

# Hjälp, vi krymper!

En studie av anpassningsstrategier för en minskande befolkning i Strömsunds kommun



Författare:

Johanna Lundin & Teodor Wester

Handledare:

Mikael Thelin

**Kandidatuppsats i Kulturgeografi**

VT2020

Institutionen för ekonomi och samhälle  
Avdelningen för Kulturgeografi  
Handelshögskolan vid  
Göteborgs Universitet



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**HANDELSHÖGSKOLAN**

Uppsats/Examensarbete: 15 högskolepoäng  
Nivå: Kandidat  
Kurs: KGG310  
Termin/år: VT2020  
Handledare: Mikael Thelin  
Examinator: Kristina Nilsson Lindström  
Nyckelord: Stad och land, centrum och periferi, landsbygdsutveckling, krympa smart, degrowth, anpassning, tillväxtnorm, demografi, kommunal planering, Strömsund

---

## **Abstract**

The global phenomenon of demographically shrinking communities presents challenges for planning authorities. A few partial strategies trying to address this can be found throughout Europe, but are there more universally applicable ones? In this study, we aim to find that out by the means of an interview study in the shrinking municipality of Strömsund, where public servants are interviewed in order to understand how the municipality is tackling the challenge and plan for shrinkage. The results emphasize that this is a tricky question to address, especially as a local politician. As of now, there are not as many or as distinct strategies as potentially is needed in neither Strömsund nor for demographically shrinking communities in general, and one of the reasons is that demographic shrinkage is politically easier to manage reactively rather than to actively plan for. The interviewed public servants are all interested in how strategies for smart shrinkage can be applied and a need for more knowledge was apparent. Many strategies were found to be place specific and dependent on the local geography as well as bound by laws and regulations. As a result, in this study we discuss conceivable strategies together with a need for laws based on territorial and geographical preconditions. We conclude that there appears to be a shift underway, where growth may not always be seen as the answer, but rather an equalization between urban and rural where quality of life and sustainable living are seen as increasingly important.

## Sammanfattning

Samhällen som krymper demografiskt är ett globalt fenomen som medför en mängd utmaningar för kommunala beslutsfattare, inte minst ur en planeringsaspekt. Runt om i Europa kan partiella strategier för att hantera befolkningsminskning återfinnas – men finns det strategier som är generellt tillämpbara? För att besvara den frågan undersöks i den här studien hur en krympande kommun i Sverige hanterar och planerar för befolkningsminskningen. Detta görs genom en intervjustudie i kommunen Strömsund där individer på chef- och ledningsnivå i kommunen intervjuas. Resultatet visar att det för närvarande inte finns tillräckligt många - eller tillräckligt distinkta - strategier för varken Strömsund eller andra demografiskt krympande samhällen. En anledning till detta är att anpassning är politiskt svårt; demografisk minskning blir därför politiskt sett enklare att *hantera* än att aktivt *planera* för. Många av de befintliga strategierna föreföll plats specifika och beroende av den lokala geografiska kontexten såväl som begränsade av nationella lagar och regler. Tänkbara framtida strategier kan därför vara avhängiga policyförändringar där lagar och regler - snarare än att vara unisona - baseras på territoriella och geografiska förutsättningar. Ett behov av mer kunskap identifierades, i synnerhet gällande hur strategier för 'smart krympning' kan appliceras. En slutsats är att ett skifte verkar pågå i vilket tillväxt inte längre ses som den självklara lösningen för alla samhällen. Istället framhålls att en större utjämning av förutsättningar mellan det urbana och det rurala kan vara viktigare för utvecklingen i krympande samhällen. Detta då livskvalitet och hållbara livsstilar värderas allt högre och dessutom möjliggörs genom ytterligare digitalisering av samhället.

# Förord

Våren 2020 har dominerats av arbetet med denna uppsats, som avslutar vår kandidatutbildning i kulturgeografi med inriktning mot samhällsplanering. Det finns några personer som haft särskild roll i det här arbetet, och som vi vill tacka. Det är först och främst cheferna på förvaltningar och avdelningar samt kommunpolitikerna i Strömsunds kommun som ställt upp på intervju. Utan deras medverkan hade inte den här uppsatsen inte varit möjlig. Det är också den regionala utvecklingsstrategen på Region Jämtland-Härjedalen som med kort varsel och stort engagemang ställde upp och diskuterade våra frågor utifrån regionens perspektiv. Utöver de svar vi fått till den här studiens frågeställningar har intervjuernas intressanta samtal gett oss mycket större kunskap och dessutom uppslag till ytterligare forskning. Stort tack till er!

Vi vill tacka vår handledare Mikael Thelin som har varit till fantastisk hjälp genom sitt engagemang, sina kommentarer och med goda råd. Även Robin Biddulph har, som ansvarig för kursen, givit oss många goda uppslag och dessutom gått 'above and beyond' för att ge oss alla så mycket stöd som möjligt genom bland annat sina uppsatscaféer, vilka vi uppskattat mycket. Tack dessutom till våra kurskamrater vars utifrån-perspektiv varit till stor hjälp i arbetet. Dessutom har ni gjort det mycket roligare!

Göteborg, maj 2020

Johanna Lundin & Teodor Wester

# Innehållsförteckning

## Abstract & Sammanfattning

## Förord

<b>1. INTRODUKTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problembeskrivning .....	1
1.2 Syfte & frågeställningar .....	2
1.3 Avgränsningar .....	3
1.4 Förväntat bidrag .....	3
1.5 Disposition .....	3
<b>2. TEORI &amp; KUNSKAPSÖVERSIKT.....</b>	<b>4</b>
2.1 Teoretisk bakgrund.....	4
2.1.1 Rum och plats.....	4
2.1.2 Centrum och periferi.....	5
2.2 Centrala koncept & begrepp.....	6
2.2.1 Landsbygd .....	6
2.2.2 Urbanisering .....	7
2.2.3 Rural omstrukturering.....	8
2.2.4 Demografi .....	8
2.2.5 Befolkningsutveckling .....	8
2.2.6 Försörjningskvot .....	9
2.2.7 Svensk välfärd .....	10
2.2.8 Det kommunala utjämningsystemet .....	10
2.3 Forskningsläget idag .....	10
2.3.1 Gränser för tillväxt.....	10
2.3.2 Det större perspektivet .....	12
2.3.3 Krympa smart & alternativ till tillväxt.....	14
2.3.4 Kort om kommunal planeringskontext .....	16
<b>3. METOD.....</b>	<b>18</b>
3.1 Introduktion och val av metod .....	18
3.1.1 Några ord om ansats.....	18
3.2 Semistrukturerade samtalsintervjuer .....	18
3.2.1 Urval .....	19
3.2.2 Rekrytering av intervjupersoner .....	20

3.2.3 Intervjuguide .....	21
3.2.4 Genomförande.....	21
3.2.5 Analys.....	22
3.3 Etiska överväganden .....	22
3.4 Reliabilitet, validitet och källkritik .....	23
3.5 Metoddiskussion .....	24
3.5.1 Metod.....	24
3.5.2 Urval .....	24
3.5.3 Intervjuguide .....	25
3.5.4 Analys.....	25
<b>4. RESULTAT .....</b>	<b>26</b>
4.1 Nuläget .....	26
4.1.1 Strömsunds kommun.....	26
4.1.2 Hur man hanterat det minskande befolkningsunderlaget.....	29
4.1.3 Strategier för att locka till sig invånare alternativt få dem att stanna kvar .....	31
4.2 Framtida anpassning.....	34
4.2.1 Finns framgångsrika strategier som Strömsunds kommun skulle kunna använda för att planera för anpassning? .....	34
4.2.2 Vad kan regionen bidra med? .....	36
<b>5. ANALYS &amp; DISKUSSION .....</b>	<b>40</b>
<b>6. SLUTSATS .....</b>	<b>44</b>
6.1 Ytterligare forskning .....	45
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>47</b>
Tryckta källor .....	47
Digitala källor.....	49
Muntliga källor.....	51
<b>BILAGOR.....</b>	<b>52</b>

## **Figurförteckning**

Figur 1: SKR:s kommungruppsindelning 2017, undergrupper.....	7
Figur 2: Strukturell demografisk befolkningsminskning i Europa 2001–2016 .....	13
Figur 3: Strömsund i siffror. ....	26
Figur 4: Total befolkning i Strömsunds kommun mellan åren 2000 och 2019 .....	28
Figur 5: Flyttningsnetto i Strömsunds kommun mellan åren 2000 och 2019.....	28
Figur 6: Nativitet och mortalitet i Strömsunds kommun mellan åren 2000 och 2019.....	29

## **Tabellförteckning**

Tabell 1: Information över varje intervju datum och faktiska längd.....	19
---	----

## **Kartförteckning**

Karta 1: Karta över Strömsunds kommun .....	27
---	----

# 1. INTRODUKTION

Flera av Sveriges landsbygdskommuner har en negativ befolkningsutveckling. En av anledningarna till detta är att det föds färre än det dör. I många kommuner kombineras ett negativt födelsenetto med ett negativt flyttnetto, där fler flyttar från landsbygden än till den (Syssner 2018). Med dessa trender blir konsekvensen i många fall att medelåldern på befolkningen stiger, vilket i sin tur leder till att försörjningskvoten - det antal människor som varje arbetsför individ måste försörja - blir allt högre.

Den förändrade demografin på Sveriges landsbygd beror både på individuella preferenser och på strukturella ekonomiska och samhällsliga processer, varav de senare är svåra för en kommun att påverka på egen hand (Hedlund 2017; Syssner 2018). Att som kommun krympa för med sig vissa utmaningar som behöver hanteras, såsom att upprätthålla lagstadgad samhällsservice med en mindre budget. Kostnaden för sådan service och välfärdstjänst uppgår i vissa kommuner till hela 80 procent av den kommunala budgeten (Syssner 2018). Det lämnar relativt lite utrymme och ekonomiska resurser för satsningar och projekt som kommunen vill göra och som gör kommunen mer attraktiv att bo och arbeta i. Krympningen innebär också ofta svårigheter gällande att attrahera företag och investeringar till kommunen. Så kallad "brain drain" eller kompetensflykt, där högutbildad arbetskraft flyttar ut, är också en utmaning.

I den här studien undersöks planering och strategier för anpassning i en kommun som minskar i befolkning. För detta har Strömsunds kommun i Jämtlands län studerats, då denna kommun stämmer in på ovanstående beskrivning eftersom den är en av 20 svenska kommuner som minskat kontinuerligt sedan 1970 (Olausson & Syssner 2016) och räknas som en landsbygdskommun enligt SKR (2017). Den undersökta kommunens situation - samtidigt som den i sig är geografiskt, samhällsligt och kulturellt unik – tycks dela många likheter med andra svenska kommuner med minskande befolkningsunderlag (Syssner 2018; Amcoff 2015). I och med detta kan denna mer djupgående studie möjligtvis ge underlag till både fortsatta studier i ämnet samt mer kunskap för kommuner i liknande situation. Det undersökta fenomenet kan anses vara interdisciplinärt och studien placeras därför i skärningen mellan befolkningsgeografi, migrationsforskning och statsvetenskap, med flera.

## 1.1 Problembeskrivning

Samtida kommunforskning visar på att krympande kommuners utvecklingsarbete många gånger karaktäriseras av ett fokus på att locka människor till kommunen och att därigenom



försöka trotsa negativa befolkningsprognoser (Niedomysl 2006; Syssner 2018). Många pekar därtill på att det finns en tillväxtnorm i Sveriges kommuner idag; att som kommun växa och att människor flyttar in betraktas som ett kvitto på att kommunen är attraktiv. Att minska i antal är istället något som kommuner brottas med och uppfattas ofta som negativt, samtidigt som det är lätt att glömma bort att det även finns nackdelar med att växa (Fjertorp 2013).

Som det ser ut idag är befolkningstillväxten ojämn och då orsakerna förstås som delvis strukturella föreslår vissa forskare att kommunerna, istället för tillväxtstrategier, bör fokusera på strategier för anpassning och att "krympa smart". Strategier för anpassning har använts och forskats kring i krympande städer runt om i Europa, exempelvis i östra delar av Tyskland efter murens fall men även i nutidens mellanstora städer i Nederländerna (Syssner, 2018; Haase, Hospers, Pekelsma & Rink 2012). Forskningen förefaller dock bristfällig gällande användningen av sådana strategier i gles- och landsbygd, trots att krympande landsbygdssamhällen är ett vanligare fenomen historiskt sett (ESPON 2020). Den svenska och europeiska forskning som finns på ämnet, som studerat dagens krympande samhällen, menar att dessa skulle behöva en plan b - inriktad på anpassning i de fall då tillväxt inte sker (Syssner 2018; Haase, Athanasopoulou & Rink 2016). Dessa framhåller samtidigt att anpassning inte betyder att de krympande samhällena ska ge upp förhoppningar om att locka till sin nya invånare och blomstra - men att utifrån läget och de prognoser som finns arbeta strategiskt med att anpassa sin verksamhet så att krympningen av organisation, service och infrastruktur sker planerat snarare än ad hoc. Rauhut och Kahila (2012) menar att en strategi för att hantera den allt äldre befolkningen i relation till välfärdssystemet och samhällsservice saknas. Med den samtida demografiska förändringen i åtanke kan sådana strategier ses vara nödvändiga i framtiden. Därmed blir det intressant att undersöka hur de krympande samhällena anpassar sig till den minskande befolkningen, vilka strategier en krympande kommun använder sig av och vad för alternativa strategier den möjligen skulle kunna använda sig av. En kunskapslucka har därmed identifierats i hur anpassningsstrategier används i svenska landsbygdskommuner med en minskande befolkning. Vidare verkar det saknas kunskap kring vilka fungerande strategier som sådana samhällen kan använda och vilka förutsättningar som krävs för att strategierna ska fungera.

