5.1 NIDBILDEN OCH DEBATTEN OM LANDSBYGDENS FRAMTID .....	39
5.2 STUDIENS SLUTSATSER .....	42
5.3 METODENS INVERKAN OCH STUDIENS UTMANINGAR .....	43
5.4 RESULTATET I RELATION TILL TIDIGARE STUDIER OCH FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING .....	44
5.5 SLUTREFLEKTION.....	45
<b>6. REFERENSER</b> .....	<b>47</b>
<b>7. BILAGOR</b> .....	<b>50</b>
7.1 EDA, FILIPSTAD, KRISTINEHAMN, MUNKFORS, SÄFFLE, TORSBY .....	50
7.2 LÄNSSTYRELSEN VÄRMLAND .....	51
7.3 LANDSBYGDSPARTIET.....	53
7.4 ENKÄTFÖRMULÄR .....	54

# 1. Inledning

Sveriges befolkning nådde 10 miljoner invånare i början av 2017. Faktorer som bidragit till denna utveckling är ett födelse- och invandringsöverskott som förklarar varför mängden invånare vuxit såpass kraftigt under 2000-talet. Trots detta står Sverige idag inför ett demografiskt problem. Stora delar av Sveriges landsbygd håller på att avfolkas i och med den urbaniseringsvåg som pågått sedan 1800-talets industrialisering. Från att för hundra år sedan ha varit ett utpräglat bondesamhälle har Sverige blivit ett modernt tjänstesamhälle. Sverige är idag ett av de länder i EU som urbaniseras i snabbast takt. Ungefär 85 procent av landets befolkning bor idag i vad som benämns som tätorter (Statistiska centralbyrån, 2017).

Majoriteten av Sveriges avfolkningsområden ligger i Norrland, som med sina långa avstånd har extra stora utmaningar framför sig. I många svenska kommuner pekar utvecklingen mot ett minskat invånarantal som indirekt leder till reducerade skatteintäkter, vilket i sin tur leder till minskade möjligheter att driva välfärdstjänster i form av exempelvis skola, vård och omsorg (Statistiska centralbyrån, 2017; Syssner, 2014: 7). Det pågår en debatt i Sverige där stad och landsbygd skiljer sig sett till närhet och tillgång till välfärdstjänster. Ett samhällsbygge där landsbygden benämns som "globaliseringens förlorare" gör att människor lämnar mindre orter för att söka jobb och utbildning i städerna (De la Reguera, 2017, 20 april). Detta leder oss in på studiens syfte, att belysa hur tjänstemän och politiker i Värmland bemöter utmaningar med landsbygdsutveckling och avfolkning av landsbygden.

Regeringen tillsatte i juni 2015 en parlamentarisk Landsbygdskommitté med uppdrag att ta fram en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder. Slutbetänkandet presenterades i januari 2017, "*För Sveriges landsbygder - en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*" (SOU 2017:1). Kommittén har tagit fram tre övergripande perspektiv för en hållbar landsbygdsutveckling:

- "*Likvärdiga förutsättningar för medborgarna att arbeta, bo och leva i landsbygderna.*"
- "*Öka landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på ett långsiktigt hållbart sätt.*"

- *Öka landsbygdernas möjligheter att bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin.*” (SOU 2017:2).

Bedömningen är att förslagen tillsammans kan bidra till en utveckling som gynnar hela landet där man vill överbrygga motsättningar mellan stad och land, och uppnå positiva samhällsekonomiska effekter och stärka Sveriges konkurrenskraft (SOU 2017:2). Problembilden som belyses är att näringslivets potential inte tagits tillvara och att skillnaderna till offentlig service mellan olika landsdelar har ökat. Rapporten pekar på att politiken behöver vända utvecklingen och syfta till optimism och framtidstro som i förlängningen kommer främja hela Sverige (SOU 2017:23–24).

Skillnader och motsättningar mellan stad och landsbygd skapar splittring och oroligheter på många håll i världen. Politiker och samhällsdebattörer är allt mer bekymrade över avfolkningens konsekvenser och vad det medför samt vart samhällsutvecklingen är på väg. Västvärlden urbaniseras i allt snabbare takt, två forskare som studerat detta fenomen är Charlotta Mellander och Richard Florida (2012). De pekar på att städer med högre möjlighet till rekreation lockar till sig högutbildade individer, och att dessa städer därför växer snabbare. Städer som erbjuder konsumtion snarare än produktion har visat sig vara attraktivare (17). Florida (2005) belyser att kreativa människor skapar ekonomisk tillväxt och att de kreativa människorna föredrar platser som uppmuntrar till innovation, mångsidighet och tolerans. Vi tolkar detta som en förklaring till storstäders attraktionskraft och dragningskraft vilket gör landsbygdens situation allt svårare när det kommer till att behålla invånare. Den kreativa klassens kärna består av människor som engagerar sig i arbete vars funktion är att skapa meningsfulla nya former. I denna grupp inkluderar Florida forskare och ingenjörer samt hela spektrumet av kulturella människor. Floridas förklaringsmodell (1) identifierar vilken typ av mänskligt kapital, kreativa människor, som skapar ekonomisk tillväxt, och (2) identifierar de underliggande faktorer som gör att en plats attraherar kreativa människor (Florida, 2005:34).

En bild av landsbygden som målas upp i tv-serier som “Hem till bôgda” och “Pistvakt” på SVT, ger en bild av att människor som bor på landet är mindre sofistikerade och saknar utbildning. Journalisten Po Tidholm har skrivit böcker på området och producerade även tv-serien “Resten av Sverige” som sändes hösten 2016 på SVT. Till skillnad från tidigare nämnda produktioner nyanserade Tidholms tv-serie landsbygdens situation. Serien visade en rad platser i Sverige som lämnats åt sitt öde, men visade också människors drömmar om att bevara glesbygden och dess

naturupplevelser. Tidholm pekar på föreställningen om det urbana livet som det mest eftersträvansvärda; att storstädernas valfrihet, flexibilitet och täthet är normen, och att landsbygden är mindre värd (Åberg, 2016, 27 september).

Att debatten om landsbygden och dess framtid ibland är hätsk och polariserad är ingen nyhet. 1998 gjorde Moderaternas nuvarande partiledare Anna Kinberg Batra sitt kanske mest kända uttalande då hon påpekade att ”stockholmare är smartare än lantisar.” (SVD, 2014, 17 oktober). I en artikel som publicerades i Dagens Nyheter den 24 januari 2017 citerades ekonomen Kjell A. Nordström för sitt uttalande att “Sverige är fullt av skräpytor” (Bergman, 2017, 25 januari). Nordström syftade på att stora arealer i Sverige inte bidrog till ekonomisk tillväxt utan att urbaniseringstakten skulle öka för att slutligen helt ödelägga landsbygden. Uttalandet fick stor spridning, inte minst på mindre landsortstidningar som slog tillbaka på kritiken. Ett av områden som pekades ut som ett typfall av “skräpyta” var Värmland vilket var en av anledningarna till att vi valde att studera just länet.

Geografiskt ligger Värmland långt ifrån både Stockholms- och Göteborgsregionen. Istället blir Oslo och Norge en viktig närmarknad. Den största arbetspendlingen sker till Oslo och utöver det är det många som flyttar mellan regionerna. Norge är även ett intressant exempel sett till deras landsbygdspolitik. Till skillnad från Sverige har Norges länge haft ett fokus på att hela landet ska vara tillgängligt för människor att bo och arbeta i. En norsk studie skriven av Cruickshank, Lysgård och Magnussen (2009) konstaterar att två olika politiska diskurser om landsbygden präglade den norska debatten sedan efterkrigstiden. En med fokus på ekonomisk tillväxt och valfriheten att kunna starta företag och nyttja naturtillgångar på ett hållbart sätt, den andra med tyngden i det kulturella värdet i en levande landsbygd. Studien pekar dock på att landsbygdspolitiken i Norge börjar få allt svårare att argumentera för satsningar på landsbygden. Detta i och med att tron på nationalstaten allt mer suddats ut och att finansieringen av en levande landsbygd uppfattas som ekonomiskt ohållbar. Norska politiker brukar peka på Sverige och Finlands norra delar som skräckexempel på hur landsbygden dött bort. I Norge har man lyckats bevara glesbygden levande med statliga satsningar och man har fortfarande starka argument för att bevara den kultur som anses förloras om landsbygden avfolkas (Cruickshank et al. 2009:86).

I en rapport sammanställd 2016 av den svenska myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar på uppdrag av den Parlamentariska landsbygdskommittén beskrivs flera

länders arbete med landsbygdssäkring. I rapporten behandlas Norges landsbygdsutveckling och hur politiken utformats sett till ekonomiska incitament. I rapporten framkommer att: "OECD skriver att landsbygdssäkring syftar till att behov och intressen för människor, företag och samhällen på landsbygden korrekt ska beaktas och integreras i utvecklingen och genomförandet av all politik och alla program" (Tillväxtnalys, 2016:10). I Norge har man arbetat med systemet sedan 60-talet. De norska kommunerna är indelade i tre olika zoner, beroende på deras förutsättningar och baserade på ett index med ett antal indikatorer där geografiska förutsättningar är centrala. Denna indelning ligger till grund för fördelning av olika medel och ekonomiska satsningar. Ekonomiska incitament för att behålla företag och arbetskraft bosatta i perifera områden är de främsta verktygen för att bevara landsbygden levande i Norge: (1) sänkta arbetsgivaravgifter, (2) nedskrivning av studielån, (3) undantag för förbrukningsavgifter på el, samt (4) reducerad personbeskattning (Tillväxtnalys, 2016:16–17). Norges landsbygdspolitik är ett exempel på hur man får landsbygden att verka och fortsätta leva, en utveckling som Sverige kan ta lärdom ifrån.

## **1.1 Problemformulering och frågeställning**

Ett landskap i Sverige som präglas av avfolkning och dess konsekvenser är Värmland. Regionhuvudstaden Karlstad och omkringliggande kommuner förknippas fortfarande med tillväxt, och försöker genom en rad samverkansstrategier samarbeta med resten av länets kommuner. Fokus på samverkan för Värmlands 16 kommuner inriktar sig främst på att skapa en gränslös region och dra nytta av den tillväxtpotential som Oslo-regionen bidrar med (Region Värmland, 2017).

Josefina Syssner och Albin Olausson (2016) presenterar i sina studier att platser med minskande befolkning har svårt att upprätthålla bilden av en intressant plats att bo och verka på (223). Deras utgångspunkter om svensk landsbygdsutveckling blir intressanta att applicera och jämföra med i vår studie. Alvesson och Sveningsson (2014) skriver att organisationer måste vara öppna för förändringar och anpassa sig efter den marknad och kontext som råder i västvärlden. Det här går att koppla till hur kommuner försöker locka invånare, entreprenörer, investerare och myndigheter för att skapa ekonomiska incitament och samtidigt få människor att bo kvar på landsbygden (9–14). Reformen inom svensk offentlig verksamhet har de senaste decennierna dominerats av New Public Management, ofta förkortat NPM. Det är reformer med fokus på

effektivitet och produktivitet som blir relevant för oss som teoretisk referensram för att förklara kommunernas rationaliseringar och den utveckling som sker (Power, 1999:43). Dessa teoretiska utgångspunkter ska hjälpa oss förklara det tillstånd som förekommer i mindre kommuner idag. Studien avgränsas till att fokusera på de åtgärder och förändringar som tjänstemän och politiker belyser gällande landsbygdsutveckling och den avfolkningen som sker i Värmlands mindre kommuner.

Värmland kämpar med avfolkning och problematiken som följer. Kommunernas uppgift blir främst att skapa förutsättningar för människor att kunna bo kvar i länet och möjligheten till arbetspendling. Gränshandeln är också en viktig källa till arbetstillfällen, och står för cirka en fjärdedel av den totala gränshandeln mellan länderna. (Värmland, 2017). Problematiken kring landsbygdens framtid behöver analyseras djupare. Vi ställer oss frågan: Vilken bild förmedlar tjänstemän och politiker om Värmlands landsbygdsutveckling och dess avfolkning?

## **1.2 Uppsatsens disposition**

I uppsatsen andra kapitel, *Teoretisk referensram*, presenteras först en studie om urbaniseringsprocesser och sedan studiens teoretiska referensram: svensk forskning om landsbygdsutveckling, New Public Management samt teori om organisationsförändringar med fokus på kontext.

I det tredje kapitlet, *Metod*, beskrivs studiens utförande samt etiska förhållningssätt och urvalskriterier

Kapitel fyra, *Resultat och analys*, redovisar genom en empiristyrd tematisk analys vad som framkommit i det empiriska materialet.

I det femte och avslutande kapitlet, *Diskussion och slutsatser*, presenteras först en introduktion till vår upplevelse av Värmland och informanternas resonemang om nidsbilden av Sveriges landsbygd. Sedan diskuteras studiens slutsatser, metod och teoretiska referensram samt studiens resultat i relation till tidigare studier. Kapitlet avslutas med förslag på vidare forskning och en slutreflektion.



## 2. Teoretisk referensram

I det här kapitlet presenteras en teoretisk referensram i vilken vi fokuserar på studier om urbaniseringsprocesser, bestående av svensk forskning om landsbygdsutveckling, NPM och teorier om organisationsförändringar som betonar betydelse av kontexten i vilken kommuner är verksamma. Vi kommer även presentera ett antal centrala teoretiska begrepp som hjälper oss senare att tolka det empiriska materialet samt diskutera resultatet.

Vi anser att Syssner och Olaussons forskning om Sveriges landsbygdsutveckling är relevant sett till vårt syfte och frågeställning. Deras omfattande empiriska studier på ämnet och de uppdrag man tilldelats från svenska staten visar på deras insatser och betydelse för landsbygdsforskningen. De beskriver problematiken och vilka mekanismer som styr avfolkningen samt problematiken som uppstår för både växande och krympande kommuner.

NPM blir aktuellt sett till vår studie för att förstå offentlig förvaltning och de senaste decenniernas fokus på effektivitet och produktivitet. NPM beskriver hur relationerna mellan offentliga organisationer, företag och kunder utvecklas. Detta går att applicera på kommunernas relationer till näringslivet och hur man bemöter en konkurrensutsatt marknad.

Organisationsförändringar med fokus på kontext blir relevant att tillämpa i vår studie för att belysa hur kommunerna måste vara redo på att förändras och utvecklas sett till globaliseringen och ständigt skiftande värderingar samt urbaniseringsmönster. Kommuner befinner sig i en kontext där krav på anpassning hela tiden blir ett förhållningssätt för att klara konkurrensen om invånare, entreprenörer och nya företagsetableringar.

Dessa tre teoretiska utgångspunkter kompletterar varandra genom att klargöra olika aspekter kopplat till offentlig förvaltning och den svenska landsbygdens kontext. Den teoretiska referensramen ska tillämpas för att belysa och förklara olika processer kopplat till landsbygdsutveckling och avfolkning. Den teoretiska referensramen kommer att användas för att analysera det empiriska materialet i kapitel 4, *Resultat och analys*, och dess relevans för studien kommer även diskuteras i kapitel 5.3 *Metodens inverkan och studiens utmaningar*.

## 2.1 Urbaniseringsprocesser

Sara Brorström och Anders Parment (2017) fokuserar i sin bok *“Attraktiva platser - bortom urbanisering och tillväxt”* på urbaniseringsprocesser med fokus på tillväxt, attraktivitet och hållbarhet. De besökte 14 små och medelstora kommuner för att analysera urbaniseringens mångfacetterade processer och effekter avseende befolkningsstruktur, företagande, myndighetslokalisering, handel, mediabevakning, kulturliv och kommunal service (2017:7).

Studien påvisar hur kommunföreträdare anammar värden som är kopplade till NPM. För att locka nya invånare och företag satsar många kommuner stora summor på marknadsföring och profilering. Detta medför mindre pengar till kommunal service samtidigt som man ställs mot argumentet att anpassa sig till marknaden och attrahera nya invånare. En annan aspekt som Brorström och Parment (2017) lyfter fram är att urbaniseringen sker på flera plan. Kommunerna kan inte bara beskylla andra aktörer, utan ägnar sig själva åt urbanisering. Genom att förlägga köpcentrum, sjukhus och andra verksamheter utanför stadens centrum, dör stadskärnan ut, människor tvingas flytta, kollektivtrafik måste planeras om, och så vidare i en ond cirkel. Kommunerna är själva ansvariga för en del av den urbanisering som sker vilket leder till att mindre kommuner får svårt att locka till sig företag och andra investeringar, detta påverkar urbaniseringstakten ytterligare (2017:110–112).

Avfolkningen är ett faktum i de mindre kommuner som deltagit i studien. Här nämner författarna två olika inställningar, att reagera för att försöka vända utvecklingen eller att se situationen som hopplös. Samtliga kommuner har varit inställda på att försöka vända utvecklingen, en tendens som kan vidare diskuteras utifrån vårt resultat (2017:120–121).

## 2.2 Svensk forskning om landsbygdsutveckling

Syssner och Olausson (2016) visar med sina studier att avfolkning- och ruraliseringsprocesser sker genom förändringar på makronivå såsom ekonomisk strukturomvandling, avindustrialisering, globalisering, åldrad befolkning samt låga födelsetal (223). Förändringar på mesonivå gällande utglesning och på mikronivå, förändrade preferenser och beteenden hos befolkningen ska förklara varför vissa städer och kommuner krymper. Befolkningsförändringar visar sig få ekonomiska konsekvenser och är kostsamma, oavsett om en kommun växer eller krymper. I

kommuner som växer ökar investeringsbehovet vilket medför att investeringarna behöver finansieras via lån. Därmed ökar skuldsättningen per kommuninvånare. För kommuner som krymper ökar kostnadsnivån per invånare. Minskad folkmängd bidrar till ett lägre ekonomiskt resultat per invånare, lägre investeringsnivåer och en större volym av minskade anläggningstillgångar (Syssner, 2014:9–10).

Med avfolkningen kommer brist på kompetens, och sämre möjlighet att konkurrera med lönesättningar. Detta eftersom flyttbenägenheten är störst bland ensamstående, unga, kvinnor, högutbildade och högavlönade. Utflyttningen skapar en homogen befolkning som är äldre med lägre utbildningsnivå (Syssner & Olausson, 2016:223). Arbetsrelaterade skatteinkomster visar tecken på att minska i kommuner som krymper samtidigt som möjligheten att sprida kostnaderna för förskolor, skolor, vårdinrättningar och äldreomsorg blir begränsad. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet i Sverige är tänkt att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i alla rikets kommuner. Kommuner med låg skattekraft kompenseras med bidrag. Kommuner med hög skattekraft betalar en avgift till utjämningsystemet. Detta medför att de kommunalekonomiska effekterna av en minskad arbetskraft blir mindre dramatiska. Vad utjämningsystemet inte kompenserar för är samhällsekonomiska konsekvenser av utflyttning som visar sig genom minskad köpkraft och efterfrågan i den lokala ekonomin, vilket medför förändrade förutsättningar inom det lokala näringslivet (Syssner, 2014:9–10).

Krympande kommuner har svårt att upprätthålla bilden av en intressant plats att bo på och investera i. Kommuner som ofta sammankopplas med utflyttning och stagnation kan uppleva att kommunens "image" påverkas negativt och därmed kan göra det svårt att prata om krympande processer. Syssner och Olaussons (2016) studier visar att forskare, politiker och tjänstemän inte belyser befolkningsminskning i den mån man belyser tillväxt och att det är det primära målet som får uppmärksamheten. Planeringen för den lokala utvecklingen visar att man planerar för färre invånare, färre byggnader och färre användningsområden. Med denna planering bör procedurella krav ställas; delaktighet och hänsyn till platsens lokala kontext (223–224). Syssner (2014) menar att forskningen de senaste åren till stor del har handlat om lokal tillväxt och tillväxtpolitik. Knappt några studier har gjorts om hur kommuner arbetar strategiskt och långsiktigt med att anpassa sig till minskade befolkningstal (Syssner, 2014:10).

Syssner (2015) har medverkat i en rapport från SKL med namnet "*Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*". Rapporten är

grundad på empirisk forskning och vi anser den vara aktuell för oss att använda som teoretisk referensram sett till vår studie. I rapporten summeras det att på sikt kommer invandringen att öka landets befolkning och mottagandet kommer att vara spritt över landets kommuner. Prognoser visar dock att gapet mellan växande och krympande kommuner kommer att finnas kvar och troligen öka ytterligare. Bakom denna bedömning ligger främst att många av de mindre kommunerna är så kallade genomströmningskommuner. Historiskt har invandrare som placerats på landsbygden vid ankomsten till Sverige följt urbaniseringsprocessen och flyttat till en större stad efter några år. Detta resulterar i att den äldre befolkningen fortsätter dominera i de mindre kommunerna (SKL, 2015:121–122). Värmlands län har länge sett en befolkningsminskning där endast två kommuner ökat: Karlstad som länets tillväxtmotor och regionhuvudstad och grannkommunen Hammarö som ligger en mil utanför Karlstad tätort. Det har dock skett ett trendbrott i samband med senaste årens flyktingmottagning. I figur 2 visas senaste årens statistik på hur samtliga kommuner, förutom Kil, ökat i invånarantal (Regionfakta).

Kommun/Region	Antal		Förändring 1991-2016	
	1991	2016	Antal	Procent
Arvika	27 057	26 054	-1 003	-3,7
Eda	9 570	8 526	-1 044	-10,9
Filipstad	13 296	10 960	-2 336	-17,6
Forshaga	12 062	11 451	-611	-5,1
Grums	10 334	9 063	-1 271	-12,3
Hagfors	16 034	11 917	-4 117	-25,7
Hammarö	13 639	15 725	2 086	15,3
Karlstad	76 908	90 198	13 290	17,3
Kil	12 321	11 800	-521	-4,2
Kristinehamn	25 904	24 671	-1 233	-4,8
Munkfors	4 799	3 738	-1 061	-22,1
Storfors	5 277	4 046	-1 231	-23,3
Sunne	13 827	13 425	-402	-2,9
Säffle	17 960	15 633	-2 327	-13,0
Torsby	15 076	12 169	-2 907	-19,3
Årjäng	10 123	9 958	-165	-1,6
Värmlands län	284 187	279 334	-4 853	-1,7
Riket	8 644 119	9 995 153	1 351 034	15,6

Figur 1. Förändring 1991–2016. Källa Regionfakta.

Kommun/Region	Antal		Förändring 2015-2016	
	2015	2016	Antal	Procent
Arvika	25 841	26 054	213	0,8
Eda	8 505	8 526	21	0,2
Filipstad	10 625	10 960	335	3,2
Forshaga	11 379	11 451	72	0,6
Grums	8 945	9 063	118	1,3
Hagfors	11 824	11 917	93	0,8
Hammarö	15 420	15 725	305	2,0
Karlstad	89 245	90 198	953	1,1
Kil	11 802	11 800	-2	0,0
Kristinehamn	24 270	24 671	401	1,7
Munkfors	3 663	3 738	75	2,0
Storfors	4 032	4 046	14	0,3
Sunne	13 208	13 425	217	1,6
Säffle	15 366	15 633	267	1,7
Torsby	11 910	12 169	259	2,2
Årjäng	9 869	9 958	89	0,9
Värmlands län	275 904	279 334	3 430	1,2
Riket	9 851 017	9 995 153	144 136	1,5

Figur 2. Förändring 2015–2016. Källa Regionfakta.

Internationell forskning visar på att demografisk förändring är ett resultat av strukturella förändringar på makronivå: globalisering, avindustrialisering, service- och tjänsteindustrins framväxt, ökad rörlighet inom EU, starkare krav på eftergymnasial utbildning (SKL, 2015:67). Landsbygdens infrastruktur blir kraftigt påverkad av att befolkningen drar sig närmare storstäderna. Detta leder till svårigheter med att hyra ut affärslokaler, och att bostäder står tomma. Serviceverksamheter läggs ned på grund av för få kunder och nedlagda skolor genererar kostnader i brist på potentiella hyrestagare (Syssner & Olausson, 2016:223–224). Åldersstrukturen förändrar förutsättningarna för lokalt företagande och värderingen av olika boendemiljöer men också utbudet av kommersiell och offentlig service. Särskilt i yttre landsbygdsområden innebär detta ett ökat behov av institutionella förändringar. Nya former för privat, offentligt och ideellt samarbete och nya lösningar för tillgänglighet till service efterfrågas (Forskningsrådet Formas, 2007:22).

Syssner och Olausson (2016) kommer fram till tre generella slutsatser om krympande kommuner. Den första slutsatsen är att långvarig befolkningsminskning är större i redan små kommuner. I stora kommuner finns det ett större utrymme för innovativa lösningar, intern omorganisation och effektivisering än i en liten kommun. En liten kommun är känsligare för plötsliga förändringar på inkomstsidan, förändrade eller skärpta krav från staten och kompetensförlust då medarbetare slutar. Den andra slutsatsen är att små och krympande kommuner upplever lagstiftningen och de krav som staten ställer som allt mer komplexa och krävande. De krav som gäller på administrativa rutiner och uppgiftslämnande uppfattas som orimligt stora. Den tredje slutsatsen är att de kommuner som har största behov av kunskap om hur man hanterar långvarig befolkningsminskning är de kommuner som har de sämsta förutsättningarna för att avsätta tid och resurser för strategiskt utvecklings- och utredningsarbete. Det leder till ett stort behov av kunskapsstöd om hur man styr och leder en liten och krympande kommun (Syssner & Olausson, 2016:66).

När vi tillämpar den teoretiska referensramen på det empiriska materialet utgår vi från de mest centrala begreppen inom svensk forskning om landsbygdsutveckling: *avfolkning*, *kommunens "image"*, *krympande kommuner*, *genomströmningskommuner*. Begreppen ska användas för att belysa och förklara olika processer kopplat till landsbygdsutveckling och avfolkning.

## 2.3 New Public Management

Introduktionen av NPM ledde till en våg av reformer som framförallt testades under 90-talet och fick ett stort genomslag inom svensk förvaltning. Förändringarna hade fokus på effektivitet, produktivitet och att göra offentlig sektor mer marknadsorienterad och vinstdrivande. Metoderna inspirerades av näringslivet och de privata företagens sätt att styra sina organisationer. NPM beskrivs som ett nytt uttryck för styrning och ledning av offentlig verksamhet. I stora drag går förändringarna ut på att effektivisera statliga, regionala och kommunala verksamheter, till att fungera mer som företag på en konkurrensutsatt marknad (Power 1999:43). Reformerna möjliggörs genom att separera politik och handling, förvaltningen kan på det sättet styras mot att bli mer resultatorienterad (Almqvist, 2006:10–11). Företagstänkandet har fått stort genomslag internationellt och Sverige ligger i framkant. Patrik Hall (2012) beskriver reformtrenden:

“Denna utveckling handlar om hur relationerna mellan offentliga organisationer, företag och kunder utvecklas. För det andra innebär NPM också att offentliga organisationer internt bör bli mer företagslika genom exempelvis tydligare ledning och målorientering och mer effektiva (i bemärkelsen rationella och företagsliknande) processer. Dessa två inslag kan kallas ”marknadisering” och ”företagisering” (Hall, 2012:29).

Förändringsmodeller för offentlig sektor har oftast en grundidé om hur verksamheten bör bedrivas för att uppnå ett effektivt resultat. Det handlar om modeller för strategi- och måluppfyllelse, profilering och marknadsföring, där verksamhetsutveckling i sig ses som något positivt. Ekonomistyrning har också fått en allt viktigare framtoning i form av programbudgetering, prestationsstyrd budget och resultatenheter. Inga organisationer är enligt företrädare för NPM-trenden fullkomliga, speciellt inte de inom offentlig verksamhet. Därför befinner man sig i ständiga processer av organisering, där exempelvis mätningar av effektivitet, produktivitet och kundorienterad verksamhetsutveckling förekommer (Hall, 2012:30–31). NPM förklarar den utveckling som skett inom offentlig verksamhet de senaste decennierna i Sverige och västvärlden och hur kommunerna idag ställs inför ett konkurrensläge i flera dimensioner.

När vi tillämpar den teoretiska referensramen på det empiriska materialet utgår vi från de mest centrala begreppen inom NPM: *effektivisering*, *marknadisering*, *profilering*, *marknadsföring*, *konkurrensutsatt marknad*, *kundorientering*. Begreppen

ska användas för att belysa och förklara olika processer kopplat till landsbygdsutveckling och avfolkning.

## **2.4 Organisationsförändringar med fokus på kontexten**

Mats Alvesson och Stefan Sveningsson (2014) pekar på att moderna organisationer, i och med globalisering och ständigt skiftande värderingar på arbetsmarknaden, måste vara redo på att förändras och utvecklas. En dimension kopplat till organisationsförändringsarbete är det reella behovet av att anpassa en organisation efter rådande kontext. I en sådan situation är det inte bara intressant att studera handlandet på grund av kontexten utan också hur aktörer utnyttjar den för att genomföra förändring (Alvesson & Sveningsson, 2014:9–14).

Bo Ahrenfelt (2013) understryker kontextens relevans för förändringsarbetet inom organisationer och det system som omgärdar organisationen. Politiska beslut, teknikutveckling, förändrad konkurrensbild och attitydförändringar hos folk i allmänhet är tillsammans med globaliseringen faktorer som kontinuerligt formar vår livsvärld. Exempelvis finns en kommun till för dess medborgare och är beroende av efterfrågan på service eller tjänster som den fått i uppdrag att av regeringen att erbjuda. Kommunens kontext skapas av önskvärda, faktiska och tänkbara relationer som tillsammans skapar nätverk av mer eller mindre påverkande faktorer. Ahrenfelt lyfter fram komplexiteten och differentieringen som sker inom och kring organisationen. Arbetet med att analysera organisationsförändringar pekar därför på nödvändigheten i ett dynamiskt betraktelsesätt som tar hänsyn till komplexiteten i den kontext som exempelvis en kommun verkar i (Ahrenfelt, 2013:73–75).