## 1.2 Syfte & frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka vilken eller vilka strategier som används av Strömsunds kommun för att hantera en minskande befolkning. Den syftar även till att belysa

generella och tillämpbara anpassningsstrategier som kan användas i planeringen av samhällen som försöker krympa smart och hur sådana anpassningsstrategier relaterar till Strömsunds kommuns arbete. För detta syfte har följande frågeställningar formulerats:

1. Hur hanterar Strömsunds kommun sitt vikande befolkningsunderlag?
2. Vilka strategier använder kommunen för att stävja sin befolkningsminskning?
3. Finns andra strategier som Strömsunds kommun - och krympande samhällen generellt - skulle kunna tillämpa för ett framgångsrikt anpassningsarbete?

### 1.3 Avgränsningar

Studien avgränsas geografiskt till undersökningsområdet Strömsunds kommun i Jämtlands län som är en kommun vilken haft ett vikande befolkningsunderlag sedan 1970-talet. Studien är tidsligt avgränsad till våren 2020.

### 1.4 Förväntat bidrag

Genom att undersöka hur en kommun med vikande befolkningsutveckling och åldrande befolkning bemöter situationen, ämnar studien - åtminstone till en liten del - fylla det kunskapsglapp som finns inom detta område. Till följd av att studien koncentrerar sig på enbart en kommun hoppas författarna hitta och studera nyanser som bättre går att fånga på mikronivå. Genom att även ta in internationella jämförelser kan andra länders hantering av fenomenet sättas i en svensk kontext.

### 1.5 Disposition

Nästa kapitel beskriver uppsatsens teoretiska bakgrund och presenterar några för studien centrala koncept och begrepp samt en kunskapsöversikt över aktuell litteratur om det undersökta fenomenet. I kapitel tre beskrivs och redogörs för den metod som använts i studien. Kapitel fyra beskriver studiens resultat, som sedan diskuteras i relation till den undersökta litteraturen i kapitel fem. De två initiala frågeställningarna besvaras huvudsakligen i kapitel fyra och den tredje, mer utforskande frågeställningen besvaras främst i kapitel fem. Avslutningsvis presenteras slutsatser från studien och uppslag till vidare forskning på området.

## 2. TEORI & KUNSKAPSÖVERSIKT

I den här kunskapsöversikten tar vi upp ett antal koncept och termer både från den kulturgeografiska begreppsvärlden och andra, för studien relevanta, vetenskapliga discipliner. För att underlätta för vidare läsning sammanfattas kort betydelsen av de mest centrala begreppen och hur vi använder dem. Sedan fortsätter kapitlet med en genomgång av det aktuella forskningsläget.

### 2.1 Teoretisk bakgrund

Den här studien har undersökt strategier för platser med minskande befolkning genom litteraturstudier av både gammal och ny akademisk litteratur samt genom intervjuer i Strömsunds kommun och på Region Jämtland-Härjedalen. I processen har några teoretiska idéer och begrepp från det kulturgeografiska forskningsfältet ansetts vara särskilt betydelsefulla i tolkning och analys av de processer och sammanhang som det undersökta fallet är en del av. För att du som läsare ska få en bakgrund till dessa begrepp presenteras de i korthet här.

#### 2.1.1 Rum och plats

Rum och plats är två begrepp som är utmärkande inom samhällsvetenskaperna och inte minst kulturgeografin. Medan vissa forskare använder dem synonymt gör andra en distinktion mellan dem. När de skiljs åt syftar *rum* ofta på ett abstrakt, fysiologiskt rum; en container i vilken fenomen breder ut sig. *Plats* handlar i sin tur om ett avskilt rum som är (av människan) laddat med mening (Castree, Kitchin & Rogers 2013; Rönnlund & Tollefsen 2016).

Det mer fysiologiska rumsbegreppet används vanligen på ett abstrakt vis, inriktat på relativa avstånd och lokaliseringar framställda på en yta, men det finns ett antal rumsuppfattningar. Den äldsta av dessa ser rummet som en yta definierad av en yttre gräns; världsdelar är tydliga exempel på denna *absoluta rumsuppfattning*. Denna uppfattning ser rummet som konkret, med absoluta fixeringar av lokaliseringar och fenomen. Inom rumslig analys teoretiseras rummet i sin tur som abstrakt med relativa lokaliseringar, den så kallade *relativa rumsuppfattningen*. Rumsliga modeller används för att beräkna befolkningsomflyttningar, interaktioner mellan städer i olika storlekar och lägen eller för att hitta optimala lokaliseringar till företag (Rönnlund & Tollefsen 2016).

Denna rumsuppfattning har kritiserats eftersom den innebar att rummet ses som avskilt från andra förhållanden på samhällslig nivå och att rummet är bestämmande för andra sociala fenomen. Detta banade väg för den *relationella rumsuppfattningen* där rummet och det sociala livet teoretiseras som ömsesidigt konstituerande, vilket innebar en förståelse av att samhällsliga processer alltid har en rumslighet och att rummet samtidigt är socialt konstruerat (Rönnlund & Tollefsen 2016).

Platsbegreppet återupptäcktes på 1970-talet inom den humanistiska forskningen vid studier av fenomen som platskänsla och platsidentitet och fokuserade på det unika hos platser snarare än det abstrakta och generella som rumsbegreppet erbjöd. Under samma tid började plats användas inom de kritiska samhällsvetenskaperna för att visa på det gemensamma hos olika platser i hur de påverkades av strukturella kriser under kapitalismen. Det abstrakta rumsbegreppet kritiserades från det här hållet för att sakna sociala och politiska dimensioner. Samhällsutvecklingen på 1980-talet visade stora skillnader i hur platser utvecklades under de nyliberala globaliseringsprocesserna, vilket ledde till en förändring av resonemangen i relation till platsbegreppet. Platser började analyseras som “unika uppsättningar av relationer, men med vissa egenskaper gemensamma med andra platser utsatta för liknande globaliserande krafter” (Rönnlund & Tollefsen 2016, s. 22).

### *2.1.2 Centrum och periferi*

Återkommande i teori och empiri om minskande platser är begrepp som ‘centralisering’ vid sidan av ‘urbanisering’ och täta strukturer *samt* motpolen ‘perifera lägen’ vid sidan av begrepp såsom ‘glesa strukturer’.

Centrum och periferi beskrivs av Castree, Kitchin och Rogers (2013, s. 77 egen översättning) som en “binär geografisk relation mellan ett centrum och dess marginaler.” Centrum, menar de, är där det sker en koncentration av befolkning, handel och/eller politisk makt på bekostnad av utkanterna. Wirth, Elis, Müller och Yamamoto (2016) menar att det har skett en ‘periferalisering’ av landsbygden där rurala områden blir socio-rumsligt frikopplade från den dominerande centraliseringsprocessen och därmed får en försvagat ekonomisk potential (se även Keim 2006).

#### *Centralortsteorin*

Centralortsteorin är en teori som influerats av modeller utvecklade i början på 1900-talet av bland annat den tyska geografen Walter Christaller. Teorins syfte är att förklara städers och tätorters rumsliga utbredning i ett urbant system (Gren & Hallin 2003, se även Christaller

1933). Den baseras på tanken om att ett samspel mellan efterfrågan och utbud kan ses på en geografisk skala, där orters storleks- och avståndsförhållanden i relation till varandra ger en förklaring på hur varor och tjänster fördelas i rummet (Malmberg & Korpi 2000). Orter med ett stort befolkningsunderlag kommer att ha verksamheter som orter med mindre befolkningsunderlag kommer stå utan, vilket i sin tur påverkar orternas inflytande över sitt omland. Teorin behandlar alltså orters rumsliga hierarki. På grund av att samhällets funktioner såsom administration och handel har olika behov av befolkningsunderlag kommer några få större orter som har många viktiga samhällsfunktioner att ha stora omland vari ett större antal mindre orter med färre funktioner och små omland ingår (Gren & Hallin 2003).

## 2.2 Centrala koncept & begrepp

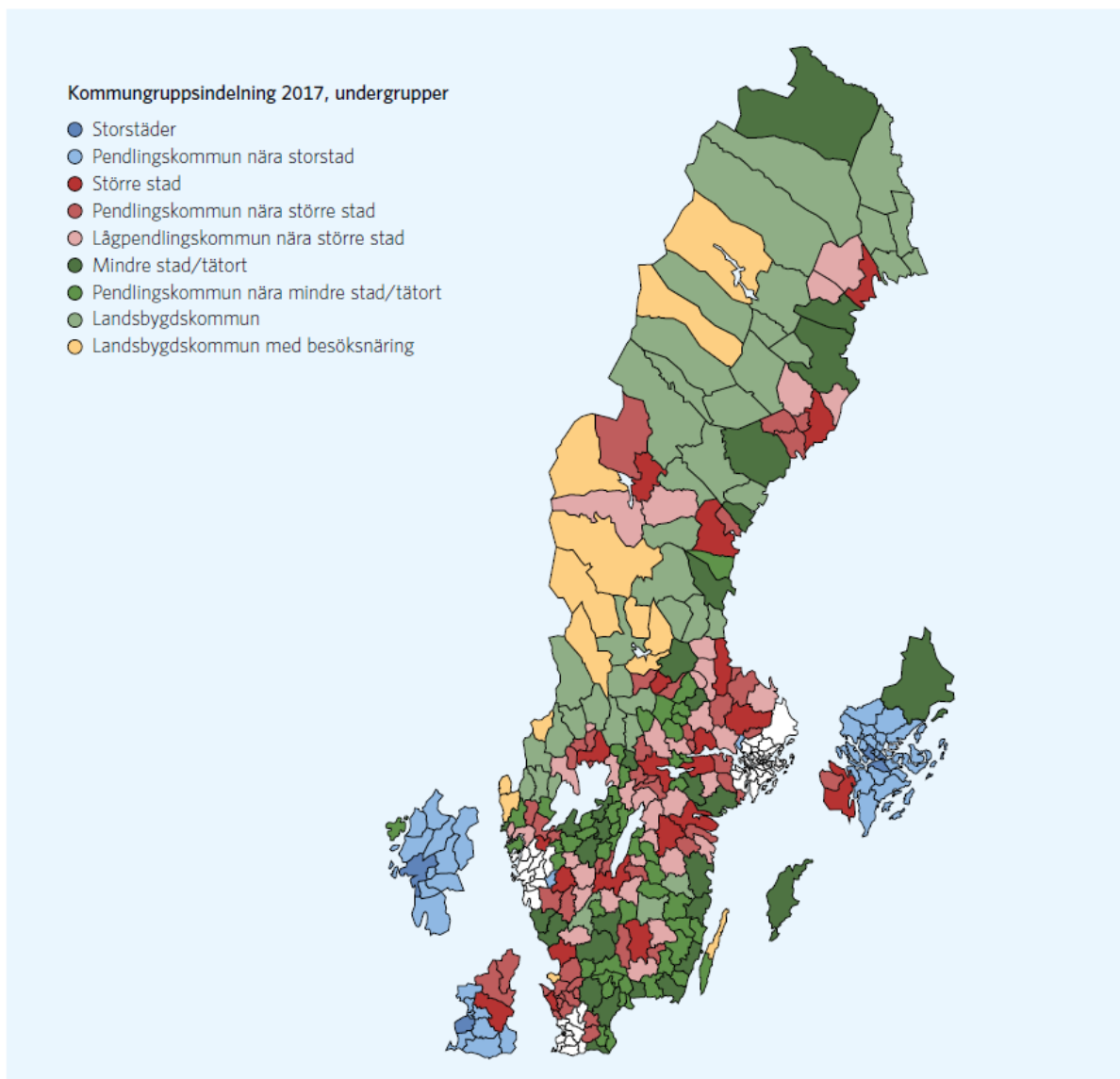
Här presenteras de centrala koncept och begrepp som används genomgående, eller anses vara av särskild relevans i studien.