Organisationsforskaren Dag Ingvar Jacobsen (2013) beskriver förändring inom organisationer som ett normaltillstånd och pekar på de stora förändringar som den kommunala sektorn genomgått de senaste årtiondena. Kommuners verksamhet organiseras allt mer utifrån näringslivs modeller inom olika verksamhetsformer. Tjänsteproduktionen inom organisationerna sköts i högre grad genom nätverksliknande samarbeten med andra kommuner och landsting samt privata aktörer. Det gäller att anpassa sig efter omständigheterna och förändra organisationen för att möta det ständiga förändringstryck som råder i form av krav på utveckling och konkurrens mot andra kommuner (Jacobsen, 2013:19–21).

Jacobsen (2013) utvecklar sitt resonemang om organisationsförändringar likt tidigare författare med att trycka på kontexten men även hur organisationer skiljer sig genom att ha olika förmågor till att uppfatta och lära sig av det som sker i omgivningen. Med andra ord deras "flexibilitet" till att förändra kommunen eller tillåta förändring för att uppnå stabilitet och förutsägbarhet. Organisationer kan också sägas bestå av en inre och yttre kontext. Den inre är knuten till att organisationer aldrig är likadana utan påverkas exempelvis av strukturer, maktförhållanden och grundläggande värderingar samt vilken yrkesbakgrund de anställda har. Den yttre kontexten består av organisationens omgivning och dess specifika domän eller fält (2013:97). Jacobsen delar in dessa i kategoriseringar bestående av:

"(a) organisationers kunder eller klienter, (b) samarbetspartner, (c) konkurrenter eller organisationer som bedriver en liknande verksamhet och (d) reglerande organ, som antingen kan vara av offentlig karaktär eller höra till branschen eller professionen" (2013:98).

Att förändra en organisation som är strikt reglerad av offentliga myndigheter kräver oftast mer än exempelvis en mindre som inte drar åt sig lika mycket uppmärksamhet. Ännu en yttre aspekt är den specifika nationella kontexten som organisationen befinner sig i. Lagar, traditioner och kulturella företeelser påverkar vad man kan förändra och om det accepteras. Den inre och yttre kontexten innebär både begränsningar och möjligheter för organisationer att förändras men den verkliga utmaningen ligger i att urskilja vilka förhållanden som underlättar förändring och vilka som försvårar (Jacobsen, 2013:99). Dessa teorier blir därför relevanta att applicera på hur små kommuner tvingas anpassa sig för att möta utmaningarna.

När vi tillämpar den teoretiska referensramen på det empiriska materialet utgår vi från de mest centrala begreppen inom teorier om organisationsförändringar med fokus på kontext: *kommuners kontext*, *kommuners flexibilitet*. Begreppen ska användas för att belysa och förklara olika processer kopplat till landsbygdsutveckling och avfolkning.



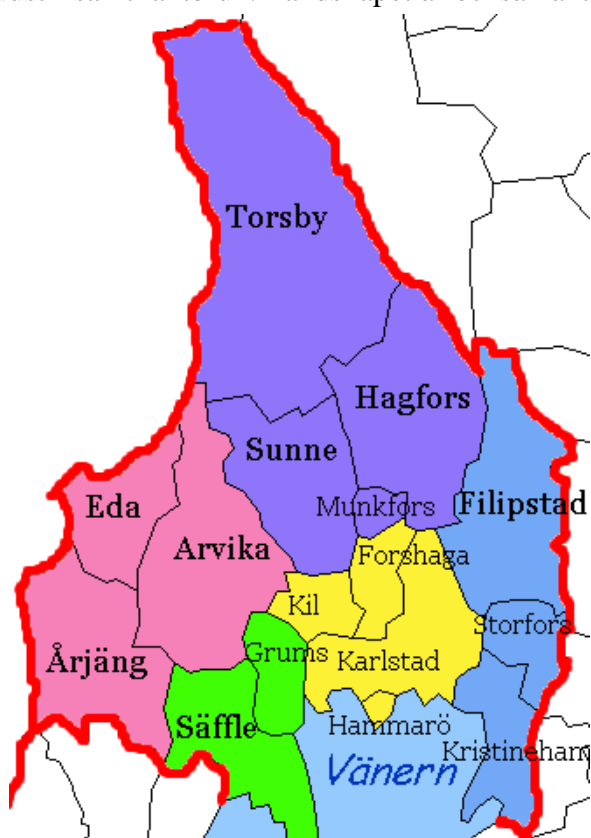
### 3. Metod

I det här kapitlet beskrivs hur urvalet av intervjupersoner gjordes, vi säger något om studiens avgränsningar, hur empiriinsamlingen gjorts, uppbyggnad av intervjuguide, analysprocessen av det empiriska materialet och slutligen det etiska förhållningsättet i studien.

Vid sidan av att avfolkningen i Värmland aktualiserats av Nordströms kommentar om skräpytor baseras valet att fokusera Värmland på den relativa närheten till Göteborg vilket möjliggjort besök och intervjuer på plats. En viktig faktor för valet av län är att statistiken visar på ett minskat invånarantal historiskt sett och vilken utveckling det har inneburit för länet. Avstånd och kostnad har påverkat tidsplaneringen som bitvis varit en problematisk uppgift att få ihop.

#### 3.1 Värmlands kommuner

Värmlands län ligger norr om Vänern och utmed gränsen till Norge. Värmland består av 16 kommuner med totalt 279 000 invånare varav Karlstad med 90 198 invånare är den största kommunen sett till folkmängd (Regionfakta). Värmland har främst förknippats med järn-, stål- och skogsindustri samt lantbruk. Landskapet är också känt för sitt rika sport- och kulturliv med bred variation från motorsport till dragspelsstämmer och med kända kulturprofiler som Selma Lagerlöf och Tage Erlander (Visit Värmland). För att få ett brett empiriskt material har vi spridit ut intervjuerna över hela Värmland: Kristinehamn och Filipstad kommun i öst, Torsby kommun i norr, Eda och Säffle kommun i väst och Munkfors kommun i mitten av Värmland.



Figur 3. Värmlands kommuner. Källa: Wikipedia.

### 3.2 Urval och materialinsamling

Vi kontaktade 14 av Värmlands kommuner om att medverka i studien. En del kommuner har inte svarat och andra har vi valt bort på grund av tidsplan eller relevans för studien samt tillfälligheter. I slutändan har nio kommuner ställt upp på intervju. I dessa nio kommuner har vi gjort sex enskilda intervjuer, två fokusgruppsintervjuer samt tre mailintervjuer. Alla intervjuer utom en har skett på plats i de aktuella kommunerna vilket gett oss möjlighet att åka runt och observera platser och orter i Värmland och att skapa oss en bild av hur länet ser ut.

Ytterligare intressenter vi har varit i kontakt med är Länsstyrelsen Värmland, som jobbar med frågor kring landsbygdsutveckling, och Landsbygdspartiet sektion Värmland, som lyfter fram människor som bor och verkar på landsbygden.

Respondenterna innehar olika tjänster: en samhällsplanerare, en informations- och turistchef, två näringslivsutvecklare samt en regional utvecklare på Länsstyrelsen Värmland och tre kommunchefer. Valet av personer att intervjua kan beskrivas som ett subjektivt explorativt urval men har (Denscombe 2016). Vi har försökt identifiera och kontakta människor som utifrån sin roll sannolikt är intresserade av det ämne vi vill diskutera, och som har lämplig erfarenhet eller expertis (ibid:75). Vi har försökt få så stor geografisk bredd som möjligt i länet - nord, syd, väst, öst - för att se hur utvecklingen skiljer sig och vilka möjligheter som öppnar upp beroende på kommunens geografiska plats. Utöver tjänstemän har även tre politiker medverkat i studien: ordförande och ledamot för Landsbygdspartiet sektion Värmland samt ett kommunalråd. Efter det första intervjutillfället bestämde vi oss för att fortsättningsvis enbart intervjua tjänstemän då de uppgav en objektiv bild av hur kommunal verksamhet fungerar samt att frågorna passade bättre in på deras arbetsuppgifter och kunskaper på området. Politikerna uppgav mer personliga åsikter och politiska visioner som inte var förankrade på samma sätt i verksamheten. I kontakten med kommunerna har de utsett möjliga intervjupersoner för oss baserat på deras uppfattning om vår studie och deras kunskap på området. Detta har varit bra då vi har fått möta engagerade intervjupersoner som är insatta på området och kan besvara frågorna.

Intervjuerna har spelats in för att underlätta analysarbetet av ett mer lätthanterligt transkriberingsmaterial (Denscombe, 2016:74–75). Vi har använt oss av semistrukturerade intervjuer bestående av en intervjuguide med öppna frågor kopplade till olika kategorier. Detta öppnar upp den fria tolkningen och ger utrymme för

informanten att styra samtalet i den riktning informanten har tankar och idéer att utveckla. Detta medför att vi som intervjuledare är öppna och flexibla genom intervjun gällande ordningsföljden av frågor, samtalsämnen och riktningar som vi inte har belyst eller tänkt på, likaså vaksamma på förhållningssätt och beteendemönster som kan framträda under intervjun (Denscombe, 2016:266). Vi har skapat fyra olika intervjuguider, en enkätintervju utskickad via mail och tre intervjuguider. En för kommunerna, landsbygdspartiet och länsstyrelsen. Klimatet har varit öppet för att informanten ska kunna välja riktning själv på samtalet. Intervjuguiden har funnits för att inte missa viktiga frågor. Vid vissa tillfällen har informanten själv gått in på andra områden och frågor som vi haft nedskrivna vilket föll sig naturligt i intervjun. Intervjuguiden har mailats till de flesta informanter i förväg för att de ska kunna förbereda sig på frågorna. Detta har vi sett som något positivt då informanten kan förbereda sig på frågorna och inte bli överraskad.

### **3.3 Analysprocessen**

Analysarbetet utgår från vad Bryman (2015) benämner en “empiristyrd tematisk analys” där fokus ligger på att urskilja teman och områden från intervjuerna. Bryman (2015) menar att metoden kan anses vara otydlig i dess procedur men vi anser att metoden är till fördel för vår studie då vi behöver lyssna igenom intervjuerna för transkribering (528–529). Analysen har skett i datorprogrammet NVivo som underlättar analysprocessen och kategoriseringen av de olika teman och svar vi har fått fram. Vi har sökt efter är uttryck, repetitioner, lokala typologier, metaforer och övergripande teman som intervjupersonen talar om för att kunna skapa oss den övergripande bild av vilka teman som belyses och kan antas vara viktiga för intervjupersonerna (Bryman, 2015:528–529). Efter kategoriseringen av teman har vi sedan tillämpat studiens teoretiska referensram för att analysera vidare vad som framkommit i det empiriska materialet.

### **3.4 Etiska överväganden**

Ett citat från Syssner och Olausson (2016) ger en indikation på vilken attityd som kunde förväntas ute på fältet “Det finns en stark tro på att kommunens ’image’ påverkas negativt om den i alltför hög utsträckning förknippas med utflyttning och stagnation. Det anses därför svårt att prata om krympande processer, utan att de blir en

självuppfyllande profetia.” (Syssner & Olausson, 2016:224). Detta skulle visa sig även i vår studie. Informanterna var defensivt inställda till att svara om problematiken gällande avfolkning och dess konsekvenser.

Vi har haft fyra etiska regler i åtanke under studiens gång: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Reglerna är till för att skydda informanter som delger information men också nödvändigt för att kunna bedriva forskning för samhällets fortsatta utveckling. Informationskravet uppfylldes genom att vi presenterade studiens syfte och frågeställning till informanterna och vilken roll de bidrog med (Denscombe, 2016:428; Vetenskapsrådet, 2002:7). Samtyckeskravet uppfylldes genom att informanten godkände att vi fick intervjua och ha med dem i studien samt att vi fått spela in samtalet för vidare transkribering. Dessutom hade informanterna rätt att avbryta sin medverkan när som helst under studiens gång (Denscombe, 2016:430; Vetenskapsrådet, 2002:9). I samråd med deltagarna har vi försäkrat oss om att de förstått att konfidentialitetskravet innebär att deras uppgifter är offentliga då deras positioner är av offentlig karaktär (Denscombe, 2016:432–33; Vetenskapsrådet, 2002:12). Vi har kommit överens med deltagarna att utelämna deras namn och enbart benämna dem med tjänstetitel. Den sista etiska regeln är nyttjandekravet som innebär att den insamlade informationen om studiens informanter endast får användas för forskningsändamål (Denscombe, 2016:434–435, Vetenskapsrådet, 2002:14).

## 4. Resultat och analys

I detta kapitel presenteras det empiriska materialet som analyserats genom studiens teoretiska referensram bestående av svensk forskning om landsbygdsutveckling samt NPM och teorier om organisationsförändringar med fokus på kontext. Det empiriska materialet har kategoriserats för att presentera resultat och analys tematiskt där vi belyser viktiga uttalanden från informanternas svar. Rubriksättningen baseras på ämnen i intervjuguiderna samt de områden informanterna belyst som problematiska och framträdande. Följande områden tas upp: marknadsföring, geografiskt läge, arbetspendling, gränshandel, turistnäring, kulturliv, samverkansstrategier, välfärd och civilsamhället, tillgång till matbutiker, bank och digitalisering, bostadsmarknaden, kontakten med näringslivet, strandskydd, demografiproblematik, kompetensförsörjning, kritiken mot rikspolitiken, Landsbygdspartiet, Norges landsbygdspolitik och Länsstyrelsen Värmland. Vi ställde även frågor om nidsbilden i media och debatten gällande landsbygdens framtid. Eftersom vi inte anser att nidsbilden är det primära i studiens syfte presenterar vi istället informanternas resonemang och svar i nästkommande kapitel, *5.1 Nidsbilden och debatten om landsbygdens framtid*.

### 4.1 Marknadsföring och det geografiska läget

Bilister som åker längs med vägarna i Värmland möts av kommunernas stora reklamplakat med olika kommunslogans. Tanken är att marknadsföra varför bilisten ska besöka kommunen och för att placera en idé om ortens placering på kartan. En tjänsteman yttrar hur den geografiska platsen alltid ska vara i fokus när man talar om kommuner:

“... ibland blir jag trött på alla kommuner ska referera till sitt geografiska sammanhang, 'vi är bara två timmar från Stockholm', det är ganska klichéartat eftersom alla håller på med det. Vi är beroende av vår omvärld så någonstans har det en betydelse.”.

Ett annat exempel på hur man presenterar sig med hjälp av det geografiska läget är från Munkfors: “Munkfors-Ransäter i hjärtat av Värmlands längs Klarälven” (Tjänsteman). Närheten till naturen och möjligheterna för turismen kring älven är viktig för kommunens profilering och attraktivitet. Faktorer som ökar kommunernas attraktivitet är pendlingsmöjligheter till större orter och närhet till serviceutbud som

flygplats, järnväg eller shopping. Att skapa sig ett varumärke för att på så sätt locka invånare och etableringar är viktiga i kommunens strategi för överlevnad inom den interna konkurrensen. NPM:s inverkan blir således tydlig i och med kommunernas marknadsföring och profilering. Beroende på vad det geografiska läget har att erbjuda riktas marknadsföringen mot olika faktorer i form av pendlingsmöjligheter, shoppingutbud och turistupplevelser. Att bygga varumärke och att koppla kommunens slogan och logga till exempelvis kultur, shopping, närhet eller naturvärden är ett sätt att marknadsföra sig (Hall, 2012).

#### *4.1.1 Arbetspendling och gränshandel*

I flera kommuner skapar Norge och Osloregionen arbetsmöjligheter på både svensk och norsk sida. Eda kommun är placerat på ett bekvämt pendlingsavstånd till Norge. Flera stora köpcentrum i Charlottenberg skapar mycket gränshandel som genererar arbetstillfällen i kommunen, men även intäkter för Sverige i stort. Shoppingturismen gör att Eda kommun i SKL:s klassificering av kommuner ligger i samma kategori som exempelvis Åre och Båstad avseende besöksnäring. SKL:s rankning gör att Eda kommun inte faller under glesbygdskommun, utan kategoriseras som en kommun med stor besöksnäring. NPM:s marknadslogik gör kommunen fokuserad på rankning och tillväxtmål (Hall, 2012). Syssner och Olausson (2016) nämner att det primära målet är att visa på en positiv ekonomisk utveckling snarare än att belysa befolkningsminskningen i kommunen vilket blir tydligt även i vår studie (223–224).

I Charlottenberg går det att observera enorma köpcentrum med butiksytor på 9,4 hektar och ett shoppingutbud likt en storstad, det fattas bara en IKEA. Kommunpolitikern är nöjd med utvecklingen av gränshandelns omfattning som inte verkar ha nått ett stopp än men tycker att statistiken gör sig oförtjänt mot Eda kommun. Region Värmland skriver i rapport 17 från 2015:

“Den offentliga statistiken slutar vid landsgränsen och därför saknas uppgifter om vad gränshandeln och arbetspendling tillför Sveriges ekonomi. Flera miljarder saknas i det nationella bokslutet varje år och tiotusentals personers förvärvsarbete finns inte med i statistiken. Eftersom arbetspendlingen och gränshandeln inte fördelas jämnt över landet får den här skevheten större genomslag i de regioner som gränsar till Norge” (Region Värmland).

Kommunens ekonomi hänger emellertid på att Norges valuta förblir stark relativt till den svenska kronan och att skattesatser på varor i Norge förblir högre än i Sverige. Den svenska marknaden blir därför attraktiv för norska konsumenter, man har dock ingen strategi om valutakursen skulle vända.

Gränshandeln är idag viktig för Värmland och hela Sverige. I Eda anpassar sig kommunen tydligt till detta. Jacobsen (2013) nämner kommuners förmåga att anpassa sig efter sina förutsättningar och den inre och yttre kontexten (97). Kommunens marknadsmässiga agerande och utnyttjande av sina konkurrensfördelar överensstämmer bättre med hur vinstdrivande företag brukar agerar än den gängse bilden av kommunal och annan offentlig verksamhet. Alvesson och Svenningsson (2014) påpekar att aktörer kan utnyttja kontexten för att genomföra förändring, en utveckling som visar sig i Eda kommun. Stora företag tar chansen att etablera sig i den redan florerande gränshandeln och kommunledningen låter expansionen fortsätta med argument om tillväxt och arbetstillfällen i kommunen.

Det geografiska läget ger Värmland bättre förutsättningar än jämförelsevis Norrland sett till avstånd och arbetspendling men länet ligger fortfarande i en avkrok av Sverige där istället Norge beskrivs som en viktig närmarknad. Grannlandet erbjuder arbetstillfällen i Norge och dessutom skapar gränshandeln ytterligare arbeten på svensk sida. Årjäng och Torsby kommun ligger också vid gränsen till Norge och påpekar betydelsen av viktiga kommunikationer. Närheten till den norska arbetsmarknaden och möjligheten till gränshandeln gynnar även deras ekonomi. Här belyser man även hur infrastrukturens satsning på den norska sidan fram till gränsen är bättre utbyggd, samtidigt som det inte satsas på de svenska vägarna i samma bemärkelse vilket tjänstemännen finner märkligt sett till hur viktigt Norges marknad är för svensk export i stort. Gränskommunernas perifera läge sett till Karlstad beskrivs också som problematiskt eftersom väg och järnväg mot Oslo prioriteras över satsningar mot bättre kommunikationer till kommunerna. Detta ställs mot att gränshandeln gynnar hela länet genom att generera arbetstillfällen. Från att ha varit ett affärsområde som inte varit rumsrent är gränshandeln idag en viktig näring med 4,4 miljoner besökare år 2015 bara i Charlottenberg som gör det till Sveriges näst största turistmål (Thonproperty). En tjänsteman summerar närheten till Norge så här: "Läget, det kan de inte ta ifrån oss".

Tjänstemännens inställning till uteblivna infrastrukturens satsningar mot Norge visar också hur kommunerna känner sig åsidosatta inom den nationella politiken. Närheten till Norge nämns i samtliga kommuner som viktig eftersom arbetspendlingen är så pass

stor från hela Värmland, medan shoppingpendlingen går i motsatt riktning. Den nationella aspekten i det här fallet blir likt Jacobsens (2013) teorier om yttre kontext, en aspekt som påverkar kommuninvånarnas möjlighet att bo kvar i Värmland samt hur Sverige lockar norska konsumenter till gränshandel (99). I Eda kommun uttryckte tjänstemännen även att den offentliga statistiken är missvisande och att man får oförtjänt dåliga siffror i form av hög arbetslöshet då medborgare pendlar till Norge för att arbeta.

#### *4.1.2 Turistnäring och kulturliv*

Det geografiska läget påverkar vilken typ av turism och aktiviteter en plats har att erbjuda. Torsby kommun är beläget längst upp i Värmlands län och har en stor besöksnäring kopplat till skidanläggningar i Branäs, Hovfjället och Torsby Ski Center som ligger utanför Torsby tätort. Turistnäringens betydelse beskrivs:

“Ungefär 30-tusen besökare på ett år i Torsby skidtunnel, den öppnar kring midsommartid fram till Vasaloppet ungefär, så nu är den stängd, men hela den hösten när det kan vara svårt att hitta turister annars, då kommer det 30-tusen turister till Torsby för att åka skidor i tunneln.” (Tjänsteman).

Ett annat stort evenemang som lockar storpublik är svenska rallyt. Motorsport överlag beskrivs som stort inom Värmland och är en del av kulturen. En tjänsteman uttryckte:

”Sen har vi motorsporten som är otroligt levande, i februari hade vi då svenska rallyt med stort fokus på Torsby. Vi hade ju själva start och målplatsen här. Vi har ju inga officiella siffror, men vi tror att de lockar under de här fyra dagarna cirka 200 000 besökare ute i skogen. Och vi har EM-rallyt uppe i Höljes uppe i skogen, 10–15 mil ovanför Torsby, liten by som lockar kanske över 50–60 tusen besökare.” (Tjänsteman).

Ytterligare en kommun med stor besöksnäring är Munkfors, med Europas största dragspelsstämman samt en rad andra events och turismen kring Klarälven. Detta gör kommunen till en attraktiv plats för både kulturliv och friluftaktiviteter under framförallt sommarhalvåret. Kristinehamn och Säffle kommuns närhet till Väneren gör dem också till attraktiva sommarturistmål. Eda kommun har som nämnts innan den stora besöksnäringen kopplat till gränshandeln men även en mindre skidort vid Valfjället som lockar turister. Länsstyrelsen Värmland beskriver hur det har skett en förändring över vad som lockar turister. Förr var det Mårbacka och Rottneros som var



de attraktiva besöksmålen. Nu har sommaraktiviteterna camping, fiske och vandring blivit starka turistattraktioner, och på vintern lockar skidanläggningarna. Ett exempel på hur turismen i Värmland förändrats sedan 2010 då nedläggningen av Arvikafestivalen ägde rum. Landsbygdspartiets ordförande uttryckte sig så här:

”Ja, precis. Då vallfärdade folk från hela Sverige. Det var höjdpunkten när tåg rullade in, extrainsatta... SJ var med, extrainsatta tåg och allting. Festivaltåget kom var folk... det var folkfest när de ramlade ut. Men det finns ju inte nu längre.”

Arvika beskrivs som en kommun där profileringen mot kultur och musik varit viktig och attraherat besökare. Po Tidholms bild av landsbygden som rekreationsplats för stadsmänniskor blir här tydlig. Under några dagar sökte sig kulturmänniskor med musikintresse ut till Arvika för att se och uppleva världsartister och ett kulturellt evenemang. Dessa faktorer bidrog till en ekonomisk tillväxt och skapande en attraktiv plats för människor. En tydlig profilering av kommunens besöksnäring och en marknadsstrategi för att skapa ekonomisk vinning i linje med NPM (Hall, 2012). När festivalen inte längre existerar har kommunen svårt att attrahera nya besökare. En politiker yttrade sig så här: ”På både gott och ont skulle jag vilja säga, de är väldigt mycket för traditioner. Arvika ska vara en musik och kulturstad.” (Landsbygdspartiets ordförande). Den här utvecklingen beskrivs som en stagnerad process där Arvika har svårt att locka turister på samma sätt som när Arvikafestivalen anordnades. Turismen skapar extra inkomster åt kommunen men också arbetstillfällen som framförallt kan riktas åt ungdomar i form av säsongarbete.

## **4.2 Samverkansstrategier inom Värmland**

Kommuner samverkar på flera plan för att nå gemensamma målbilder. Dessa målbilder består av näringslivsfrågor, infrastruktur, polis och räddningstjänstsamarbete. Beroende på geografiskt läge samarbetar kommunerna med sina grannar. De norra kommunerna Sunne, Torsby, Hagfors och Munkfors kommun samarbetar mycket kring upphandlingar och med att underlätta för det lokala näringslivet. Kommunerna i väster, Arvika, Årjäng, Säffle och Eda, har samverkat inom turism, näringsliv och gemensamma EU-projekt. Erfarenhetsutbytet lyfts fram som en styrka och något positivt, som en tjänsteman uttryckte sig: “Det är ju smidigt att prata med andra kommuner och slippa uppfinna hjulet helt själv.”

Kommunernas samverkan drivs av trycket från nätverkande i linje med NPM. Som organisation vill man kunna erbjuda medborgaren likvärdig eller bättre service än konkurrenterna. Även fast andra kommuner blir konkurrenter om invånare och företagsetableringar blir nätverkande ett viktigt verktyg för att kundorientera sig mot vad medborgarna eftersöker (Hall, 2012).

Intervjusvaren ger indikationer på olika upplevelser om sammanhållningen i Värmland. På vissa områden, framförallt avseende bilden av Värmland utåt, betonas att samarbetet är påverkat av värmländsk tradition och stolthet. Hindret för kommunal samverkan är emellertid i många fall att kommunernas tjänster bedrivs nära sina medborgare. Vård, äldreomsorg och grundskola sker vanligtvis inom kommungränserna och blir svåra att flytta för att rationalisera. För att kunna erbjuda gymnasieutbildning är kommuner tvungna att samarbeta över kommungränser. Precis som Ahrenfeldt (2013) menar måste kommunerna hitta lösningar och nätverka kring frågor om offentlig service som gymnasieplatser. Kontexten skapas på grund av faktorer som bristande elevunderlag i mindre kommuner vilket ställer kravet på en samverkan över kommungränsen (73–75).

Infrastruktursatsningar runt Karlstad och bort mot Osloregionen är prioriterade inom länet vilket lämnar flera kommuner i problematiska situationer. Det bidrar även till att länet har svårt att samverka kring övergripande regionala frågor gällande infrastruktursatsningar. En kommunchef uttryckte sig så här om gemensamma infrastruktursatsningar: "*Enade vi står, söndrade vi falla*". Alla informanter uttryckte sig tydligt, de tyckte att Karlstad var ett livsviktigt nav för hela Värmlands läns utveckling. Karlstad är länets största ort, men respondenterna anser inte staden vara en tillräckligt stark motor för att kunna dra utvecklingen framåt vilket också pekar på ett avfolkningsproblem.

Karlstad påverkar Värmlands mindre orter negativt när folk flyttar in mot regionhuvudstaden. Syssner och Olausson (2016) pekar på att detta leder till svårigheter med att hyra ut lokaler och att bostäder står tomma (223–224). I nuläget finns det inte tillräckligt med bostäder på grund av flyktingmottagande. Men vi står fast vid Syssners och Olaussons resonemang gällande övergivna bostäder i framtiden om urbaniseringen fortsätter i samma takt. Likaså menar forskarna på att utvecklingen bidrar till att serviceverksamheter läggs ned på grund av minskat kundunderlag och att skolor tvingas lägga ned eller att skolor flyttas för att rationalisera kommunens resurser, tydliga effektiviseringsåtgärder i linje med NPM (Syssner och Olausson, 2016:223–224, Hall,

2012). När all fokus hamnar på Karlstad som tillväxtmotor hamnar mindre kommuner i skymundan. Befolkningen drar sig närmare städer vilket påverkar infrastruktur och satsningar på utbyggnad av kollektivtrafik och liknande som förläggs till områden runt städerna (ibid 2016:223–224).

#### *4.2.1 Välfärd och civilsamhället*

När informanterna tillfrågas om tillgängligheten till polis och räddningstjänst blev svaret att det inte är något stort problem. Man är van vid långa väntetider och stora avstånd, vilket påverkar uttryckningstiden. Vid allvarliga brott och brådskande ärenden menar man emellertid att samarbetet med och responsen från polis och räddningstjänst fungerar ganska bra. “Vi har bra samverkan med polisen när det har hänt något skarpt”, säger till exempel en kommunchef. Det som kritiseras är bristen på vardaglig polisiär närvaro och trygghetsfrämjande. I och med denna utveckling har olika former av grannsamverkan startats upp i flera kommuner. De samverkande grannarna är ofta eldsjäljar som mår om sin bygd och vill främja trygghetsskapande verksamheter. Detta stödjer även kommuner upp med bland annat fordon, utrustning och fika. Initiativen är emellertid svåra att hålla igång då det kräver mycket av civilsamhällets engagemang, tid och resurser. Det trygghetsskapande arbetet som Polisen ska erbjuda enligt bestämmelser i styrdokument stämmer inte i Värmland (Polisen, 2017). Istället hamnar en del av det trygghetsskapande arbetet på civilsamhällets bord i mindre orter. Ett kommunalråd berättar om grannsamverkan: “... den är nedlagd sen ett par år tillbaka sen när de drivande eldsjälarna inte orkade med det längre så var det ingen som tog vid. Det [grannsamverkan] hade effekt, antal brott minskade.”.