### 2.2.1 *Landsbygd*

Det är inom kulturgeografien känt att det som är ruralt och det som är urbant på många sätt överlappar varandra, vilket konceptualiseras med ord som stadsnära, rurban och semi-urban. I samma anda finns det de som menar att det är bättre att tänka på stad och land som ett ruralt-urbant kontinuum (Murray 2016). Synsättet innebär att det inte finns en skarp gräns mellan vad som är ruralt och vad som är urbant, istället befinner sig bosättningar längs ett kontinuum från de mest avlägsna rurala bosättningarna till de mest urbaniserade områdena. Det är inom fältet vedertaget att det inte är så fruktbart att prata om stad och land i motsats till varandra (Castree, Kitchin & Rogers 2013, Murray 2016).

I Sverige använder Sveriges Kommuner och Regioner (2017) en kategorisering av kommuner i nio kommungrupper (se figur 1). Indelningarna i kommungrupper baseras på uppfyllandet av olika kriterier om befolkningsmängd i kommunerna och i kommunernas största tätort, hur många som arbetspendlar till och från kommunen samt omsättning inom branscher förknippade med besöksnäring (Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2017).

I annan litteratur används ibland begreppet *glesbygd* och glesbygdskommuner snarare än det mer allmänna *landsbygd* (se bland annat Syssner 2018, Amcoff 2015). Glesbygd definieras allmänt i Nationalencyklopedin (u.å.a) som ”glesbefolkade områden, vari även mindre tätorter inräknas”. I denna uppsats används dock begreppet landsbygd genomgående för att beskriva rurala områden.



Figur 1: SKR:s kommungruppsindelning 2017, undergrupper. Från SKR (2017, s. 15)

### 2.2.2 Urbanisering

För att beskriva den befolkningstillväxt som skett i urbana områden, framför allt städer, används i studien begreppet *urbanisering*. Begreppet används på både regional, nationell och global skala (Castree, Kitchin & Rogers 2013; Nationalencyklopedin (NE) u.å.b). Förr ansågs urbanisering endast bero på den ekonomiska omställningen och begreppet, då i relation med kapital, populariserades under 80-talet inom den Marxistiska geografin (NE u.å.b; Slater 2016). Numera innefattar begreppet mer än enbart den ekonomiska dimensionen, däribland näringslivsutveckling och sociala värden (NE u.å.b).

### 2.2.3 Rural omstrukturering

Enligt Hedlund och Lundholm (2015) har forskare inom landsbygdsgeografi behövt använda ett mångdimensionellt teoretiskt ramverk för att förklara de nutida landsbygdsförändringarna. Bakgrunden till dessa förändringar förklaras vara konsekvenserna av tekniska, ekonomiska och sociala förändringar i relation till varandra och på global skala. Vidare framhålls att omstrukturering, oavsett var den sker, ska förstås som en övergripande process som genererar lokala utfall.

Den *tekniska utvecklingen* har lett till färre jobb inom den primära sektorn genom mekanisering och ökad produktivitet. Detta ledde vidare till ett uppsving i tillverkningssektorn på landsbygden som sedan påverkades av den moderna teknologin som rationaliserat produktionen och således minskat antalet arbetstillfällen (Hedlund & Lundholm 2015, Hedlund 2017). *Globalisering* förstås här som en ökad sammankoppling och ett ömsesidigt beroende mellan samhällen. Detta har inneburit massexport av produktivt kapital till länder med lägre löner från och med 1970-talet. Globaliseringen ökade således konkurrensen och gjorde tillverkning olönsam i höginkomstländer, vilket hade en negativ påverkan på de landsbygdssamhällen där tillverkning var en viktig arbetsgivare (Hedlund & Lundholm 2015, Dicken 2015, Woods 2004). Slutligen har *social modernisering* inneburit förändrade normer, från traditionella till moderna, vilket även påverkat den sociala organiseringen. I och med denna omvandling fick fasta kollektiva identiteter stiga åt sidan för individualisering. Även betydelsen av identitet kopplat till kön och etnicitet minskade vilket bland annat medförde att kvinnor kom ut på arbetsmarknaden. Då vikten av klassbakgrund minskade ökade den sociala mobiliteten vilket bland annat satte igång massutbildning och migration (Hedlund & Lundholm 2015, Hedlund 2017).

### 2.2.4 Demografi

Forskning kring befolkningssammansättning och storlek benämns allmänt som demografi. Det kan handla om andelen unga respektive gamla i en befolkning, eller andelen kvinnor respektive andelen män. När man talar om demografiska förändringar är det alltså förändringar i befolkningens sammansättning som menas (NE u.å.c).

### 2.2.5 Befolkningsutveckling

Samtidigt som världens befolkning växer, så sker befolkningsutvecklingen ojämnt. 11 europeiska länder minskade i befolkningsantal mellan 2004 och 2011 (Syssner 2018). I

Sveriges fall ökar befolkningen till följd av migration. Även här är befolkningstillväxten ojämnt fördelad. De områden som växer är främst de stora städerna, de intilliggande pendlingskommunerna och de mellanstora städerna. Landsbygdskommunerna har i sin tur minskat över tid (Boverket 2012). Den huvudsakliga förklaringsfaktorn till den negativa befolkningsutvecklingen i svenska landsbygdskommuner är enligt vissa forskare ett födelseunderskott, alltså att det föds färre än det dör (Amcoff 2015).

Fertilitetstalet, det antal barn varje fertil kvinna föder, behöver vara 2.1 för att befolkningen i ett samhälle ska reproducera sig själv. I Sverige är den siffran 1,8, vilket är ett av Europas högre (Globalis u.å.). Fertilitetstalet måste också granskas i proportion till det faktiska antalet födda för att vara giltigt. En landsbygdskommun kan alltså ha både ett högt fertilitetstal samt ett litet antal födda. En förklaring till detta är att unga tenderar att flytta från landsbygdskommuner till städer för att ta del av det utbud som staden har i form av jobb, utbildning och kultur. Om de unga sedan väljer att stanna kvar i staden när de skaffar barn så föds barnen där istället för i uppväxtkommunen (Syssner 2018, Amcoff 2015; SCB 2018).

### 2.2.6 Försörjningskvot

En åldrande befolkning kan ge ökade kommunala utgifter då äldreomsorg är kostsam och då gamla inte arbetar. Sambandet mellan andelen av befolkningen som är ekonomiskt aktiv och den andel som inte är det kan beräknas med den så kallade försörjningskvoten. Kvoten är ett viktigt nyckeltal för hur ekonomi och samhälle påverkas av demografiska strukturer och förändringar. Förenklat så innebär en kvot som är mindre än ett att det är fler som jobbar än som inte gör det (Anderstig 2012).

$$\text{Försörjningskvot (ålder)} = \frac{\text{Befolkning } 0 - 19 \text{ samt } 65 +}{\text{Befolkning } 20 - 64}$$

Från Anderstig 2012, s. 10.

Sett till kommunernas befolkning var det 2010 drygt 75 procent som bodde i en kommun där försörjningskvoten var under 0,8. Prognosen för 2050 är att motsvarande siffra är ca 30 procent. Detta innebär att det blir fler kommuner med en hög försörjningskvot och en liten befolkning, alltså glesbygd, medan många människor koncentreras i få städer (Anderstig 2012).



### *2.2.7 Svensk välfärd*

Dagens svenska välfärdssystem utvecklades efter andra världskriget och baserades på en socialdemokratisk tanke om allas lika värde (Blomqvist 2004). Runt 1950 var det nya välfärdssystemet, finansierat av inkomstbaserad skatt, ett faktum. De uttalade grundvärdena handlade om demokrati, jämlikhet och lika möjligheter för alla. Under 80- och 90-talen skedde, till följd av ekonomiska svårigheter och hög arbetslöshet, vissa förändringar i välfärdssystemet och privata företag välkomnades in i de tidigare hårt styrda samhällsservicebranscherna (Lundberg & Åmark 2010). Under nittiotalets mitt blev Sverige medlem i EU, något som enligt Larsson, Letell och Thörn (2012) tydligt bekräftade den ändrade riktning Sverige tagit gällande välfärdssystemet genom att därigenom anpassa sig mer efter övriga europeiska länder, vars välfärd i större utsträckning baseras på andra grundvärden, ofta mer liberala.

### *2.2.8 Det kommunala utjämningsystemet*

Då samtliga kommuner förväntas erbjuda sina invånare den lagstadgade servicen har Sverige ett kommunalt utjämningsystem. Här omfördelas resurser från kommuner med en högre skattekraft till dem med en lägre. Detta då skattekraften och behovet av service skiljer sig åt i landet. Systemet utjämnar för strukturella skillnader i kostnader som kan handla om demografi, behov och geografi. Systemet är relativt vilket innebär att en kommuns behov jämförs mot behovet i en medelkommun (SKR 2020).

## 2.3 Forskningsläget idag

I följande avsnitt presenteras för studien relevant och i möjligaste mån samtida forskning. Den delas också upp i fyra underrubriker vilka menar att ge läsaren en större kontextuell förståelse.

### *2.3.1 Gränser för tillväxt*

Sverige är ett till ytan stort land och hade 2019 enligt statistik från FN en populationsdensitet på 24,6 individer per kvadratkilometer. Detta kan jämföras med det motsvarande europeiska medelvärdet på 33,8 personer per kvadratkilometer (FN 2019). Trots svenskarnas relativa glesboddhet har urbanisering och centralisering bidragit till att de allra flesta bor i städer och centralorter. Hedlund (2017) menar att ekonomins övergång från tillverkning till den urbana servicesektor inneburit ett geografiskt skifte i ekonomisk makt som tillfaller urbana centra.

Detta medför att perifera områden förlorar sin ekonomiska motor vilket leder till att dessa hamnar i en situation med minskande och åldrande befolkning och att skattebasen urholkas.

Den minskande befolkningen på landsbygden beskrivs dock främst bero på ett födelseunderskott – att färre föds än dör. Detta innebär inte bara att Sveriges kommuner förändras i befolkningsstorlek utan också demografiskt – vilket i sin tur påverkar kommunens skatteintäkter och dess invånares behov av samhällsservice (Hedlund 2017; Amcoff 2015; Rauhut & Kahila 2012). Omfattningen av de kommunala intäkterna står i direkt relation till hur många som bor i kommunen och det verkar finnas stordriftsfördelar av att växa, även om en växande befolkning kräver ökade investeringar i infrastruktur och service. Det verkar därtill finnas en tillväxtnorm där det eftersträvarnsvärda är att nya invånare flyttar in (Fjertorp 2013).

Rauhut och Kahila (2012) framhåller att främst unga flyttar till städerna, vilket påverkar demografin i rurala områden än mer eftersom äldre individer i större mån stannar kvar. De påpekar att bristen på unga i arbetsför ålder har en stor påverkan på finansieringen av välfärden i och med den högre försörjningskvoten.

Enligt en äldre undersökning gjord utifrån centralortsteorin, av Malmberg och Korpi (2000), finns i orter med mycket litet befolkningsunderlag endast grundläggande service. I rapporten räknas bland annat apotek, grundskola, livsmedelsbutik och vårdmottagningar in i detta grundläggande serviceutbud. Ju större befolkningsunderlag en ort har, desto större blir serviceutbudet. Malmberg och Korpi (2000) framhåller dock att det finns fler faktorer som spelar in än enbart centralortsteorins mekanismer. Centralortsteorin kan ändå vara intressant som analysverktyg i detta sammanhang. Generellt ses även en korrelation mellan arbetslöshet och utflyttning – när befolkningen minskar, minskar också antalet arbetstillfällen. I relation till Amcoffs (2015) och Rauhut och Kahilas (2012) studier skulle det sammantaget innebära att en minskande befolkning med förändrad demografi även får färre arbetstillfällen.

I SKR:s ekonomirapport från 2019 beskrivs hur många kommuner får det allt svårare ekonomiskt och att statliga neddragningar har en stor påverkan på det kommunala servicearbetet. Även regionerna menas ha allt högre kostnader där framför allt sjukvården står för en stor del av utgifterna. Konsekvenserna av detta beskrivs vara kraftiga besparingar och effektiviseringar i de kommunala tjänsterna. Dessa besparingskrav har i flera kommuner inneburit begränsningar i vård, omsorg och skola (SKR 2019). Just sjukvårdens nedskärningar och de protester dessa medfört har dokumenterats av Larsson, Taghizade och Lindbom (2014), vilka menar att den lokala dimensionen av samhällsservicen ofta medför att

protesterna lyckas. Människorna som protesterar gör det i form av 'kunder' eller användare av den specifika samhällsservicen, medan de politiker och tjänstemän som beslutat om nedskärning av densamma också de befinner sig i den lokala kontexten. Närheten till de påverkade människorna innebär att budgetnedskärningar och servicebegränsningar inte alltid kan genomföras utan tydliga konsekvenser för de ledande politikerna (Larsson, Taghizade & Lindbom 2013).

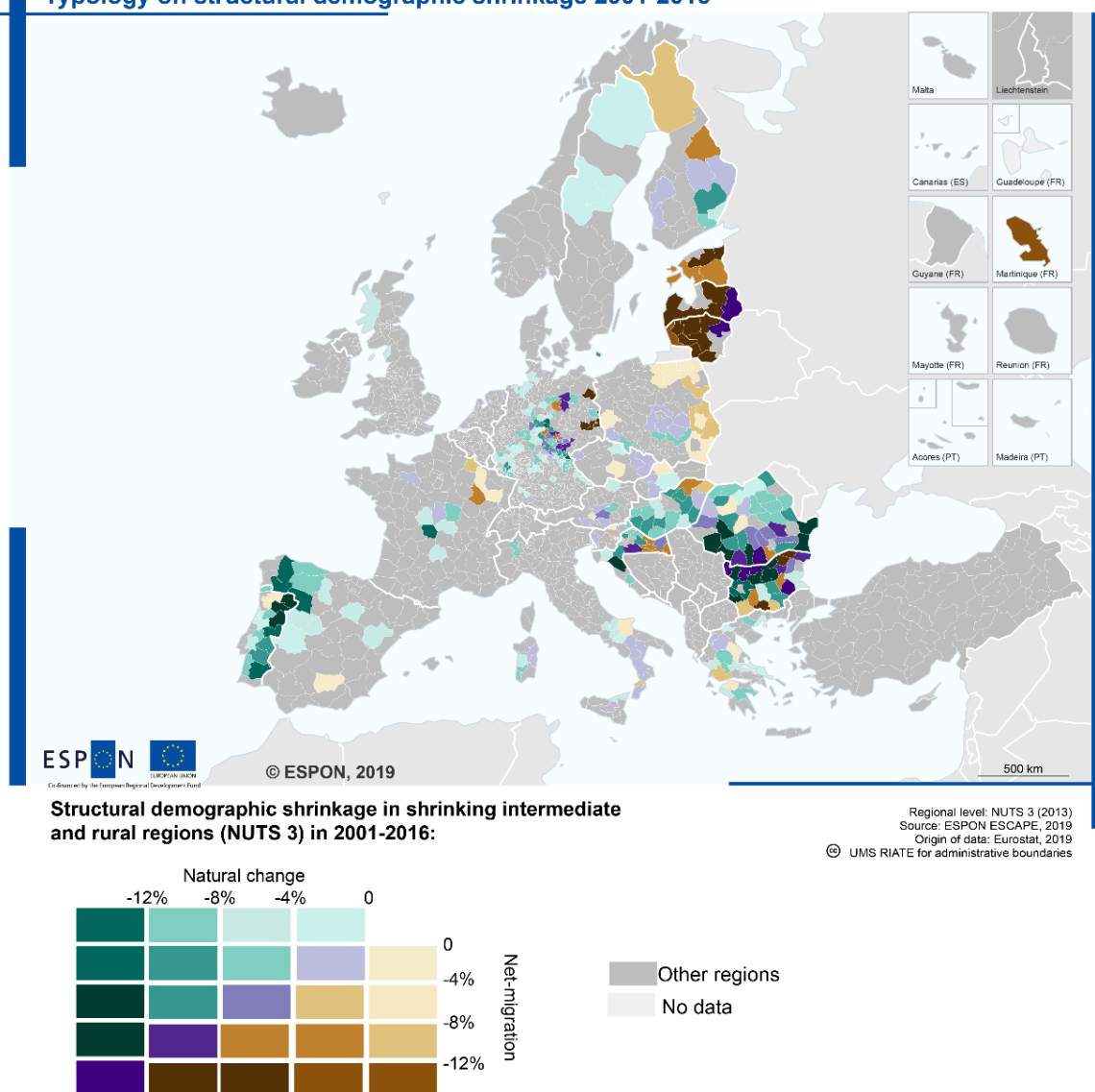
De demografiska trenderna kommer, enligt den statistik som går att hitta, fortsätta trots att en viss utplaning skett under de senare åren. Födelseantalet kommer fortsätta minska och befolkningen kommer åldras än mer (Anderstig 2012; SKR 2019). Enligt beräkningar kommer antalet individer över 80 år under de kommande 10 åren ska öka med 47 procent (SKR 2019).

### *2.3.2 Det större perspektivet*

Befolkningsminskning och medvetenhet om de problem som den för med sig menas vara utbredd i europeiska länder och landsbygdsregioner. För överblick av krympande regioner per förklaringsfaktor i Europa, se figur 2. Det går dock inte att anta att det finns någon enhetlighet i hur dessa processer ser ut och hur dessa uppfattas av lokala intressenter och av europeiska och nationella beslutsfattare (ESPON 2020). Krympning påverkar dock alla typer av regioner; från stora städer till rurala områden och huvudorsaken anses vara demografisk förändring (Haase, Athanasopoulou & Rink 2016).

Samtidigt som det historiskt är vanligare att platser minskar i rurala områden i processerna av urbanisering och fordristisk industrialisering så är minskande städer mer utforskade än minskande rurala områden (ESPON 2020). Det finns därför mycket att hämta från den urbana forskningen då mekanismerna i vissa avseenden liknar varandra. Även strategier som minskande städer använder sig av kan vara relevanta och det kan vara möjligt att, med viss modifikation, replikera lösningar mellan platser. Det finns också vissa kulturella, institutionella och socio-ekonomiska begränsningar för replikering. Med korrekt hänsyn tagen till dessa faktorer bör krympande platser ändå kunna lära av varandra (Haase, Athanasopoulou & Rink 2016). Den europeiska demografiska förändringen följer samma trend som i Sverige - födelse- och fertilitetstal sjunker medan befolkningen blir allt äldre och Europa kan på sätt och vis anses vara en krympande kontinent (Haase, Athanasopoulou & Rink 2016; Ubarevičienė & van Ham 2017). Även på andra håll i världen, främst i industriländer, ses samma förändring (Wirth et al. 2016).

## Typology on structural demographic shrinkage 2001-2016



Figur 2: Strukturell demografisk befolkningsminskning i Europa 2001–2016. Naturlig förändring syns i blåare nyanser medan förändring baserad på migration ses i brunare nyanser (Från ESPON 2020, s.7).

Även i ett europeiskt perspektiv är det främst unga och högutbildade individer som söker sig bort från krympande platser, vilket leder till en så kallad kompetensflykt (Ubarevičienė & van Ham 2017). Med ökad arbetslöshet ökar också sannolikheten för en större utflyttning. Därigenom kan utflyttning till del ses vara ett tvång för att få tillgång till utbildning och arbete (Wirth et al. 2016).

Det finns enligt Haase, Athanasopoulou och Rink (2016) motsättningar mellan Europakommissionens diskurs och hur verkligheten ser ut. Framför allt syns detta i ett av EU's huvudmål om främjande av konkurrenskraft och tillväxt vilket övergripande speglas i

unionens politik. Detta innebär att städer och regioner måste konkurrera och tävla mot varandra, vilket kan skapa en än större ojämlikhet mellan dem.

Ubarevičienė och van Ham (2017) menar att ojämn rumslig utveckling är ett centralt kännetecken för en kapitalistisk utveckling som kan ses i många länder. Wirth et al. (2016) pekar i sin tur på att obalansen i regional utveckling sällan gradvis blir mer jämlik till följd av marknadsmekanismerna, utan snarare tenderar att intensifieras över tid.

Enligt Haase, Athanasopoulou och Rink (2016) talar man sällan om krympning i officiella europeiska dokument, men att flera dokument refererar till problem som är relaterade, däribland åldrande, ekonomisk sammanhållning och territoriella skillnader. De menar vidare att krympning och de platser som påverkas av denna skulle ha en starkare röst om problemet mer explicit adresserades i EU's dokument och uttalanden.

### 2.3.3 Krympa smart & alternativ till tillväxt

Medan ett fåtal europeiska städer och samhällen växer så krymper desto fler, och tillväxt som modell och norm är enligt Haase et al. (2012) inte anpassad för alla städer och samhällen. På grund av att krympning inom det rådande tillväxtparadigmet ses som ett problem, hanteras denna inte som en möjlighet till exempelvis mer ekologiska och kompakta livsstilar (Haase, Athanasopoulou & Rink 2016). Trots att en kompakt livsstil kanske oftare förknippas med livet i staden skulle den i högre grad också kunna återfinnas i landsbygdens centralorter med nära till service. Små samhällen har flera fördelar, främst i form av livskvalitet på olika sätt. Bland dessa kan bostadsmiljö, trygghet och sociala nätverk återfinnas. Ofta finns också en större flexibilitet när det gäller att vidta åtgärder. Många små samhällen kan därför ses ha mer effektiva sätt att fatta beslut som i vissa fall är överlägsna de i större urbana center (Wirth et al. 2016). *“Drömmen om tillväxt har hindrat framväxten av konkreta och aktiva strategier för hur man kan hantera en krympande befolkning”* (Syssner 2018, s. 56).

Wirth et al. (2016) beskriver i sin studie att den tyska regeringen uttryckt ett tydligt engagemang gällande att upprätthålla och stödja små samhällen och regioner. Politiskt har även frågan om jämlika levnadsvillkor över hela landet tagits upp, jämförbart med den svenska rörelsen ‘Hela Sverige ska leva’ (Hela Sverige Ska Leva! u.å). På flera håll i Tyskland har scenarier antagits, vilka utgår från att den pågående demografiska förändringen kommer fortsätta (Wirth et al. 2016).

I Japan används i mindre samhällen ofta andra och mer varierande strategier än på motsvarande nationell nivå. Bland dessa kan marknadsföring och främjande av migration till

landsbygd, turism och policys för lokal utveckling återfinnas. Passiva strategier som syftar till att upprätthålla ett oförändrat läge anses här ofta vara oansvariga och i vissa fall direkt kontraproduktiva då dessa förutsätter en framtida befolkningstillväxt, eller åtminstone att befolkningen ska förbli konstant. I Tyskland och Japan, där befolkningsminskning och minskad ekonomi redan är ett faktum går det att påträffa en ökad medvetenhet gällande marknadsbaserade och tillväxtorienterade strategiers utfall (Wirth et al. 2016).

Ubarevičienė och van Ham (2017) anser istället att utflyttning inte enbart är av ondo då urbana områden ger större möjligheter till utbildning och arbeten, särskilt för högkvalificerade individer. Även Verma och Taegen (2019) diskuterar att en minskad livskvalitet relaterad till ett mindre serviceutbud kan ses i minskande finska kommuner. Trots detta beskriver många av de tillfrågade i deras undersökning att andra kvaliteter, såsom tillgång till natur, väger högre än bristen på service. Även sociala värden som god gemenskap tas i studien upp som exempel på hur livskvaliteten på en plats kan höjas. I studien, som utvärderar livsmiljön i fem små kommuner, ligger fokus på hur dessa kan förbättras genom att addera hus som främst lämpar sig för kommunens äldre individer, och att göra samhället gångvänligt. Genom att även återanvända vakanta fastigheter eller att dela användningen av byggnader är tanken att ett tätare kommuncentra kan skapas, vilket möjliggör nya sätt att organisera service och skapa offentliga mötesrum. Förhoppningen är att på detta vis tydligare inkludera områdets äldre i gemenskapen och därigenom anamma en intergenerationell planering. Även nya, innovativa sätt att leverera service i rurala områden beskrivs vara en väg framåt, där främst digital service ses som en potentiell lösning.

Ubarevičienė och van Ham (2017) beskriver istället stimulering av lokala initiativ och utbyggt medborgardeltagande som den bästa strategin för att hantera krympning i flera länder. I området för deras egen studie, Litauen, ökar lokala samhällens roll sakta, främst till följd av EU-stöd.

Wirth et al. (2016) lyfter både upp koncept om 'långsamma städer' och 'liv bortom tillväxt', vilket liknar strategier som lyfts i Syssner (2018). Wirth et al. (2016) föreslår också alternativa strategier som innebär att staten finansierar och upprätthåller grundläggande service (främst skola, sjukvård och kollektivtrafik), för att ge kommunen spelrum att undersöka olika utvecklingsalternativ. Detta ses som intressant och attraktivt i den bemärkelsen att den kan ge krympande platser tillräckliga medel för att ta sig igenom ekonomiska kriser och öka sin konkurrenskraft ekonomiskt och i form av offentlig-privat samverkan och nätverkande.

### *2.3.4 Kort om kommunal planeringskontext*

Den kommunala förvaltningen och de kommunalt ägda bolagen utgör den kommunala organisationen. Den kommunala översiktsplanen (ÖP:n) är det plandokument alla kommuner enligt lag ska ta fram för att beskriva hur den fysiska miljön ska utvecklas på lång sikt. ÖP:n är inte bindande men visar kommunens avsikt och ger stöd åt juridiskt bindande dokument som detaljplanen. Den kan beskrivas som ett gemensamt visionsdokument eller en avsiktsförklaring för hur kommunens fysiska miljö ska utvecklas. ÖP:ns aktualitet ska utvärderas varje mandatperiod (Tonell 2019). I en studie av översiktsplaner i de 20 kommuner som krympt mest sedan mitten av 1970-talet framkom att långvarig befolkningsminskning antingen inte beskrivs i plandokumentet eller så problematiserades inte denna i någon vidare utsträckning. Det finns således en problematik i att de kommunala planinstrumenten (där översiktsplanen ingår) i första hand är tänkta att användas vid expansion och tillväxt (Olausson & Syssner 2016).