Ahrenfeldt (2013) pekar på komplexiteten i den kontext som kommuner verkar i. Tjänstemän berättar om utebliven polisiär närvaro och bristande trygghetsfrämjande ute i kommunerna. Detta medför att kommunerna tar på sig uppgiften att stödja trygghetsskapande grupper i form av grannsamverkan och polisvolontärer för att försäkra civilsamhället om ett visst stöd. Polisens arbetsuppgifter som innefattar övervakning och trygghetsskapande styrs från staten och blir därför svårt för kommunerna att själva påverka i det långa loppet. Antagligen är arbets- och trygghetsåtgärderna från kommunerna välkomna initiativ från medborgarnas håll. Utvecklingen visar på hur förändrings- och utvecklingsarbetet i kommunerna hela tiden måste möta medborgarnas önskan och marknadens krav (2013:73–75). Nya former för

privat, offentligt och ideellt samarbete och nya lösningar för tillgänglighet till service är områden som påverkas (Forskningsrådet Formas, 2007:22).

#### *4.2.2 Tillgång till matbutiker, bank och digitalisering*

Tillgången på matbutiker benämns som god i kommunernas tätorter. I glesbefolkade områden finns lanthandlare men de har svårt att nå lönsamhet i konkurrensen mot de stora köpcentrumen. De får därför ekonomiskt stöd från kommunerna och Länsstyrelsen. I flera intervjuer lyfts Länsstyrelsens arbete med att stödja lanthandeln fram som betydande och viktig. Ett EU-projekt utmynnade i att lanthandlarna utvecklats till ”servicepunkter” med posttjänster, offentlig toalett, tillgång till dator och internet samt turistinformation. Det har inte minst hjälpt den äldre befolkningen att kunna bo kvar på glesbygden. Banker nämns som en annan livsviktig funktion för ett fungerande samhälle. Samtliga kommuner har tillgång till bankkontor. I vissa fall saknas emellertid kontanthantering vilket skapar svårigheter för såväl butiker och övrigt näringsliv som för turister och lokalbefolkning, då man tvingas söka sig till andra orter för att hantera kontanter.

Flera kommuner har som vision att erbjuda bredband med hög hastighet senast år 2020. Det framgår att kommunerna själva står för utbyggnaden av bredband. Länsstyrelsen Värmland tonade ned visionen och verkade inta en passiv roll avseende bredbandstäckning. Intervjuade kommunföreträdare gav uttryck för en ”strategi” som gick ut på att ett snabbt bredband gav förutsättningar för att skapa arbetstillfällen och möjliggör för människor att flytta ut både boende och eventuell eget företagande till landsbygden. En kommunchef yttrade sig så här om fördelen med bredband: ”Kommunen ligger väldigt bra till och dessutom var kommunen en utav de första kommunerna i Sverige som satsade på bredband på landsbygden.” och tillägger, ”... egentligen är jag förvånad över att inte fler kommer på grejen med att flytta hit.”

Mobiltäckningen är undermålig i många glesbefolkade områden, vilket kommunerna verkar acceptera. Bredbandsutbyggnaden kostar mycket pengar och samtidigt påpekas att medborgarna inte verkar ha förstått värdet av fast bredband. Det är svårt att få invånarna att teckna bredband säger en tjänsteman:

”Ett problem vi har är att folk är dåliga på att teckna sig. Jag tror de inte har förstått det. 4G har de byggt ut här och då börjar alla få så bra täckning på mobilerna. Vi behöver inte ha något annat. Man har inte sett fördelen med den fortsatta utvecklingen.”

Bredbandsutbyggnad är ett exempel på område som flera av kommunerna satsade stort inom för att kunna erbjuda sina invånare. Det blev en konkurrensfördel om man låg i framkant för att locka etableringar och invånare. Jacobsens (2013) resonemang kring flexibilitet blir tydligt i och med kommunernas förmåga att uppfatta och lära sig av det som sker i omgivningen. Ett påtagligt exempel är att alla kommuner i stort sett satsade på bredbandsutbyggnad för att skaffa sig fördelar i konkurrensen och visa att kommunen hänger med i utvecklingen (97).

### **4.3 Bostadsmarknaden och kontakten med näringslivet**

Bostadsbristen är påtaglig i Sverige, paradoxalt nog även i vissa kommuner med minskande folkmängd. Kommunrepresentanter på de orter vi besökte förklarade att byggandet av nya bostäder är svårt på grund av osäkerheten i att investera på landsbygden. Det resulterar i att nyanlända och människor överlag inte finner attraktiva boenden och därför väljer bort kommunen som lämplig plats att slå sig ned på. Värdet på bostäder ser annorlunda ut i de kommuner vi besökt jämfört med större orter. Det är svårt att få lån eftersom lånebeslut är centraliserade till ett huvudkontor där tjänstemännen saknar lokalkännedom och inte vågar satsa eftersom tillväxten inte är tillräcklig och att marknadsvärdet på landsbygden skrivs ned. De centraliserade kreditbesluten i bankerna är även ett problem för lokala företag som vill satsa. Uteblivna lån förhindrar att nya arbetstillfällen skapas vilket påverkar kommunen negativt. Westra Wermlands Sparbank nämns som ett undantag i en av de västra kommuner vi besökte. Banken är lokalt förankrad och har egen styrelse. Banken investerar i både föreningsliv och service på landsbygden, vilket hjälper befolkningen i stort och framförallt civilsamhällets arbete i att hålla landsbygden levande.

I intervjuerna framgår hur man ser på kontakten med näringslivet och relationens betydelse för kommunerna. Kommuner investerar i projekt som de tror kan gynna lokala företag och en möjlig expansion av verksamheter. En god och nära relation till det lokala näringslivet skapar arbetstillfällen och framtidstro på orten. Idrottsarenor och det lokala föreningslivet får sponsring från företag vilket också bidrar till att orten kan fortsätta leva. Kommunernas företagsklimat rankas efter Svenskt Näringsliv på flera olika områden: kommunens service till företagen, kommunens tillämpning av lagar och regler, tillgång på medarbetare med relevant kompetens. Frågor om allmänheten, kommunpolitiker, tjänstemän, skolan och media. Två infrastrukturfrågor – vägnät, tåg

och flyg samt tele- och IT-nät (Svenskt Näringsliv, 2016:7). En tjänsteman beskrev kommunens arbete så här:

“Vi har väldigt bra samverkan med företag på orten, en öppen dialog de har nära till hands det är inte långa väntetider, de kan träffa mig på lunchen eller kommunalrådet. Man är så nära varandra på ett sätt så man bygger relationer väldigt bra och sen så tycker jag väl att kommunen är öppen med vad vi gör, till exempel den här, (visar bild på dator från PP), bilden visar på hur företag tycker, Munkfors ni är bäst i Sverige, det här är Svenskt Näringslivs enkät, ranking på företagsklimatet, det blev vi faktiskt bäst i Sverige på, hur företagare själv tycker om kommunens arbete med att förbättra företagsklimatet och det säger ju en del att man gör någonting bra.”

Företagsklimatet jämförs mellan kommunernas företrädare och Svenskt Näringsliv vilket skapar en medveten konkurrens där placeringen på rankningen är betydelsefull när det kommer till att marknadsföra kommunen utåt.

Vi fick uppfattningen att kommunerna var tillmötesgående och lyhörda i sin kontakt med näringslivet, då ett bra företagsklimat på sikt kan skapa arbetstillfällen och skatteintäkter. En tydlig marknadsisering i linje med NPM och kommunens strategi för att överleva och verka. Det framkommer i intervjuerna att kommunens tjänstemän och politiker har täta kontakter med representanter från företagslivet. Rankningen efter servicenivå förstärker bilden av betydelsen i relationen mellan företag och kommunal verksamhet (Hall, 2012).

#### *4.3.1 Strandskyddet och möjligheten till attraktiva bostäder*

Det utökade strandskyddet nämns som problematisk när det kommer till att bygga attraktiva boenden i sjönära lägen. Länsstyrelsen Värmland beskriver strandskyddet så här på deras hemsida:

“Strandskydd är en generell bestämmelse som gäller vid alla hav, sjöar och vattendrag. Skyddet omfattar land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. På känsliga platser är strandskyddet utökat upp till 300 meter.” (Länsstyrelsen Värmland, 2017).

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, samt att bevara goda livsmiljöer på land och i vatten för växt- och djurlivet. Flera värmlandkommuner har tusentals sjöar i vacker natur. Strandskyddet beskrivs som ett hinder för att attrahera folk att bygga hus och sommarstugor i kommunerna. Kommunen kan besluta om upphävande av strandskydd inom detaljplaner.

Länsstyrelsen deltar i detaljplaneprocessen, och kan, om man misstänker att strandskyddet har upphävts i strid med gällande bestämmelser, pröva och därpå eventuellt upphäva, ett kommunalt beslut om att anta en detaljplan. Flera tjänstemän uttryckte frustration över hur strandskyddslagen låser kommunernas möjlighet att bygga i sjönära läge, i kommentarer som “Årjäng har nästan 1000 sjöar inom sin kommun, de gör nog inte så mycket om man bygger runt några. Det är svårt att hävda det fria friluftslivet...” (Tjänsteman). Det finns undantag, vissa områden klassas som landsbygdsutveckling i strandnära lägen, LIS-områden. De här platserna är enklare att få dispens till bygglov men har stött på förhinder från Länsstyrelsen då man varit inne och petat i utredningar och annat gällande artskydd. I intervjun med Länsstyrelsen belyses problematiken:

“Det är en krånglig fråga lagstiftningsmässigt att hantera. Hur man ska hantera det. Man har bättre dialog mellan länsstyrelsen och kommunerna för att se hur man kan lösa saker och ting. Det har varit besvärligt att tillämpa lagen och hur den ska tillämpas.” (Tjänsteman).

Den yttre nationella kontexten blir besvärlig för kommunerna gällande strandskyddet och bostadsbyggande. Precis som Jacobsen och Ahrenfeldt (2013) beskriver blir kontexten en komplex fråga med flera yttre aktörer. Många respondenter tycker att reglerna är utformade utifrån ett storstadsperspektiv. Man pekar på strandskyddets ursprung kopplat till förhållanden i Stockholms skärgård. När även bygglovsansökningar i LIS-områden får avslag blir relationen till Länsstyrelsen ansträngd. I realiteten hade byggandet av bostäder i sjönära läge kunnat locka nya invånare till de besökta kommunerna. Detta hade på sikt genererat skatteintäkter och kunnat vända på utvecklingen sett till minskade invånarantal. Å andra sidan hade kommunen behövt erbjuda service i balans med en eventuell befolkningsökning. Det finns heller ingen bild av i vilken utsträckning människor vill flytta ut på landsbygden. Strandskyddet tillsammans med svårigheterna i att få lån för bostadsbyggande är det största problemet med att locka människor till landsbygden enligt flera kommunföreträdare. Det handlar främst om att kunna erbjuda attraktiva boenden med sjönära läge men också att få människor att stanna genom att kunna erbjuda bostäder. En tjänsteman uttryckte sig så här:

“... strandskyddet är ett gissel alltså, och just det här utökade strandskyddet som kom för ett par år sedan, det är ju behjärtansvärt att bevara strandskyddet också naturligtvis, men

det får ju finnas gränser, det finns ju väldigt mycket sjöar där man kan ha naturen helt orörd och där vi också har det. Men där folk vill bygga, där tycker vi att det borde tillåtas.” (Tjänsteman).

Samma tjänsteman fortsätter resonemanget:

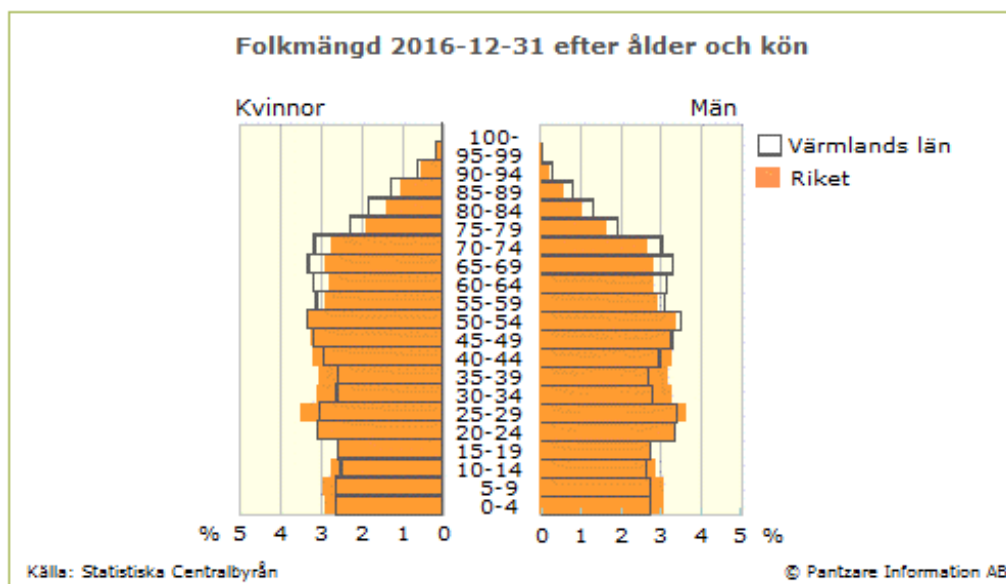
“Det är ju ett hinder, ska du bygga ett hus i Sysslebäck, då vill du ju se vatten, du vill inte bo 400 meter upp i skogen och bygga ett hus, du får inte banken med dig på ett lån till att bygga ett hus uppe i skogen. Men kan du bygga det lite fint vid en sjö med fin utsikt då kanske det ökar värdet på huset och du får ett lån hos banken.”

Strandskyddet målas upp som en av de viktigaste faktorerna till varför landsbygden har svårt att locka nya invånare. Syssner och Olausson (2016) menar på att problematiken är indirekt kopplad till möjligheten att attrahera arbetskraft åt företag men också för att kunna etablera nya företag på landsbygden. Om inte företag kan visa på tillväxt och goda framtidsutsikter är det svårt att få finansiering från bankerna. Nybyggda fastigheter kan inte konkurrera med städernas prisbild vilket leder till en osäkerhet i att kunna sälja i framtiden. En underliggande faktor som förklarar varför många kommuner idag krymper sett till befolkning (Syssner & Olausson, 2016:223). Respondenterna tror att bostadsbyggandet är nyckeln till att vända den negativa befolkningstrenden. Strandskydd och svårigheten till lånefinansiering är dock hinder för detta.

#### **4.4 Demografiproblematik och kompetensförsörjning**

När vi ställde frågan om avfolkning i kommunerna fick vi svar som skiljde sig åt. I tidigare nämnda figur 1 går det att utvärdera hur alla kommuner har minskat i befolkning i Värmland förutom Karlstad och Hammarö kommun sen 25 år tillbaka (Regionfakta). Figur 4 visar Rikets och Värmlands jämförelse i befolkningskurvan. Rikets befolkningskurva ser ut som en julgran där de höga åldrarna minskar desto längre upp man kommer i åldrarna. Antalet breder ut sig i åldern 25–35 men också stora grupper i åldrarna 0–14 år. Värmlands läns befolkningskurva liknar en svamp som visar på en liten mängd personer i yngre åldrar och ett större antal i åldern runt 50 år och uppåt. Ett problem som kommunerna upplever är en åldrande befolkning och ett minskande födelseantal. Efter att ha räknat in- och utflyttade samt dödstal och födda står länet på minussidan. Ett problem som flera informanter själva uttryckte och hoppades kunna motverka med att barnfamiljer flyttade tillbaka till sin födelseort.