Utvecklingsplanering har ökat i betydelse sedan tillväxttakten avtagit i Sverige sedan mitten av 1970-talet, med krisartade implikationer på den offentliga sektorns ekonomi. Ett syfte med utvecklingsplanering är att generera en hållbar tillväxt. Detta innebär att den svenska planeringen handlar allt mindre om fysisk utbyggnad av samhället, att göra prognoser på framtida behov, reglera och styra för att istället fokusera på att åstadkomma utveckling (Hermelin 2019). Detta stärks av Syssner (2018) som menar att regional policy och strategi sedan 1980- och 90-talet handlat allt mer om att främja tillväxt och konkurrenskraft snarare än traditionell omfördelning från de lönsamma delarna av landet till de som har större utgifter kopplat till större andelar barn och äldre. Något som uppmärksammas är att statens styrning och kontroll av kommunerna ökat, bland annat genom ökade krav på kvalitet och utförande med system för kontroll och uppföljning, samtidigt som samma stat trycker hårdare på principen om kommunalt självstyre (Syssner 2018, Statskontoret 2016).

I Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020) som presenterades för riksdagen i början av året lyftes bland annat frågan om kommunsammanslagningar (I SOU 2020 används begreppet sammanläggningar). Dagens kommunindelning bestämdes genom 1974 års kommunreform, där det bakomliggande motivet var att kommunerna i mesta möjliga mån skulle motsvara funktionella områden där människor arbetar och bor. Den här administrativa indelningen, kommunindelningen, skulle anpassas till funktionella regionmönster med centralortsteorin som metod. 1970 fanns 187 lokala arbetsmarknadsregioner, 2017

motsvarande siffra 70. Regionförstöringen som skett innebär att dagens kommunindelning i mindre grad speglar en sådan funktionell indelning av lokala arbetsmarknadsregioner.

I slutbetänkandet (SOU 2020) används begreppen *driftskapacitet* och *utvecklingskapacitet* som koncept för att beskriva de förutsättningar kommuner behöver för att klara välfärdsuppdraget på kort och lång sikt. Driftskapacitet handlar om den dagliga driften och utvecklingskapacitet om ett framtidsperspektiv. Utvecklingskapacitet behövs för att tillgodose tillräcklig driftskapacitet på lång sikt. För att öka driftskapaciteten i kommuner identifieras kommunala samarbeten som ett sätt då dessa underlättar kompetensförsörjning eftersom kommuner kan dela på tjänster. Nackdelen är sårbarhet då det medför ett beroende av andra kommuner för att genomföra sina åtaganden. För att samverkan ska vara effektiv behöver kommunerna som deltar ha kapacitet att aktivt bidra till samverkan. Den förutsätter att parterna kan komma överens långsiktigt. I nuläget omfattar inte samverkan de kostnadsmässigt stora kommunala verksamheterna såsom grundskola och äldreomsorg vilket begränsar potentialen för samverkan. För att öka utvecklingskapaciteten lyfter Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020) sammanslagning av kommuner som en möjlighet. Detta eftersom en större kommun i regel har en större strategisk förmåga att arbeta med utvecklingsfrågor och därtill har fler möjligheter att ha specialtjänster och att bygga upp och fördela sina personalresurser inom den kommunala organisationen. Tanken är att sammanslagningar ska ske på frivillig basis. Samtidigt påpekar slutbetänkandet att detta testats i nutid i Norge. Där påvisades att det inte är de kommuner med minst befolkning som valt att gå ihop, vilket kan medföra att sammanslagningarna inte får den tänkta effekten i den svenska kontexten.



## 3. METOD

I detta kapitel beskrivs och diskuteras den metod som studien använt och vilka val som gjorts gällande metodens design. Därefter görs en genomgång av urval, de intervjuguider som tagits fram för studien, studiens genomförande samt hur analysen har genomförts. Detta följs av en genomgång kring etiska överväganden och om reliabilitet, validitet och källkritik. Slutligen förs en metoddiskussion kring fördelar och brister med den valda metoden.

### 3.1 Introduktion och val av metod

Den här studien syftar till att undersöka hur en kommun hanterar ett minskande befolkningsunderlag, vilka strategier man använder sig av för att locka till sig fler invånare alternativt att få invånarna att stanna i kommunen och att och jämföra dessa med dokumenterat framgångsrika strategier. Studien bygger på semistrukturerade samtalsintervjuer som metod för datainsamling. Det är en kvalitativ metod som möjliggör för den som intervjuar att registrera svar som inte var förväntade eller kategoriserade före insamlingen, och den lämpar sig således bra för en studie av utforskande eller teorigenererande karaktär (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud 2017; Bryman 2012). Det här kapitlet går igenom den valda metodens design och utförande. Avslutningsvis förs en diskussion om för- och nackdelar med den valda metoden.

#### 3.1.1 Några ord om ansats

Studien använder sig av en abduktiv ansats, där teori och empiri växelverkar. Teoretiska antaganden, här gällande tillväxtnormens påverkan på kommuners arbete med befolkningsfrågor, sätts i relation till insamlade empiriska data. Nya teoretiska antaganden kan därigenom tas fram (Bryman 2012; Esaiasson et al. 2017).

### 3.2 Semistrukturerade samtalsintervjuer

Studien har använt semistrukturerade samtalsintervjuer med expertinformanter från kommunens politiska styre och dess operativa del. De har valts ut för att ta tillvara på den kunskap de besitter både genom sina ämbeten och som boende och/eller verkande i den studerade kommunen. Semistrukturerade samtalsintervjuer som metod utgår från ett manus - i detta fall en intervjuguide (se bilaga 1 och 2) - vilket passar bra till att göra jämförelser mellan svar samtidigt som formen är flexibel. Den medför möjligheten att registrera oväntade

eller motsägelsefulla svar, men även att ställa relevanta följdfrågor baserat på informantens svar (Bryman 2012). Semistrukturerade samtalsintervjuer ger utrymme för interaktion och samspel mellan forskare och informant, vilket kan vara fördelaktigt för att få ett öppenhjärtigt svar (Esaiasson et al. 2017).

### 3.2.1 Urval

I studien har en kvalitativ forskningsdesign använts med ett strategiskt urval av politiker och chefer på förvaltningar och avdelningar i Strömsunds kommun. I denna har principen om centralitet tillämpats, vilket innebär att källorna ska vara placerade så nära som möjligt de fenomen och processer vilka studien ämnar undersöka och uttala sig om (Esaiasson et al. 2017).

Genom informanternas roll förutsätts att de bär på ett koncentrat av kunskap, speciellt kring att verka i en minskande landsbygdskommun, men som därtill innehar viss expertis kring landsbygdens möjligheter och svårigheter. Efter genomförd intervju ombads de intervjuade att lotsa vidare till andra som kunde svara på studiens frågor (så kallat snöbollsurval, se t. ex. Esaiasson et al. 2017; Bryman 2012). Ofta kom sig frågan naturligt av att de intervjuade påpekade att någon annan inom organisationen bättre skulle kunna besvara en viss fråga eller ett visst tema. Av kommunens sju förvaltningar och avdelningar kontaktades chefer på de tre vars arbetsområden ansågs mest centrala i relation till studiens undersökningsområde. Av de politiker som intervjuades identifierades och valdes den första på grund av dennes styrande position. Ytterligare två valdes ut genom snöbollsurval.

Tabell 1: Information över varje intervjus datum och faktiska längd

<b>Intervjuinformanter</b>			
<b>Befattning</b>	<b>Kön</b>	<b>Intervjudatum</b>	<b>Intervjulängd</b>
<b><i>Strömsunds kommun</i></b>			
Chef, Framtid- och utvecklingsförvaltningen	Man	2020-04-16	01:05:12
Chef, Miljö- och byggavdelningen	Man	2020-04-16	00:48:31
Ordförande i det kommunala bostadsbolaget	Man	2020-04-17	01:04:05
Ordförande i kommunfullmäktige	Kvinna	2020-04-23	01:21:33
Kommunstyrelsens ordförande	Kvinna	2020-04-24	00:43:48
<b><i>Region Jämtland-Härjedalen</i></b>			
Regional utvecklingsstrateg	Kvinna	2020-04-28	01:04:07

Totalt genomfördes sex intervjuer: fem intervjuer med representanter på Strömsunds kommun varav två med chefer för kommunala förvaltningar och avdelningar och tre med styrande politiker; därtill intervjuades en regional utvecklingsstrateg på Region Jämtland-Härjedalen (se tabell 1).

### *3.2.2 Rekrytering av intervjupersoner*

För att komma i kontakt med kommunen användes de kontaktuppgifter som fanns på den officiella hemsidan, där tjänstemän och politiker kontaktades via telefon utifrån arbetsbeskrivningar som föreföll relevanta utifrån studiens syfte. De tillfrågade hade olika positioner, såsom inom framtids- och utvecklingsförvaltningen, miljö- och byggavdelningen samt teknik- och serviceförvaltningen. Politiker valdes utifrån de som hade centrala roller i ledande positioner, eftersom dessa antogs ha en god överblick över kommunens förutsättningar och utmaningar. I den första telefonkontakten presenterades författarna, projektet och dess syfte tydligt och utförligt, i enlighet med vad som rekommenderas i Esaiasson et al. (2017).

Även en kortare genomgång av etiska riktlinjer gjordes och författarna erbjöd även att skicka ut frågorna innan intervjun, vilket uppfattades som uppskattat. Mötena bekräftades efter samtalen via mail och där ställdes även frågan om det fanns någonting de tillfrågade tyckte vore lämpligt att läsa på om inför intervjun för att möjliggöra ett djupare och bättre samtal. Baserat på vad Esaiasson et al. (2017) påvisar fanns det också med i beräkningen att behöva fråga några gånger till vid uteblivet svar och att ta fram reservlistor för uteblivna svar eller om intervju avböjs. Totalt kontaktades 7 personer med förfrågan om de ville vara behjälpliga genom att delta på en intervju. Påminnelser behövdes i två av fallen, då svar uteblev. Efter 3 påminnelser togs beslutet att inte gå vidare med en av de tillfrågade informanterna. Det empiriska materialet kom därför slutligen att baseras på 6 informanter, vilket innebär att bortfallet är ungefär 15 procent.

Då studien undersöker befolkningsminskning och hur man som kommun arbetar strategiskt med detta samtidigt som det inom forskningsfältet anses råda en tillväxtnorm (Syssner 2018; Fjertorp 2013) identifierades risken att detta potentiellt kunde vara känsligt att ställa frågor om. Detta då sådana frågor möjligen inte förknippas med de positiva ledord kommuner kanske hellre associeras med. Därför användes mer diplomatiska ordval vid förfrågningarna och även under intervjuerna (se bilaga 1 och 2). Det kändes viktigt att inte

stigmatisera kommunen då projektet inte på något vis syftar till att måla ut den undersökta kommunen som undermålig.

### *3.2.3 Intervjuguide*

Två intervjuguides upprättades för studien utifrån teman om kommunens respektive regionens strategiska arbete relaterat till befolkningsutveckling. Till kommunen var dessa: Att verka i en kommun som minskar i befolkning; Kommunala strategier; Regionala och mellankommunala samarbeten; Marknadsföring och näringslivssatsningar; Anpassning och alternativa strategier; Egna förslag (se bilaga 1). Till regionens utvecklingsstrateg var dessa: Regionala strategier; Regionala samarbeten; Marknadsföring; Anpassning och alternativa strategier; Egna förslag (se bilaga 2). Temafrågorna har ställts öppet för att ge informanterna utrymme att utveckla resonemang kring det som informanterna upplevde var de viktigaste dimensionerna av fenomenet. Genom öppna frågor kunde informantens spontana reaktioner och åsikter fångas utan att färgas av sådana fasta tolkningsmöjligheter som uppstår vid exempelvis enkätundersökningars flervalsfrågor. Vissa teman har handlat om strategier där vissa informanter haft en mer central roll än andra vilket lett till olika långa svar samt olika perspektiv på dessa. Följdfrågor kopplade till temafrågorna har också tagits med för att få mer utförliga svar. Vid behov har avstämningsfrågor använts för att försäkra att ingen missstyrdning av svaren skett (Esaiasson et al. 2017; Bryman 2012). För att se de intervjuguides som upprättats för den här studien, se bilaga 1 och 2.