Figur 4. Befolkningsstruktur i Värmlands län och Riket. Källa: Regionfakta.

Utifrån tidigare forskning och bakgrund utgick vi från att demografifrågan stod högt upp på agendan gällande kommunernas främsta utmaningar. På frågan om avfolkning pekade man istället på andra faktorer och utvecklingen det senaste året. Syssner och Olausson (2016) skriver att det är svårt för krympande kommuner att upprätthålla bilden av en intressant plats att bo på och att kommunens “image” kan få negativ inverkan i och med den avfolkning som sker. Informanterna förmedlade uppfattningen om att deras kommuner inte tydligt upplevde avfolkningen. Flera förhöll sig relativt defensivt eller intog en likgiltig inställning till hur demografiproblemet ser ut idag. Svaren leddes ofta in på andra områden vilket även Syssner pekar på i sin forskning där tjänstemän framhävde kommunens positiva aspekter (2016:223–224).

Majoriteten av kommunernas befolkning har ökat marginellt de senaste åren vilket till stor del beror på en ökad tillströmning flyktingar. Utmaningen ligger i att skapa arbetstillfällen, ordna fram bostäder och övriga åtgärder som får de nyanlända att stanna kvar i kommunen. Samtidigt kostar det att ta hand om de nyanlända som möter en tuff arbetsmarknad och många blir därför beroende av försörjningsstöd:

“Det är så att arbetsmarknaden runt omkring, den är inte så stark. Vi har inte så stor privat arbetsmarknad. Vi har hög arbetslöshet redan idag. Där är den stora stora utmaningen tror jag att möta det här och skapa förutsättningar för arbete för de nyanlända.”(Tjänsteman)

Tjänstemannen på Länsstyrelsen Värmland oroade sig över den åldrande befolkningen och kompetensförsörjningen inom flera verksamheter ute på landsbygden i och med stora pensionsavgångar de kommande åren. Utflyttningen av unga människor från Värmland nämndes också som problematiskt på lång sikt. Ytterligare utmaningar för mindre kommuner är svårigheten i att ersätta viktiga företagsentreprenörer med förankring i kommunen. Dessa individer är betydelsefulla tillgångar och informanterna gav exempel på om det sker en bilolycka i kommunen. Detta uppfattas både som en förlust av en individ men också en kostnad för vården: "... för det kan ju bli ett livslångt fall som kostar miljoner per år." (Tjänsteman).

En annan tjänsteman tillägger genom att belysa svagheten med att vara en liten kommun när det handlar om resurser och svårigheten att rekrytera utbildad personal: "Vi är så få alltså, det kan ju vara nyckelpersonen i företaget som försvinner, vi är så pass få i olika sammanhang."

Under intervjuerna framkommer det tydligt att demografiproblemet är påtagligt över flera områden. Det speglas inte enbart i kompetensförsörjningen inom kommunerna utan blir även en ekonomisk konsekvens om man inte kan behålla företag och nyckelpersoner på orten. Kommunerna är för små för att konkurrera om kompetent personal och bristen inom flera verksamheter är redan märkbar. Jacobsen (2013) säger att kommuner försöker anpassa sig och vara flexibla för att möta konkurrensen med andra kommuner. Att behålla kompetent personal blir viktigt eftersom en bortgång kan orsaka ett hålrum i ett företag som på sikt behöver avvecklas. En annan aspekt var vårdkostnader för svårt sjuka och skadade vilket kunde ha negativ påverkan på kommunens budget. Detta visar komplexiteten i att vara få och svårigheten att täcka kompetensförsörjningen. Hall (2012) säger att verksamhetsutveckling beskrivs som positivt inom NPM, men i en mindre kommun innebär det flera svårigheter för att klara av det ständiga förändringstryck som råder (30–32). I flera av kommunerna pendlade arbetskraft från Karlstad för att täcka kompetensförsörjningen inom vård, skola och företagen på landsbygden. En tjänsteman uttryckte sig så här om en tänkbar lösning på arbetsbristen:

"Jag tycker invandring är en bra strategi... Det visade Arbetsförmedlingen vilken stor betydelse invandringen har haft för att kunna klara rekryteringen i arbetslivet." (Tjänsteman).

Svaren på hur kommunerna bemötte avfolkning handlade om den lilla ökning som skett de senaste åren och önskan om att unga som lämnat kommunen återvände tillbaka. Faktorer som bostadsbyggande och skapandet av nya arbetstillfällen åt invandrare pekades också ut som stora utmaningar i de orter som tagit emot ett stort antal nyanlända. Invandringen målades upp som en lösning på avfolkningen. Men som SKL (2015) påvisar i rapporten *”Urbanisering – utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning”* att invandrare sannolikt kommer följa urbaniseringsprocessen och flytta vidare till större städer på sikt (121–122). Filipstad och Kristinehamn som tagit emot ett stort antal nyanlända berättade att anhörighetsinvandringen som följt har gjort att befolkningsökningen varit positiv det senaste året. Risken finns dock att de är så kallade genomströmningskommuner, en kommun som tar emot ett stort antal invandrare men i slutändan tappar de nya individerna till städer på grund av bristen på arbetstillfällen och möjligheten till utbildning. SKL (2015) menar på att detta resulterar i att gapet mellan kommuner som växer och kommuner som krymper kommer finnas kvar och troligtvis ytterligare öka (2015:121–122). Det blir svårt för mindre kommuner att uppnå en stabilitet sett till de nyanländas situation. Organiseringen av service och boende bestäms av Migrationsverket och människor flyttas när man hittar fasta bostäder.

#### **4.5 Kritiken mot rikspolitiken**

Under intervjuerna kom frågan upp om hur man såg på rikspolitiken kopplat till landsbygdsutveckling. Här fanns synpunkter och åsikter om hur politiken ofta tillämpades för att gynna städerna:

“Egentligen skulle man skriva ner varje gång man reagerar på ett lagförslag eller en förändring som sker i vilken riktning det går och hur det slår så kommer man se själv. Då ser man hur oerhört mycket som blir storstadstillvänligt. Då försvaras det med att ja det är där det ger mest pengar tillbaka. Tillväxten blir större eller payoffen blir större.”  
(Tjänsteman).

Mycket av synpunkterna på rikspolitiken ledde in på debatten om hur landsbygden förser städerna med resurser. Trots detta utformas politiken efter städernas kontext vilket framkommer genom intervjuerna hur svårt det är att applicera rikspolitik på mindre kommuner i Värmland. Ett hårt och strängt reglemente som är anpassat efter

städerna skapar stora utmaningar i kommunhusen gällande bostäder, infrastruktur, strandskydd och möjligheten att expandera verksamheter.

Informanterna var inne på flera aspekter om hur politiken på riksnivå kunde förändras för att gynna hela landet. Landsbygdskommittén presenterade i januari 2017 ett förslag om att flytta ut 10 000 statliga tjänster till kommuner med besvärlig arbetsmarknadsstruktur, kommuner som under en längre period fått minskat antal statliga anställda och kommuner som under en längre period haft en befolkningsminskning (SOU, 2017:188–190). Detta för att skapa arbetstillfällen på landsbygden och locka fler till att flytta ifrån storstäderna.

“Ta vilket verk som helst, varför behöver det ligga i Stockholm för? Det är inte nödvändigt och det skulle göra en väldigt stor skillnad om exempelvis några verk i Karlstad, skulle vara jätteviktigt för den regionen och skulle kunna stärka.” (Kommunchef).

En annan tjänsteman var inne på att centraliseringen av myndigheter till större städer påverkade värderingar och förståelsen för arbetet på landsbygden och dess utmaningar:

“Det sitter personer på olika myndigheter som inte har någon förankring och förstår inte hur Sverige fungerar. Det tror jag är sanningen helt enkelt. Sitter du på ett departement i Stockholm och jobbar där ett helt år, vad har du för aning om hur det ser ut i Värmland eller uppe i Norrland för den delen, eller nere i södra Småland. Man gör missar i alltihopa när man inte tänker till ordentligt och tar in på ett annat sätt synpunkter och värderingar.” (Kommunchef).

Skillnaden på synen mellan riks- och kommunalpolitik blev tydlig i våra informanternas utsagor. Betydelsen av engagerade lokalpolitiker lyftes fram när det kom till viktiga frågor gällande nedläggningar och infrastruktuursatsningar. Det fanns en svårighet att känna tillit till rikspolitiken när den inte var lyhörd till de behov som fanns på lokal nivå. Detta innebar begränsningar i många beslut som ofta hamnade på andra myndigheters bord som ofta var belägna på annan ort. Ärendehanteringens beskrevs som långsam. En kommunchef beskrev ett fall där det hade tagit flera månader innan man fick svar på ett ärende. Kommunchefen uttryckte sig så här:

“Så visst kan man känna sig utlämnad, systemet som det fungerar idag, det är någonting som inte stämmer. Vi centraliserar och vi lägger kraften på enskilda och så blir det för att alla är rädda för att göra fel så är man väldigt formalistisk. Det är risken att det blir galenskaper. Jag tror det är så enkelt egentligen.” (Kommunchef).

## 4.6 Landsbygdspartiet, Norges landsbygdspolitik och Länsstyrelsen Värmland

Vi intervjuade ordförande och en ledamot för Landsbygdspartiet Värmland om hur de ser på landsbygdsutveckling idag. I frågan om partiets agenda beskrevs en totalpolitik med fokus på landsbygden. Partiet vill få upp ögonen för landsbygden och dess betydelse för storstädernas välmående. Landsbygdspartiets ordförande uttryckte sig så här:

”Vår politik handlar om att stad och landsbygd ska samarbeta. Så som politiken är idag så är allt centraliserat till staden. Vi finns här ute i periferin, dem kan man inte göra något åt. Ungefär den inställningen är det idag. Vi vill att den inställningen ska bort. Det ska vara att vi är beroende av varandra. Vi är beroende av varandra.”

Landsbygdspartiet menar på att båda är beroende av varandra men att landsbygden behandlas orättvist inom politiken och media. De syftade på att centraliseringar och avvecklandet av kommunal verksamhet bidrog till polariseringen mellan landsbygd och stad. Människor på landsbygden känner sig åsidosatta sett till satsningar som ska vara i paritet med en storstads satsningar. Man finner även att kommunalpolitiken gör fel prioriteringar när det handlar om profilering och marknadsföring av kommunen när satsningar mot infrastruktur och företagsamhet borde vara av första prioritet. Detta för att skapa goda förutsättningar för ett liv på landsbygden. När det förs en rikspolitik som har fokus på städerna är det inte konstigt att initiativ som Landsbygdspartiet bildas för att belysa landsbygdens utmaningar och dess bortglömda roll i många fall.

Vi ställde även frågan om synen på Norges landsbygdspolitik och de ekonomiska incitament som underlättar livet på landet. Flera av informanterna uttryckte att Norges landsbygdspolitik var som en “drömbild” och hade svårt att föreställa sig en sådan utveckling i Sverige. Den specifika nationella kontexten som existerat länge i Sverige har premierat städerna framför landsbygden. Informanterna uttryckte känslan av hopplöshet när det kom till att få rikspolitik att fungera på landet. Centraliseringar påverkar kommunen i den grad att man går miste om arbetstillfällena och att människor tvingas flytta till städerna. Jacobsen (2013) pekar på den inre och yttre kontexten där båda kan innebära begränsningar och möjligheter (99). I Norge innebär ekonomiska incitament att livet på landet förenklas när det kommer till arbetsavgifter och att etablera företag på landsbygden. I Sverige däremot har vi byggt upp ett regelverk som

bitvis kan vara svårt att applicera på landsbygden och försvårar möjligheterna att bo och leva på landet.

I samband med frågorna om rikspolitiken frågade vi även vad tjänstemannen på Länsstyrelsen tyckte om regionuppdelningar och eventuella sammanslagningar. Tjänstemannen beskrev ett mönster där människor idag rör sig över större ytor och inte längre är bundna till en plats. Detta innebär att administrativa gränser sätts ur spel vilket blir en utmaning för kommunerna. Länsstyrelsen har ansvar för flera områden kopplat till landsbygdsutveckling och nu har även Region Värmland, en regional utvecklingsorganisation tagit över en del av frågorna. Detta ställer krav på ansvar från flera håll. Tjänstemannen på Länsstyrelsen ifrågasatte varför inte hela ansvaret hamnade under en organisation: ”Jag tycker inte den organisationen är lyckad då du inte får något regionansvar från politikerna. Tidigare hade Länsstyrelsen hela ansvaret”. Arbetet med länsgränser och utvecklingsarbete överlag blir allt mer invecklat sett till flera aktörer. I början av denna studie antog vi att Region Värmland var en stor aktör gällande landsbygdsutvecklingsfrågor. Efter några intervjuer förstod vi att så inte var fallet då flera informanter snarare hänvisade till Länsstyrelsen. Region Värmland är en organisation som ska ansvara för regional utveckling, tillväxtfrågor, kultur, folkbildning och kollektivtrafik (Region Värmland). Vi fick uppfattningen om att organisationen kring landsbygdsutveckling var under uppbyggnad och att deras roll inte var helt fastställd.

## 5. Diskussion och slutsatser

I detta kapitel presenteras först informanternas resonemang om niddbilden i media och debatten gällande landsbygdens framtid. Sedan presenteras studiens slutsatser samt metodens inverkan och studiens utmaningar. Vi diskuterar därefter resultatet i relation till tidigare studier och förslag på vidare forskning. Kapitlet avslutas med en slutreflektion.

### 5.1 Niddbilden och debatten om landsbygdens framtid

Under vår fältstudie i Värmland har vi fått se ett storslaget landskap bestående av skog, sjöar och åkermark. Kommunernas tätorter existerar med långa avstånd mellan varandra och med liknande utformning av samhällena. Ett kommunhus med ett torg, följt av statliga inrättningar som Arbetsförmedling och Försäkringskassa. I utkanten av orten är oftast industrierna placerade tillsammans med matbutiker och annan service. Kommunerna ingav känslan av tystnad, lugnt tempo men också ödslighet. Observationerna gav oss förståelse för betydelsen av transport på landsbygden och de långa avstånd människor lever med dagligen. Vistelserna gav oss också inblick i kontrasten mellan landsbygdens lugn och stadens tempo.

Den negativa bild som ofta skildras av landsbygden i media bygger på den tudelning som råder i Sverige. Människor som bor i städerna får bilden av landsbygden som vidsträckta landskap, glest befolkad och långt mellan samhällsfunktioner. Längre har man talat om att hela Sverige ska leva men i praktiken håller landsbygden på att försvinna. I media florerar ofta bilden av personer från landsbygden som mindre begåvade och lortiga gentemot hur storstadsmänniskan beskrivs; framgångsrik och väldresserad. Po Tidholm pekar på att det urbana livet är det mest attraktiva och täthet är normen idag. Detta gör att livet på landsbygden kommer i skymundan (Åberg, 2016, 27 september).