### *3.2.4 Genomförande*

För att få en slutgiltig kalibrering av intervjuguiden samt undersöka om den tänkta tidsramen på 60 minuter kunde hållas, genomfördes en provintervju. Här togs en kurskamrat, som hade generell kunskap kring det undersökta fenomenet och som även har erfarenhet av politiskt arbete, till hjälp. Provintervjun genomfördes digitalt genom ett videomöte. På så sätt imiterades också de verkliga förutsättningarna under pandemin covid-19 som bröt ut under våren 2020. Intervjuguiden befanns vara väl kalibrerad och provintervjun hade som extra fördel att den gav båda författarna möjlighet att prova sig fram som både intervjuare och antecknare.

För att underlätta vid transkriberingen av intervjun spelades samtliga intervjuer in i sin helhet (Bryman 2012; Esaiasson et al. 2017). Samtalet leddes av den ena författaren, medan den andres uppgift till största delen handlade om att ta anteckningar och komma med eventuella följdfrågor vid intervjuens slut. På grund av videofORMATET har författarna inte

kunnat påverka var de intervjuade befunnit sig då vissa intervjuer gjorts från arbetsplatser och andra hemifrån vardagsrum och kontor. Detta distans-format har även påverkat intervjuens samspel där framför allt dåligt ljud inneburit problem.

### 3.2.5 *Analys*

Esaiasson et al. (2017) menar att analysens första steg består av ett sammanfattande av den information som framkommit under intervjun. Intervjuerna analyserades genom en variant av tematisk analys. Med den tematiska analysen kan tematiska mönster hittas och generaliseringar göras (Bryman 2012). I denna studie användes de för intervjuguiden utformade temaområdena i analysarbetet. Intervjuerna analyserades utifrån dessa och viktiga nyckelord identifierades i varje intervju. En matris upprättades för att skapa överblick och tydligare presentera nyckelorden. Därigenom kan informanternas svar ställas mot varandras, mot tidigare forskning på området och således mot studiens frågeställningar (Bryman 2012).

## 3.3 Etiska överväganden

Det är i intervjustudier viktigt att från start ha informanternas informerade samtycke. De behöver därför innan medverkan ha fått tillräcklig information om studiens syfte såväl som om de potentiella konsekvenser studien kan tänkas ha. Deltagarna ska också få information om att deras medverkan när som helst kan avbrytas utan att någon förklaring krävs (Esaiasson et al. 2017). Detta har skett muntligt under den inledande telefonkontakten.

I denna studie används expertinformanter och det var viktigt att undersöka vad dessa önskade i form av anonymitet för att sedan tänka över dessa önskemål och identifiera vilken grad av anonymitet eller konfidentialitet som studien kan ge (Esaiasson et al. 2017). I denna studie har anonymitet inte kunnat garanteras och samtliga informanter har godkänt att såväl deras namn som titel används i studien. Titel eller arbetsbeskrivning har upplevts viktig att använda för att ge kontext och förståelse till intervjuerna och den efterföljande analysen av dessa. Namn har däremot bedömts som oväsentligt och har tagit bort. Samtliga informanter har också godkänt att intervjuerna spelats in. Enligt överenskommelse raderas inspelningarna när studien färdigställts. De citat som används i den fortsatta texten har också de godkänts av den intervjuade, för att säkerställa att det återgivits korrekt i sin helhet och i den kontext det sades.

### 3.4 Reliabilitet, validitet och källkritik

För att säkerställa att studien faktiskt undersökt det som den teoretiskt ämnade undersöka samt att studiens resultat kan antas vara trovärdigt bör god validitet och reliabilitet uppnås och källkritik tillämpas. Validitet och reliabilitet anses allmänt vara svårsmätbart i kvalitativa studier som denna, då begreppen främst är utformade för en mer kvantitativ analys. Här görs ändå försök att i den mån det är möjligt säkerställa att både validiteten och reliabiliteten är genomgående hög (Bryman 2012).

Genom god reliabilitet kan slumpmässiga och systematiska fel undvikas, vilka oftast uppstår genom slarvfel i datainsamlingen. Sådana fel i kvalitativa studier som denna kan främst tänkas bero på missförstånd, trötthet eller anteckningsslarv. Med hjälp av de ljud- och videoupptagningar som gjordes har det varit möjligt att gå tillbaka till studiens intervjutillfällen för att kontrollera transkriberingarna, vilket i sin tur minskat risken för den här typen av fel (Bryman 2012; Esaiasson et al. 2017).

God validitet kan uppnås genom att säkerställa att studien undersöker det som faktiskt varit relevant för att besvara dess syfte. Det är också viktigt att fråga sig om och i så fall i vilken utsträckning resultaten är allmängiltiga eller enbart kan anses gälla i en specifik kontext (så kallad extern validitet, se t. ex. Esaiasson et al. 2017). I detta fall skulle det handla om geografisk kontext eller befolkningsstorlek och -utveckling.

Vid informantintervjuer bör principer om källkritik appliceras: oberoende källor ska då väljas före beroende; primärkällor väljas före sekundärkällor; samtida källor före sentida och neutrala källor före tendentiösa (Esaiasson et al. 2017). De politiker och tjänstemän som intervjuats för studien kan ses som både oberoende och beroende källor. Beroende eftersom de möjligen har en viss partiskhet mot kommunen eller regionen som sin arbetsgivare och bostadsort men samtidigt oberoende då de utövar offentliga uppdrag. Många av uppgifterna som efterfrågades är dessutom offentliga eller på annat sätt redan kända. Dessa fick en ytterligare dimension av att även informanternas personliga tankar och åsikter insamlades. Samtliga källor är centralt placerade i förvaltningar och nämnder som arbetar direkt eller indirekt med frågor som rör studiens undersökningsområde och kvalar därför in som samtida. Informanterna kan möjligen ses som något partiska inom sina respektive organisationer, något som här hanterats genom att både chefer för olika förvaltningar- och avdelningar och politiker med olika positioneringar och tendenser intervjuas.

## 3.5 Metoddiskussion

Här diskuteras och problematiseras den valda metoden och hur metoddesignen anpassats och utformats för denna studie.

### 3.5.1 Metod

För att svara på studiens frågeställningar ansågs den semistrukturerade samtalsintervjun vara den optimala metoden. Information, åsikter och framför allt erfarenheter kring det undersökta problemet kunde därigenom på ett relativt enkelt sätt samlas in. Genom den mer öppna strukturen på intervjuerna kunde de olika informanternas specialkunskap också tas tillvara på ett bra sätt, medan de bestämda temaområdena innebar att intervjun ändå hölls inom det önskade problemområdet och att svaren kunde jämföras.

### 3.5.2 Urval

Genom de intervjuer som utfördes framgick att vissa typer av strategier för anpassning till ett minskande befolkningsunderlag uppfattades vara politiskt komplicerade av samtliga expertinformanter. Därför hade det varit intressant att inkludera kommuninvånarens perspektiv gällande de här frågorna. Hade kommuninvånarna kunnat tänka sig att rösta på ett parti som tar fram en strategi för att man på sikt kan komma att bli några färre i kommunen, eller hade det upplevts som att dessa politiker inte verkat för allas bästa? Det här var tyvärr i realiteten omöjligt att genomföra inom studiens tidsramar på grund av pandemin orsakad av viruset covid-19, vilken begränsade möjligheterna att fysiskt besöka platsen. Ett motsvarande internetbaserat alternativ hade fått problem att garantera slumpmässighet. För att bredda perspektivet på kommunen inkluderades istället den regionala nivån.

Då fokus var att få kontakt med aktiva och ledande politiker och tjänstemän i kommunen blev ingen oppositionspolitiker tillfrågad om att medverka i studien. Det kan tänkas att oppositionspolitiker hade kunnat ge fler perspektiv på kommunens möjligheter och utmaningar och hur dessa skulle kunna hanteras. Studien var inte politiskt fokuserad i direkt bemärkelse men all planering kan samtidigt konstateras bygga på politiskt arbete i olika former. Därmed kan detta ses som en brist i urvalet. Urvalet är ändå representativt för verksamma i kommunen med kunskap och ansvar inom det som studien ämnar undersöka. De intervjuade har alla haft stor kunskap såväl av det kommunala arbetet som om de geografiska och demografiska förutsättningarna lokalt och i en större kontext. Det är också möjligt att

resultatet, om urvalet gjorts utifrån politisk representation snarare än utifrån centrala roller, i sin tur kunnat bli bristfälligt och mindre tydligt kopplat till studiens frågeställningar.

### *3.5.3 Intervjuguide*

Esaiasson et al. (2017) framhåller att intervjuguiden ofta ser något olika ut beroende på informant, då olika information efterfrågas beroende på respektive informants expertområde. I denna studie har frågorna istället ställts brett kring kommunens övergripande arbete och strategier. Därför användes samma frågor till alla informanter inom den undersökta kommunen, även om följdfrågor och avslutande frågeställningar skiljt sig lite åt mellan informanterna (se bilaga 1). Detta har också gjort det enklare att analysera och jämföra svaren. Då även en representant för regionen intervjuats utformades en separat intervjuguide utifrån det regionala perspektivet och som endast användes i denna intervju (se bilaga 2).

### *3.5.4 Analys*

Enligt flera metodböcker skapas i en tematisk analys nya kategorier utifrån intervju svaren (Esaiasson et al. 2017; Bryman 2012). I den här studien ställdes frågorna formaliserat utifrån förutbestämda teman i intervjuguiderna (se bilaga 1 och 2). Därmed skapades redan från början kategorier vilka informanterna svarade utifrån. Därför användes istället dessa som utgångspunkt för att jämföra och analysera resultaten. I vissa fall upplevdes svar på ett tema snarare relatera till en annan analytisk kategori. Där så varit fallet har svaret förflyttats till denna kategori under analysarbetet.



## 4. RESULTAT

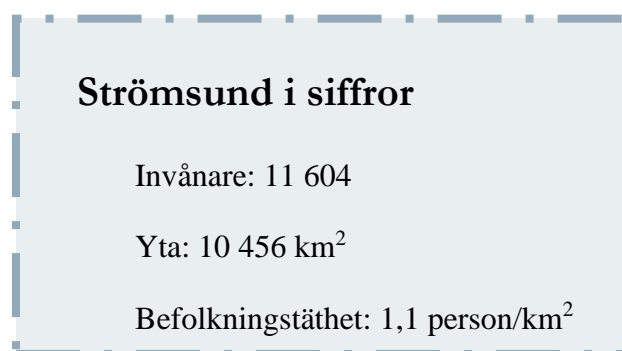
I det här kapitlet presenteras studiens resultat. Kapitlet börjar med att kort introducera kommunen. Sedan beskrivs de resultat som intervjuerna gett.

### 4.1 Nuläget

Här beskrivs kommunen kort i nyckeltal och geografiskt läge. Sedan beskrivs hur kommunen i nuläget hanterar och strategiskt planerar i frågor relaterade till en minskande befolkning.

#### 4.1.1 Strömsunds kommun

Strömsunds kommun återfinns i Jämtlands län och ingår i Region Jämtland-Härjedalen. Kommunen har den 12:e lägsta befolkningstätheten i landet, då kommunen är areellt stor men har en liten befolkning. Detta medför långa avstånd och mycket obebyggd natur (Strömsunds kommun 2014; Statistiska centralbyrån (SCB) 2020a). I väster gränsar kommunen till Norge, i norr till Västerbottens län och Dorotea kommun och i öster mot Västernorrland och Sollefteå kommun. Längst söderut gränsar kommunen till Östersund kommun (se karta 1; SCB 2017).

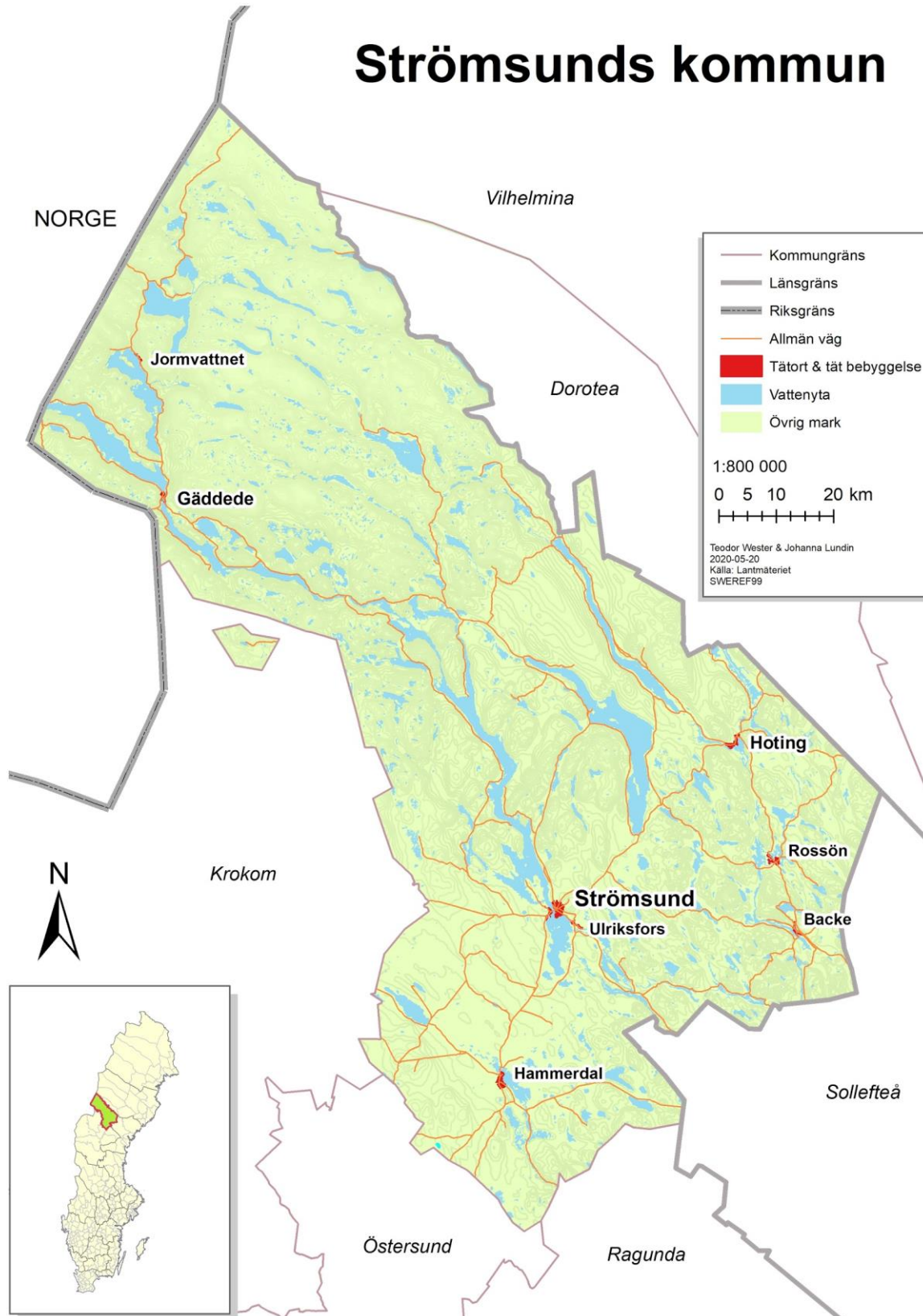


Figur 3:(SCB 2020a, 2020b, egen bearbetning).

*[...] det är en väldigt stor kommun, lika stor som Halland. Nej, fel av mig, lika stor som Skåne. Det är bara den övre delen som heter Gäddede och Frostviken som är lika stor som Halland.*

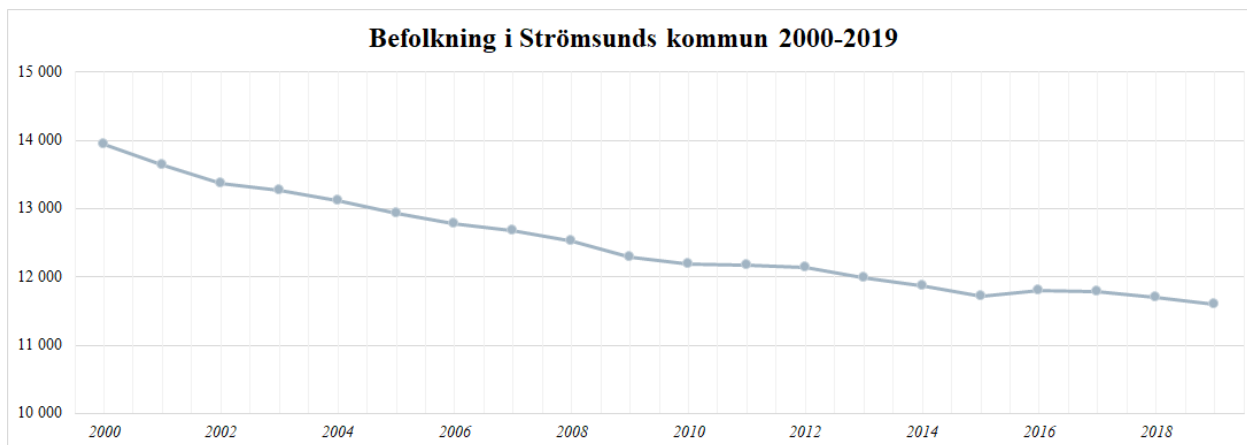
- Ordförande i det kommunala bostadsbolaget.

# Strömsunds kommun

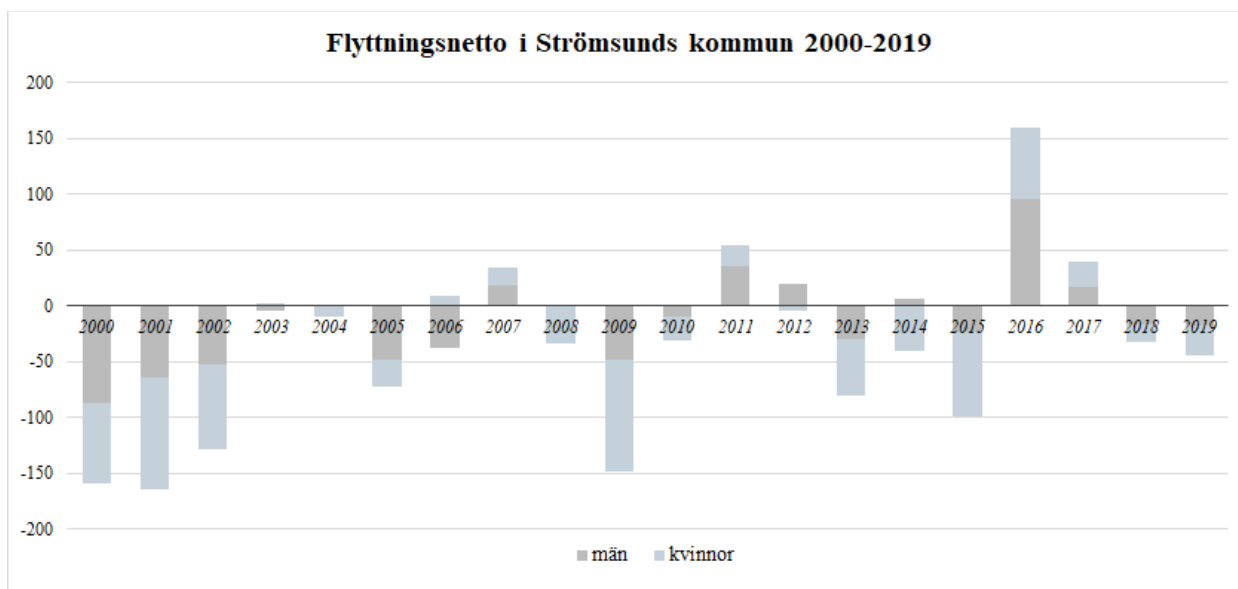


Karta 1: Strömsunds kommun (Lantmäteriet, egen bearbetning).

Kommunen har under en längre period haft en nedåtgående befolkningstrend (se figur 3, SCB 2020b), med ett års avbrott i trenden till följd av 2015 års flyktingkris. I kommunens ÖP (2014) framhålls befolkningsminskningen främst bero på en stor utflyttning och till mindre del av låga fertilitetstal. Senare siffror pekar mot en utplaning av flyttnettot i kommunen, som dock fortfarande visar ett visst underskott, se figur 4. Generellt framstår det dock som att födelsenettot är största förklaringsfaktor för vissa år, se figur 5.

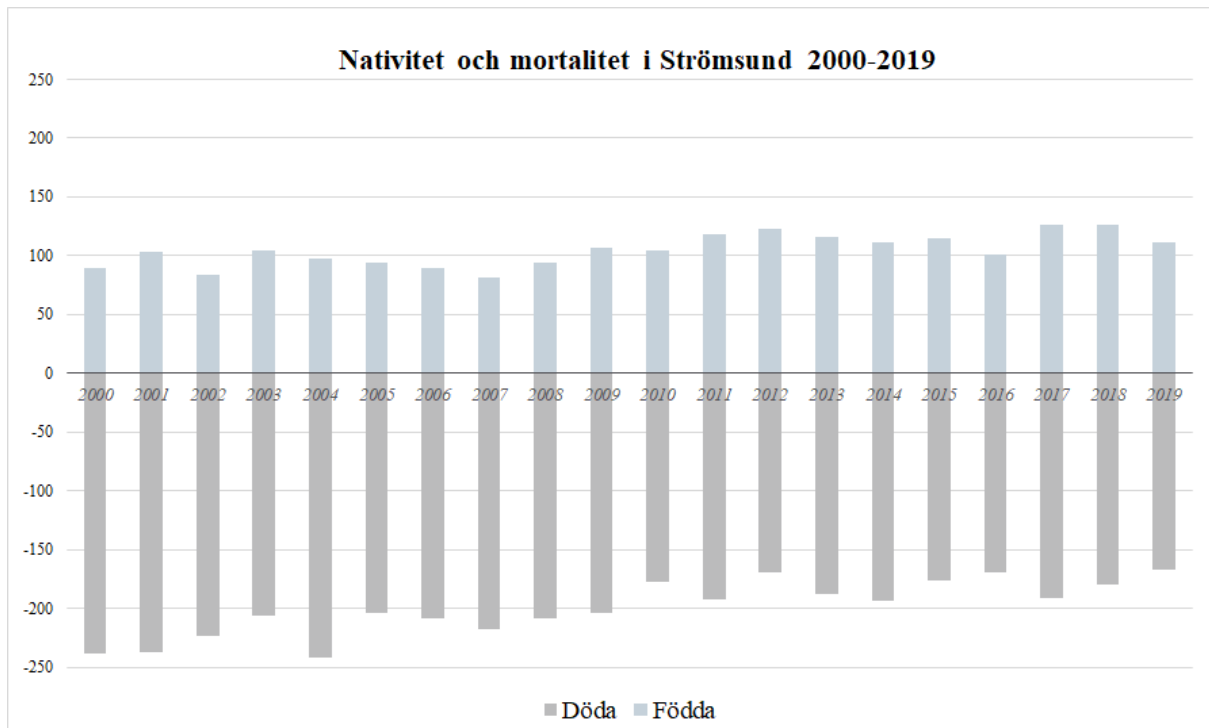


Figur 4: Total befolkning i Strömsunds kommun mellan åren 2000 och 2019 (SCB 2020b, egen bearbetning).



Figur 5: Flyttningsnetto i Strömsunds kommun mellan åren 2000 och 2019 (SCB 2020c, egen bearbetning)

Som framgår i figur 4 är det främst kvinnor som flyttar från kommunen, något som också uppmärksammas i översiktsplanen. Detta beskrivs som problematiskt och som en bidragande orsak till att minskningen fortsätter (Strömsunds kommun 2014). Detta nämns även av den intervjuade chefen för miljö- och byggavdelningen (personlig kommunikation 2020-04-16).



Figur 6: Nativitet och mortalitet i Strömsunds kommun mellan åren 2000 och 2019 (SCB 2020d, 2020e, egen bearbetning).

#### 4.1.2 Hur man hanterar det minskande befolkningsunderlaget

Efter att ha genomfört ett antal intervjuer med chefer på förvaltningar och avdelningar samt politiker i kommunen målas en många gånger gemensam bild upp av hur det är att arbeta i kommunen, hur man resonerar kring utmaningarna med ett sjunkande befolkningsunderlag och hur dessa hanteras idag.

Då kommunen minskar i invånarantal innebär det ett minskat skatteunderlag, att färre behöver försörja fler vilket delvis hanteras med en högre skatt. Det betyder också att budgetnedskärningar behöver genomföras. Kostnadsutjämningsystemet utgår från invånarantalet och i takt med att städerna ökar så minskar kommunens andel, vilket av informanterna uppges vara en utmaning då man samtidigt ska upprätthålla kvaliteten inom verksamheterna. Minskandet kan även innebära att exempelvis skolenheter blir kritiskt små,

vilket innebär att man kan behöva bestämma sig för att lägga ner skolan på en ort och att skolungdomarna får pendla längre. En annan utmaning är att lösa kompetensförsörjningen med nyckelpersoner i offentlig och privat sektor. Det finns alltså arbetstillfällen men dessa är svåra att bemanna.

*[...] vi kämpar varje dag för att kunna rekrytera de nyckelpersoner som behövs inom olika områden och det är inte lätt, vi konkurrerar ju med en stor arbetsmarknad i hela Sverige naturligtvis [...]*

- Kommunstyrelsens ordförande.

Det framgår av informanterna i kommunen att man behöver vara lite av en generalist och att man får arbeta med många olika sakområden.

*[...] har ni hört uttrycket att man är som päran? Man är som potatis, man passar till allt. [...] jag tror att om man jobbar i glesbygd, då måste man kunna lite om väldigt mycket.*

- Ordförande i kommunfullmäktige.