Samtidigt matas landsbygden med sin egna negativa bild av hur de betraktas i andras ögon. Richard Floridas kreativa klass blir tydlig, drömmen om en utbildning, ett arbete och utbudet från stadens shopping och kultur etsar sig fast i ungdomars medvetande. Den demografiska utvecklingen som följer blir att den yngre befolkningen lämnar landsbygden för att bosätta sig i städerna. Kvar blir kommuner med en allt mer åldrande befolkning och svårigheter i att finna kompetent arbetskraft.

Negativa publiceringar kan skada kommunens varumärke och kontakten till medborgarna och näringslivet. Detta har koppling till uttalandet från Kjell A. Nordström och hur storstadskursen påverkar bilden av landsbygden negativt. Vi finner att dessa frågor har varit känsliga för våra informanter eftersom svaren varit defensiva sett till negativa uttalanden om landsbygden och kommunen i media. Informanterna ger inte bilden av att de är bättre än någon annan eller kastar tillbaka glåpord utan har ett mer ödmjukt förhållningssätt och tycker synd om de som uttalar sig på ett sådant sätt om landsbygden. Vi anar att Nordströms bild av landsbygden kan kopplas till hur Sverige ser på landsbygden i sin helhet. Vi ställde frågan om hur man reagerade på Nordströms artikel och hur riksmédias rapportering om landsbygden generellt uppfattades i kommunerna. Svaren vi fick var eniga om att Nordströms uttalande sågs som ett rop efter uppmärksamhet och rent av dumt. En tjänsteman uttryckte det så här:

”Det görs ju inte särskilt många positiva reportage på landsbygden som visas i städerna. Utan mycket vinklas utifrån normen att städerna är Sverige liksom. Men visst man upplever ju det som att han har håll i huvudet.”

Landshövdingen i Värmland fick positiva reaktioner när han bemötte Nordströms uttalande på ett föredömligt sätt i SVT-nyheter genom att peka på landsbygdens nödvändiga roll i att förse städerna med resurser (Rotevatn, 2017, 25 januari). Det var även informanter som såg positivt på den uppmärksamhet som artikeln bidrog till: ”Det innebär att staten kan få upp ögonen för att det finns stora risker i landsbygdsutvecklingen i överhuvudtaget om man inte gör olika åtgärder.” (Tjänsteman).

Flera av informanterna beskrev skildringen av landsbygden utifrån staden som norm vilket påverkar självbilden: “... det blir ganska lätt att ta på sig den här offerrollen som liten kommun som inte har samma växtkrafter.” (Tjänsteman).

Urbaniseringsprocessen är ett faktum och tjänstemannen fortsatte resonemanget: “Det är inte synd om oss mer än någon annan. Vi får jobba med våra förutsättningar.” (Tjänsteman).

Bilden av att kommunerna jobbar efter sina förutsättningar blev tydlig i flera av intervjuerna. Kommunerna accepterar läget och att resurser satsas mot städer med fler invånare då landsbygdens röst inte väger lika tungt. En tjänsteman uttryckte sin misstro och oro för att bli felciterad av media:



“Vissa tidningar har en förmåga att vränga till allt, man får vara väldigt noga vad man säger.” (Tjänsteman).

Flera informanter belyste hur storstadens uppmärksamhet på landsbygden endast existerar när storstadsmänniskan vill se och uppleva natur. En kommunchef menade på att de stora industrierna och näringarna historiskt sett legat på landsbygden i Sverige vilket pekar på landsbygdens betydelse för resursförsörjning och ett sorts berättigande till att finnas.

Nordströms uttalande bidrar till den bild som existerar i Sverige om hur man ser på landsbygden. Alltför ofta målas en negativ bild upp och överskuggar de möjligheter som landsbygden har att erbjuda. Informanterna tyckte synd om de individer som uttryckte sig negativt och att deras uppfattning inte stämde överens med verkligheten. Landsbygden skulle inte vara en rekreationsplats för storstadsmänniskan om inte naturen underhölls av de individer som lever och verkar där. Samtidigt finns dubbelmoralen i att storstadens befolkning önskar närproducerade livsmedel och ha möjligheten till rekreation på landsbygden. Det blir en tudelning mellan stad och land där politiken utformas efter tillväxtmål och marknadens logik.

Detta för oss tillbaka till resonemanget om rikspolitik, strandskydd, turism, och hur dessa regler omformas till fördel för storstadsmänniskans bekostnad av landsbygden:

“Så blir det på nåt sätt så att landsbygden blir till för storstadens nöjsamhet, man ska åka ut för att idka det fria friluftslivet som måste skyddas av strandskydd och så vidare för att sedan kunna dra sig tillbaka till sin storstad, där man har gett dispens för allt strandskydd om jag nu hårdar det här lite, det blir ju väldigt löjligt ... Alltså den kan ju inte bara blomma upp två månader om året och sen inte finnas, då finns det ingen som sköter om sommarstugorna eller det öppna landskapet.” (Kommunchef).

En politiker uttryckte sig om värdet av att bo och verka på landsbygden:

“Det är inte roligt om allt det här skulle vara skog. Allt vore igenväxt. Många kanske inte förstår nu för tiden att det är ett jobb bakom det, åkrar och ängar. Det är inte något som är, utan krävs en arbetsinsats för att det ska vara det.”.

Under intervjuerna framkom tydligt att informanterna var missnöjda över hur rikspolitiken prioriterar. De intog en sorts accepterande roll sett till hur majoriteten av människor bor i städerna samt hur företag och myndigheter centraliseras till platser där kompetensförsörjning och infrastruktur är mer lättillgänglig. Samtidigt framkom

många argument för hur skönt livet på landsbygden kan vara utan städernas problem med trafikstockning och oljud. Det blev tydligt hur människor på Värmlands landsbygd trivdes och att det fanns en sorts stolthet i mycket om det vi frågade om.

## **5.2 Studiens slutsatser**

Vi ställde frågan om vilken bild tjänstemän och politiker förmedlade om Värmlands landsbygdsutveckling och dess avfolkning. Informanterna i studien belyser Norges arbetsmarknad och gränshandeln som viktiga faktorer då de möjliggör för människor att bo kvar ute i Värmlands kommuner. Karlstad är Värmlands regionhuvudstad och vital för kompetensförsörjningen då många pendlar in och ut från staden. Utvecklingen har inte skett i den takt man har önskat utan fokus blir istället problematiskt när kommunerna hamnar i skymundan och satsningarna riktas mot Karlstad.

Kommunernas marknadsiering blir tydlig i och med den profilering och marknadsföring som sker. Positiva aspekter som läge, arbetspendlingsmöjligheter och turistattraktioner blir viktiga i kampen om att locka invånare och turister. Ett bra näringslivsklimat beskrevs som centralt för att behålla företag i kommunen och indirekt arbetstillfällen. Två av kommunernas största utmaningar var strandskyddet och svårigheten i att få lånefinansiering. Strandskyddet beskrevs som problematiskt sett till utformning och Länsstyrelsens inverkan i utredningar gällande bygglov. Bankernas centraliserade arbetssätt utan lokal förankring gjorde ibland investeringar svåra. Dessa problem är underliggande faktorer till den avfolkning som sker och möjligheten att erbjuda attraktiva bostäder och skapa nya arbetstillfällen.

Informanterna förmedlade bilden om att deras kommuner inte tydligt upplevde avfolkning. Istället pekade man på den lilla ökning i statistiken som förekommit det senaste året i och med flyktingmottagningen. Svaren på frågan om avfolkning gled in på andra områden och man framhävde hellre kommunens positiva aspekter än att gå djupare in på ämnet. Informanternas syn på medias diskurs om landsbygden skiljde sig något åt. Flera tyckte synd om uppmärksamhetstörstande storstadsmänniskor, andra tyckte att medias belysning var positivt för att väcka frågan om landsbygdens framtid. Bilden av att vara åsidosatt i rikspolitiken framträdde hos samtliga informanter. Helhetsintrycket var att informanterna kände en stolthet i vetskapen om landsbygdens möjligheter och livet på landet.

Resultatet visar på att det finns stora utmaningar i att leva och verka på landsbygden när ett politiskt system motverkar möjligheterna som finns. En uppfattning om tröghet och utebliven respons från rikspolitiken i frågor kopplade till landsbygdsutveckling blev tydlig i informanternas utsagor. Detta bidrog till bilden av att vara åsidosatt och en tudelning mellan stad och land.

Resultatet är viktigt i och med den avfolkning som sker på landsbygden och vad kan det innebära för förutsättningarna i framtiden. Det finns exempel på åtgärder som gjorts, servicepunkter i kommunerna underlättar livet för människor på glesbygden och gör att de kan bo kvar. Detta är dock inte en hållbar lösning som kommer vända utflyttningen. Ungdomar flyttar till städer som erbjuder utbildning, arbete och kulturellt utbud. Att de sedan blir kvar i städerna där de har erhållit sin utbildning är ett problem som inte har en enkel lösning. Det krävs mer riktade resurser och aktiva strategier för att behålla människor på landsbygden, framför allt unga och barnfamiljer. Att flytta statliga jobb och skriva av CSN-lån nämns som två tänkbara alternativ i SOU 2017:1 och hade antagligen varit positivt för utvecklingen. Vi finner dock inte att dessa två argument är starka nog för att se någon större skillnad i demografiproblematiken. Värderingar och trender pekar på att vi vill ha möjligheten till rekreation i form av vandring, vintersport och natur, men också i andra aspekter som till exempel närproducerade livsmedel.

### **5.3 Metodens inverkan och studiens utmaningar**

Valet att använda NPM och teorier om organisationsförändringar går att ifrågasätta. Det är teorier som går att applicera på reformer som skett i västvärlden och kan anses vara mångtydiga. Ekonomiska rationaliseringar och globala strömningar sett till urbaniseringstakt och hur organisationer anpassar sig efter kontexten är en komplex utveckling. Kommunen som organisation utvecklas i och med globalisering och alla dess effekter sett till attityder och urbaniseringsmönster. Utifrån intervjuvaren i kommunerna går det att utröna hur det skapas en sorts strategi sett till dess kontext. NPM och organisationsförändringsarbete blir tydligt i och med den marknadsanpassning som sker utifrån geografiska förutsättningar sett till konkurrensen om invånare och företagsetableringar. Attraktionskraften blir central när det gäller till att locka turister men också för att behålla invånare i kommunen. SKL:s rapport samt Syssner och Olaussons studier är relevanta sett till statistik om avfolkning och

landsbygdsutveckling. Under studiens gång har vi varit noga med att inte förvränga empiriska data, uttalanden eller rikta frågor och svar. Detta för att förhålla oss objektivt till ämnet och den forskning som förekommer kring Sveriges landsbygdsutveckling.

Den subjektiva urvalsprocessen har påverkat resultatet i den mån att vi fått engagerade informanter som varit kunniga inom landsbygdsutveckling. Det är svårt att uttröna på vilket sätt detta påverkat studien. Flera informanter har varit kritiska och pekat på rikspolitikens brister i större grad, samtidigt har alla haft en positiv inställning till livet på landet och dess möjligheter. Emellertid har fler intervjuer haft tendenser att snarare upplevas som en marknadsföringskampanj för kommunen än att vara uppriktiga med dess svagheter och utmaningar. För oss har utmaningen varit att analysera vilka faktorer som påverkar avfolkning och dess underliggande omständigheter.

Betydelsen av att utföra intervjuerna på plats har gett oss en helhetsbild över länet och vilka utmaningar mindre kommuner står inför. I efterhand går det att konstatera att vi borde varit mer bestämda och tryckt hårdare på frågorna angående konsekvenserna av avfolkningen. Det skulle visa sig att svaren på frågan om avfolkning och vilka strategier kommunen hade för att motverka utvecklingen inte var särskilt tydliga. Istället svarade man på något annat eller gav ett vagt svar om hur man hanterar problematiken med avfolkning. Tanken väcktes om informanterna hade missuppfattat frågan eller om befolkningsminskningen är ett så pass naturligt inslag i deras vardag att de inte reflekterar över utvecklingen som sker. Oavsett vad intervjuaren förmedlar, talar statistik för att Värmland avfolkas. Det finns ingen konkret handlingsplan eller strategi för att tackla problemet. Istället lyfter informanterna förhoppningen om att invandrare och barnfamiljer ska etablera sig i kommunen samt hur strandskyddet ska luckras upp för att göra det enklare att erbjuda attraktiva boende.

## **5.4 Resultatet i relation till tidigare studier och förslag på vidare forskning**

Vår studie kommer fram till att skola, vård och omsorg, samt köpcentrum är viktiga funktioner för att behålla invånare i kommunen. Om tillgängligheten till välfärdstjänster reduceras, minskar också chansen att barnfamiljer flyttar ut på landsbygden. Utan välfärdstjänster kommer folk avlägsna sig successivt i brist på viktiga samhällsfunktioner. Detta är underförstått från tidigare forskning och bakgrund men viktigt att poängtera igen då vår analys visar på samma resultat. Brorström och

Parments (2017) studie har också flera paralleller sett till vårt resultat. Tydligast blir kommunernas anammande av värden som är kopplade till NPM och den interna konkurrensen som förekommer kommunerna emellan om invånare, entreprenörer, myndigheter och investeringar. En aspekt som inte blir väl synlig i vår studie men som förekommer i Brorström och Parments bok är inställningen till avfolkningen och kommunernas försök att vända utvecklingen. Vårt resultat pekar snarare på en likgiltighet till utvecklingen och en förhoppning om en vändning.

Utmaningarna blir tydliga i de svar vi fått i intervjuerna när vi ser tillbaks på Landsbygdskommittén tre övergripande perspektiv för en hållbar landsbygdsutveckling:

- *“Likvärdiga förutsättningar för medborgarna att arbeta, bo och leva i landsbygderna.*
- *Öka landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på ett långsiktigt hållbart sätt.*
- *Öka landsbygdernas möjligheter att bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin.” (SOU 2017:2).*

Vi håller med om att de tre övergripande perspektiven behövs för att förenkla livet på landsbygden men att de liknar en politisk vision i alltför stor grad. Detta var även bilden som informanterna förmedlade angående SOU: 2017:1:s tre perspektiv.

Studien har väckt tankar och idéer på områden som skulle vara av intresse för vidare forskning och djupare analys. Att jämföra andra län i Sverige hade varit ett alternativ för att se om det finns liknande tendenser i informanternas bild och län som helhet. En ytterligare intressant aspekt hade varit att studera samverkansstrategier mer ingående inom Värmlands län. Om det finns maktstrukturer och politiska allianser kopplat till Karlstad och dess fokus på infrastruktursatsningar. Ett annat förslag skulle vara att göra en internationell studie utifrån Norge och hur deras landsbygdspolitik fungerar. Hur underlättar de ekonomiska incitamenten för Norges landsbygd och hade det varit en tänkbar lösning och åtgärd att införa i Sverige?

## **5.5 Slutreflektion**

Sveriges landsbygd och dess framtid är idag oviss. Kommuner i norra Sverige håller på att dö ut. Ett tecken på en rikspolitik som inte är hållbar för människors förutsättningar att bo och verka på landsbygden. Det är naivt att tro att Sveriges städer ska klara sig

utan landsbygdens resursförsörjande i form av energi- och matproduktion samt råvarubrytning. Kommunerna har svårt att ställa krav i det klimat som råder och använder sig av de verktyg som är tillgängliga i form av arbetskraft, naturtillgångar och geografiskt läge. Demografiutvecklingen och urbaniseringstakten ser inte ut att förändras i och med de värderingar som råder i västvärlden, normen är täthet och livet i staden. Den bild som existerar i medias rapportering och samhällsdebattörers retorik påverkar allmänhetens bild av landsbygden. Detta färgar av sig på rikspolitiken och påverkar satsningar till fördel för städerna. Landsbygden är sekundär och får leva efter sina förutsättningar, en utveckling som behöver ses över för att hela Sverige ska kunna leva.

## 6. Referenser

- Almqvist, Roland M. (2006). *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Ahrenfelt, B. (2013). *Förändring som tillstånd: Att leda förändrings- och utvecklingsarbete i företag och organisationer* (3., rev. uppl. ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2014). *Förändringsarbete i organisationer: Om att utveckla företagskulturer* (2., [uppdaterade] uppl. ed.). Stockholm: Liber.
- Bergman, T. (2017). Ekonom: Sverige är fullt av skräpytor. *Dagens Nyheter*. Hämtad 2017-02-14, från <http://www.dn.se/ekonomi/ekonom-sverige-ar-fullt-av-skrapytor/>
- Brorström, S. & Parment, A. (2017). *Attraktiva platser bortom urbanisering och tillväxt*. Studentlitteratur: Lund.
- Bryman, Alan. (2015). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber AB.
- Cruickshank, J., Lysgård, H., & Magnussen, M. (2009). The Logic of the Construction of Rural Politics: Political Discourses on Rurality in Norway. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 91(1), 73–89.
- De la Reguera, Erik. (2017) “Missnöjet på franska landsbygden gynnar Le Pen”. *Dagens Nyheter*. Hämtad 2017-04-20, från <http://www.dn.se/nyheter/varlden/missnojet-pa-landsbygden-gynnar-le-pen/>
- Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. New York: Routledge.
- Florida, R. (2006). *Den kreativa klassens framväxt*. Uddevalla: Daidalos AB.
- Forskningsrådet Formas. (2007). *Forskningsstrategi 2006 - Kunskap om landsbygdens utveckling*. Stockholm: Forskningsrådet Formas.
- Hall, Patrik. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Länsstyrelsen Värmland. (2017). *Strandskydd*. Hämtad 2017-04-11, från <http://www.lansstyrelsen.se/Varmland/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/strandskydd/Pages/default.aspx>
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. (2016). *Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring - i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada*. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Mellander, C. & Florida, R. (2012). The Rise of Skills: Human Capital, the Creative Class, and Regional Development. *CESIS Electronic Working Paper Series, Paper No. 266*. doi: 10.1007/978-3-642-23430-9\_18
- Polisen. (2017). *Polisens värdegrund*. Hämtad 2017-05-17, från [https://www.polisen.se/Global/www%20och%20intrapolis/informationsmaterial/01%20opolisen%20nationellt/polisens\\_vardegrund\\_final\\_blad.pdf](https://www.polisen.se/Global/www%20och%20intrapolis/informationsmaterial/01%20opolisen%20nationellt/polisens_vardegrund_final_blad.pdf)
- Power, M. (1999). *Audit society. The Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Regionfakta. (2017). *Befolkningsförändring 25 år*. Hämtad 2017-04-10, från <http://www.regionfakta.com/Varmlands-lan/Befolkning-och-hushall/Befolkning/Befolkningsforandring-25-ar/>
- Regionfakta. (2017). *Befolkningsförändring senaste året*. Hämtad 2017-04-10 från <http://www.regionfakta.com/Varmlands-lan/Befolkning-och-hushall/Befolkning/Befolkningsforandring-senaste-aret/>
- Regionfakta. (2017). *Befolkningsciffror kvartalsvis*. Hämtad 2017-04-10, från <http://www.regionfakta.com/Varmlands-lan/Snabbstatistik/Befolkningsciffror-kvartalsvis/>
- Regionfakta. (2017). *Befolkningsstruktur*. Hämtad 2017-04-10, från <http://www.regionfakta.com/Varmlands-lan/Befolkning-och-hushall/Befolkning/Befolkningsstruktur/>
- Region Värmland. (2015). *Norge - Sveriges viktigaste grannland*. Karlstad: Region Värmland.
- Region Värmland. (2017). *Norge*. Hämtad 2017-04-04, från <http://www.regionvarmland.se/utveckling-tillvaxt/internationellt/norge/>
- Region Värmland. (2017). *Vad är Region Värmland*. Hämtad 2017-04-10, från <http://www.regionvarmland.se/om-oss/vad-ar-region-varmland/>
- Statens Offentliga Utredningar 2017:1. *För Sveriges landsbygder - en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande i korthet*. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Svenska Dagbladet. (2014, 17 oktober). *Minnesvärda citat ur Kinberg Batras karriär*. *Svenska Dagbladet*. Hämtad 2017-05-09, från <https://www.svd.se/minnesvarda-citat-ur-kinberg-batras-karriar#sida-4>
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2015). *Urbanisering - Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2017). *För Sveriges landsbygder - en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SVT Nyheter. (2017). "Han saknar kontakt med verkligheten". *SVT Nyheter*. Hämtad 2017-04-13, från <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/varmland/han-saknar-kontakt-med-verkligheten>.
- Svenskt Näringsliv. (2016). *Lokalt företagsklimat - Rankning 2016*. Stockholm. Företagsklimat.
- Syssner, J. (2014). *Politik för kommuner som krymper*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Syssner, J. & Olausson, A. (2016). *Översiktsplanering i kommuner som krymper*. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 118(2), 221–245.
- Thonproperty. (2017). *Våra köpcentrum*. Hämtad 2017-04-10, från <http://www.thonproperty.se/kopcentrum/vara-kopcentrum/#alle>



- Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet.
- Visit Värmland. (2017). *Sevärdheter*. Hämtad 2017-04-10, från <http://www.visitvarmland.se/sv/gora/sevardheter>
- Värmland. (2016). *Region Värmland*. Hämtad 2017-04-04, från <http://www.varmland.se/sv/om-varmland/region-varmland>
- Wikipedia. (2010). Valkrets landsting Värmland. Hämtad 2017-04-10, från [https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AValkrets\\_landsting\\_v%C3%A4rmland.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AValkrets_landsting_v%C3%A4rmland.png)
- Åberg, D. (2016, 27 september). Vad ska hända med resten av Sverige? Stark dokumentärstart på svt i kväll. *TVdags*. Hämtad 2017-04-04, från <http://tvdags.se/artikel/vad-ska-handa-med-resten-av-sverige-stark-dokumentarstart-pa-svt-i-kvall>

## 7. Bilagor

### 7.1 Eda, Filipstad, Kristinehamn, Munkfors, Säffle, Torsby

#### Intervjufrågor

##### Allmänna frågor

1. Vad arbetar du med och hur länge har du gjort det?
  - a. Utbildningsbakgrund?
  - b. Relation till kommunen?

##### Regionala frågor och samverkansstrategier

1. Vad tycker du är kommunens starkaste sida – Hur skulle du sälja kommunen?
  - a. Hur marknadsförs kommunen?
2. Vilka är kommunens främsta utmaningar?
3. Vad kan ni på kommunen konkret göra för att motverka avfolkning?
  - a. Vad gör kommunen och dess ledarskap när invånarantalet minskar?
  - b. Hur fungerar samarbetet/kommunikationen med lokala företag?
4. Hur fungerar samarbetet mellan andra kommuner?
  - a. Samarbete med Region Värmland?
  - b. Finns det en konkret handlingsplan/strategi för landsbygdsutveckling från Region Värmland?
  - c. Arbetspendling?
5. Vad hade hänt om Sveriges hade liknande landsbygdspolitik som den som förs i Norge?
  - a. Norge har ekonomiska incitament, skattelättnader och kommunen får behålla mer av inkomsten som produceras.
6. Vilken påverkan har turismen för kommunen?
  - a. Arbetstillfällen?
7. Hur ser befolkningskurvan ut i kommunen?
  - a. Har de senaste årens invandring påverkat utvecklingen?
8. Hur satsar kommunen på infrastruktur?
  - a. Vägar?
  - b. Järnväg?
  - c. Bredband?
  - d. Mobilnät?

##### Samhällsservice

1. Hur är er tillgång till välfärdstjänster och dess service?
  - a. Polis, brandkår, ambulans?
  - b. Bank?
  - c. Matbutiker?

##### Övriga frågor

1. Hur reagerar du på bilden av landsbygden i riksmidia? Exempelvis Kjell A. Nordströms uttalande från den 24 januari i år, om att Sverige består av skräpytor sett till landsbygden och staden som motor för tillväxt?
2. Har ni något ni vill fråga oss?

## 7.2 Länsstyrelsen Värmland

### Intervjufrågor

#### Allmänna frågor

1. Vad arbetar du med och hur länge har du gjort det?
  - a. Utbildningsbakgrund?
  - b. Din relation till Värmland?

#### Regionala frågor och samverkansstrategier

1. Vad tycker du är Värmlands starkaste sidor – Hur skulle du sälja Värmland?
  - a. Hur marknadsförs Värmland?
2. Vilka är Värmlands främsta utmaningar?
  - a. Hur sker kommunikationen/samarbetet med kommunerna?
3. Vad kan Länsstyrelsen Värmland konkret göra för att motverka avfolkning?
  - a. Vad gör Länsstyrelsen Värmland om invånarantalet minskar?
  - b. Hur fungerar samarbetet/kommunikationen med lokala företag?
4. Hur fungerar samarbetet med andra regioner/län/Norge?
5. Arbetspendling?
  - a. Hur ser ni på gränshandeln till Norge?
6. Vad hade hänt om Sverige hade liknande landsbygdspolitik som den förs i Norge?
  - a. Norge har ekonomiska incitament, skattelättnader och kommunen får behålla mer av inkomsten från exempelvis energiproduktion.
7. Vilken påverkan har turismen för Värmlands län?
  - a. Arbetsstillfällena?
8. Hur ser befolkningskurvan ut i Värmland?
  - a. Vilka faktorer påverkar befolkningskurvan främst, positivt eller negativt?
  - b. Vilken strategi förs när det gäller utvecklingen av infrastrukturen i Värmland?
9. Hur satsar kommunen på infrastruktur?
10. Hur reagerar du på bilden av landsbygden i riksmidia? Exempelvis Kjell A. Nordströms uttalande från den 24 januari i år, om att Sverige består av skräpytor sett till landsbygden och staden som motor för tillväxt?
  - a. Vägar?
  - b. Järnväg?
  - c. Bredband?
  - d. Mobilnät?

#### Samhällsservice

1. Hur är Värmlands tillgång till välfärdstjänster och dess service?
  - a. Polis, brandkår, ambulans?
  - b. Bank?
  - c. Matbutiker?

#### Övriga frågor

1. Hur ser ni på Karlstad som tillväxtmotor för hela Värmland och deras vision? Karlstad vill bli en stad med 100 000 invånare och en stad där det finns hög livskvalitet. Vår tillväxt ska ske på ett sätt som är ekonomiskt, socialt, estetiskt

och miljömässigt hållbart. Hur ser Länsstyrelsen på Region Värmland och dess arbete med landsbygdsutveckling?

- a. Har de tagit över arbete från er?
2. Hur är Länsstyrelsen Värmlands syn på den landsbygdspolitik som förs på riksnivå?
3. Vad betyder det geografiska läget för Värmland?  
Närheten till Norge?

## 7.3 Landsbygdspartiet

### Landsbygdspartiet, sektion Värmland

1. Vad har du för roll i landsbygdspartiet, sektion Värmland?
2. Hur skulle du beskriva partiets roll inom svensk politik?
3. Anser du dig ha tillgång till samma demokratiska rättigheter och välfärdsservice än en person som bor i exempelvis Karlstad?
  - a. Samma tillgång till likvärdig samhällsservice?
  - b. Talan i det offentliga rummet, media och inom politiken?
  - c. Polis och ambulans?
  - d. Internet och mobiltäckning?
4. Har du upplevt konsekvenser av en nedmonterad samhällsservice?
  - a. Samverkansgrupper mellan medborgare?
5. Vad tycker du är din hemkommuns starkaste sida – hur skulle du sälja kommunen?
6. Vilka är de största utmaningarna i Värmland/kommunen kopplat till landsbygdsutveckling och avfolkning?
  - a. Några områden specifikt som debatterats flitigt?
  - b. Vad anser du Region Värmland/kommunen ska göra för att motverka avfolkning?
7. Finns det ett samarbete mellan landsbygdspartiet och Värmlands kommuner?
  - a. Hur ser samarbetet ut?
8. Har landsbygdspartiet Värmland och Värmlands kommuner gemensamma mål gällande landsbygdsutveckling?
9. Upplever du att politiker möter er på lokala angelägenheter som uppstår eller styrs kommunens politiker enbart av större frågor?

### Mediabilden och staden som norm

1. Märks det av att folk flyttar ut till landsbygden; ”nya gröna vågen”?
2. Hur reagerar du på bilden av landsbygden i riksmidia? Exempelvis Kjell A. Nordströms uttalande från den 24 januari, 2017, om att Sverige består av skräpytor sett till landsbygdens avfolkning och staden som motor för tillväxt?

### Övriga frågor

1. Har du något ni vill fråga oss?

## 7.4 Enkätformulär

### Intervjuformulär landsbygdsutveckling och avfolkning

Denna frågeblankett är skapt för att vi ska förstå hur kommuner arbetar och samverkar genom organisationsförändringar och hur kommunen bemöter problematiken kring avfolkning.

Är ni flera kollegor som samarbetar med att svara på frågorna får ni gärna skriva ut samtliga tjänster och titlar. Svarematerialet kommer att utgöra underlag för vår studie och kommer inte att spridas i andra syften.

1. I vilken kommun är ni verksam inom?
2. Vilken är din tjänst inom kommunen?
3. Vad är kommunens främsta utmaning?
4. Hur skulle ni marknadsföra kommunen?
5. Hur arbetar kommunen för att motverka avfolkning?
6. Hur fungerar samarbetet med Region Värmland?
7. Hur påverkar kommunens geografiska placering kommunens möjligheter till utveckling sett till infrastruktursatsningar, arbetspendling och företagsetableringar?
8. Hur är kommunens tillgång till välfärdstjänster och dess service?
9. Övrigt, om ni vill tillägga något.

Tack för ditt deltagande!