Det återkommer under flera intervjuer att man i vissa avseenden antagligen har bättre service än många städer, exempelvis då kommunen har fler skolor än det finns befolkningsunderlag för. Detta sägs vara på grund av kommunens gleshet och de stora avstånden mellan kommunens tätorter.

*[...] vi har fem högstadieskolor här och egentligen har vi med en storstads mått bara underlag för en.*

- Chef, Miljö- och byggavdelningen.

I Strömsund centralort, som är kommunens största, finns ett relativt stort basutbud av service i förhållande till storleken. Detta beskrivs som nödvändigt då en mycket stor geografisk yta servas. Det framkommer från samtliga intervjuade på kommunen att den mindre organisationen innebär korta beslutsvägar och det upplevs lätt att få kontakt inom

förvaltningarna och med politikerna. Genomgående är det tydligt att kommunen som helhet syftar till att möjliggöra det goda livet för sina invånare.

*[...] man försöker att hålla det här, vad ska man säga, kommunala ansvaret på en nivå som är rimlig och att man fortfarande har den service som alla behöver för att kunna bo här så att det också kan attrahera för inflyttning. [...] Därför måste vi också vara offensiva för att vara attraktiva, samtidigt som vi måste göra allting väldigt effektivt eftersom vi har så lite resurser.*

- Kommunstyrelsens ordförande.

Kommunen är delaktig i samarbeten vilka ger tillgång till tjänster som annars inte kunnat investeras i, både i hänseende till kvalitet och kostnadsmässigt.

*[...] vi har gemensam upphandling till exempel, i hela länet, så att vi hjälps åt där det går, annars så skulle det bli väldigt svårt för de mindre kommunerna i länet att kunna ha den breda kompetensen som behövs för uppgifterna.*

- Kommunstyrelsens ordförande.

#### *4.1.3 Strategier för att locka till sig invånare alternativt få dem att stanna kvar*

Kommunen beskrivs av de flesta informanterna värna om sina arbetstillfällen och företag, att den främjar företagande och entreprenörskap samt att det förs en nära dialog med kommunens företag. I vissa fall kan kommunen bistå företag vid rekrytering av kompetens och bereder attraktiv mark för industri- och strandnära byggnation. Detta relaterar till den kommunala strategin att locka och behålla företag och människor.

*Vi håller nu på att bereda mark på våra industriområden för ytterligare byggnation. Det är en viktig förutsättning att det är klart för investeringar och inte bara något vi eventuellt skulle kunna åstadkomma.*

- Chef, Framtids- och utvecklingsförvaltningen.

Samarbeten lyfts, som tidigare nämns, ofta som en tillgång vilken möjliggör åtgärder och tjänster på flera plan. Trots detta finns några samarbeten där kommunen valt att stå utanför, som ett gymnasieförbund i länet. Detta för att behålla gymnasieungdomarna i kommunen. Gymnasieskolan har i sin tur ett nära samarbete med företagen i kommunen i så kallade vårdcollege och teknikcollege.

Kommunen jobbar också med plattformen hejastromsund.se för att skapa förutsättningar för inflyttning och utveckling på sikt. Informanterna berättar att kommunala representanter årligen närvarar på en emigrantmässa i Utrecht för att locka till sig människor som bor betydligt tätare och vill byta livsstil. Detta har gett resultat och kommunen har ett hundratal inflyttare från Holland och Tyskland med intresse av draghundar och annat. Kommunen tar även emot flyktingar och ensamkommande ungdomar, något som kan stävja den minskande befolkningen. Idag verkar det dock vara så att de nyanlända, när de får välja, hellre bosätter sig i tätare strukturer. Detta innebär dock att den befolkningsmässigt lilla kommunen behöver hantera utmaningar som mottagandet inneburit, i form av exempelvis socio-ekonomisk- och boendesegregation.

Uppfattningarna går isär något när det kommer till strategier för befolkningsutvecklingen. Medan cheferna på kommunens förvaltningar och avdelningar tycker att ett större arbete med anpassningsstrategier krävs och att en strategi för en minskad befolkning bör prioriteras, så har politikerna ett lite annorlunda synsätt. De menar i sin tur att det redan finns flera olika strategier och planer för anpassning, bland annat inom bostadsförsörjning, kompetensförsörjning, näringsliv, bredband, inflyttning, integration och klimat vilka alla relaterar till befolkningsutvecklingen. Politikerna menade att även fast ett sådant arbete kan vara bra så är det ofta mycket svårt att genomföra politiskt.

*[...] önskvärt vore att man tog större politiska beslut om nedläggning av skolor, centralisering av äldreomsorg m m, för att kunna frigöra resurser, nu hyvlar man lite grann hela tiden och i längden tror jag varken att det är gångbart eller önskvärt.*

- Chef, Miljö- och byggavdelningen.

*[...] det vi behöver jobba mer med är de här anpassningsfrågorna, hur jobbar vi i kommunen för att anpassa oss till en krympande befolkning, det är väl den stora frågan. [...] men det är oerhört svårt att jobba politiskt med den frågan eftersom vår opposition har ju en annan roll i politiken, de som sitter vill ju naturligtvis inte, man vill ju komma med bra lösningar som befolkningen vill höra så det är ju svårt att få framgång i ett sånt arbete. Så det är väl det som hindrar egentligen att det inte tas fram.*

- Kommunstyrelsens ordförande.

I vissa fall är dessa strategier eller planer tagna på nationell nivå vilket av informanterna beskrivs som något försvårande trots att det i grunden kan ge goda resultat. Ett exempel som lyfts av flera informanter är det nationella bredbandsmålet för 2020: att 95 procent av Sveriges hushåll och företag ska ha tillgång till 100 megabit per sekund.

*Problemet är också, i sammanhanget, att om vi t. ex. ska nå bredbandsmålet som är uppsatt för 2020. Då skulle vi behöva ett tillskott på i alla fall 70 miljoner. Vi har så otroligt låg anslutning till bredband för att vi inte har resurserna att bygga ut. För privata företag har heller inga ekonomiska incitament för att dra fiber upp, ut i skogen. [...] Så därför är det ett väldigt stort problem, vi har investerat väldigt många miljoner själva och också gått in i ett bolag tillsammans med andra kommuner för att försöka förse medborgarna med fiber [...] om vi kunde få möjlighet att bygga ut bredbandet så att vi kunde använda oss av mer digitala tjänster skulle vi kunna jobba inte bara på distans men också använda olika välfärdsverktyg som man kan ha digitalt, då skulle vi ju tjäna på det naturligtvis.*

- Ordförande i kommunfullmäktige.

Även gällande statligt omhändertagen infrastruktur ser vissa informanter ett problem, eftersom Trafikverket satsar mer på vägnätet i tätare strukturer.

*[...] vi har under den sämsta kvalitén på alla vägar och så vidare. Nu planerar man [Trafikverket] för att sänka hastigheten på Europaväg 45 som går genom vår kommun med anledning av att man inte kan bygga dit [väg]räcken och då får man inte köra*



*fortare än 80 km/t. Vi har tidigare haft 100 km/t på de här vägarna [...] och det gör ju att avstånden blir längre höll jag på att säga, men att tiden för att ta sig fram blir längre. Och det är ju inte bra när man tittar på hur attraktiv vi är som kommun, kollektivtrafik likaså det blir färre och färre turer som går eftersom det inte finns underlag att upprätthålla samma nivå på resandet som tidigare.*

- Kommunstyrelsens ordförande

Samtidigt är informanterna hoppfulla om nya samhällstrender med fokus på livskvalitet och fritid, där kommunen anses ha mycket att erbjuda i form av fiske, jakt, draghundar och annat. Det beskrivs även som ett tryggt samhälle med ett starkt föreningsliv som kommunen är mån om. Detta är trender man hoppas ska få utslag på sikt.

## 4.2 Anpassningsstrategier för framtidens landsbygd

Under intervjuerna togs även frågor om hur en framtida strategi för anpassning skulle kunna se ut och vad som krävs för att ett anpassningsarbete ska kunna genomföras.

### 4.2.1 Planeringsproblematik inför framtida anpassning

Tänkar kring hur en anpassning skulle kunna ske eller vad som behöver förändras för att tänkbara strategier ska vara möjliga har lagts fram. Något som kommer fram i intervjuerna med chefer på kommunens förvaltningar och avdelningar är att det finns regelverk vilka främst är anpassade för städer och tätbebyggda områden, men som sätter käppar i hjulet för landsbygdskommunen. Det handlar bland annat om saker som serveringstillstånd och bygglov.

*Vi är ju glada för varje restaurang som finns och att de över huvud taget kan öppna men vi är omgärdade av regelverk som är till för att liksom styra upp väldigt betydande verksamheter, som har helt andra problem än vad vi har. Men vi har inga problem av den karaktären oftast.*

- Chef, Framtids- och utvecklingsförvaltningen.

Det framkommer att Strömsunds kommun har mer än 1 kilometer strand per invånare. Trots detta försvåras strandnära byggnation i kommunen genom det nationella strandskyddet som

ämnar ge allmänheten tillgång till stränder. Strandskyddet är också till för att skydda sjöar, hav och vattendrag från miljöförstöring och ge bättre förutsättningar för växter och vattenlevande varelser. Många av de större sjöarna i kommunen är dock sedan länge reglerade och därmed ekologiskt förstörda i någon bemärkelse.

*Om folk vill flytta hit och bygga ett hus på kommunens anvisade tomter säger banken; 'vi kan inte ge lån för det huset kommer att vara mindre värt då det är färdigt än vad det kostar att bygga. Enda stället du kan bygga på, om vi ska kunna bevilja lån, är om du bygger strandnära'. Med dagens strandskyddsregler blir detta ett moment 22 för oss på kommunen.*

- Chef, Miljö- och byggavdelningen.

*Det är också så att väldigt mycket jordbruk läggs ner här, så vi har en hel del jordbruksmark som inte nyttjas utan står och växer igen. I Sverige får man inte bygga på jordbruksmark heller. [...] jordbruksmarken ligger ofta i anslutning till byarna och det är få som vill bygga ett hus mitt ute i skogen där det varken finns vatten eller avlopp eller ström. Det funkas liksom inte.*

- Chef, Miljö- och byggavdelningen.

En lösning på det här problemet ses vara att gå ihop med flera kommuner och "skrika högre"; en annan är att testa att göra på sitt eget sätt och våga ta kritik från regionalt och nationellt håll för att visa på att det faktiskt finns lösningar. Det handlar sammantaget om att man vill ha en differentiering av lagar för platser med olika förutsättningar, lagar vilka anses missgynna landsbygdskommuner i nuläget.

*Där ser jag att vi skulle behöva vara mycket djärvare möjligen, för att visa på att det finns lösningar, men då kanske man måste lätta eller ändra på förutsättningarna lite grann. Speciellt i en glesbygdskommun, vi sitter ju fast i regelverk som berör verksamheter i storstäder, till exempel. Som inte är tillämpbara här.*

- Chef, Framtids- och utvecklingsförvaltningen.

Samtliga informanter ser dock det svåra i ett anpassningsarbete. Främst läggs den politiska aspekten fram som problematisk, det vill säga att det är svårt att vara politiker och prata om anpassning. Anpassning är symboliskt laddat och signalerar lätt misslyckande eller att ge upp, något som även tas upp av Syssner (2018). Även i kommunens mer operativa del ses vissa problem med främst nedrustning av den mest rurala servicen. Anpassning påverkar någonstans människors liv och är inget som bör göras i en handvändning. Fördelen skulle vara den ökade möjligheten att planera för sin utveckling och möjligen kunna göra detta till det bättre, snarare än att hantera situationen när den uppstår. Samtidigt, menar främst politikerna, är det ibland enklare att försvara en hantering snarare än en aktiv planering.

*Vi kan ta skolor som exempel, vi har väl 7-8 grundskolor, där man i någon svensk övrig jämförelse kanske bara skulle ha en. Vi har bara underlag för en, men vi kan ju inte skicka barn 20 mil enkel resa för att gå i skolan, därför blir det så att vi är tvingade att ha [flera].*

- Chef, Framtids- och utvecklingsförvaltningen.

*[...] det handlar ju väldigt mycket om att bromsa och det är svårt. Om vi har 6 skolor i kommunen, med lite elever på varje ställe, och så slutar det 2 elever på varje skola, då är det inte så lätt att lägga ner en av dem för den sakens skull. Vart går gränsen? när har man så få elever att de ska åka 10 mil enkel resa för att [komma till skolan]? [...] Hur små elever och hur många timmar ska de tillbringa i bil varje dag? Vi har ju egentligen för många skolor. Vi lägger för mycket pengar på hus i förhållande till innehållet i huset. Men det beror på avståndet.*

- Ordförande i det kommunala bostadsbolaget.

#### 4.2.2 Vad kan regionen bidra med?

För att bredda studien togs också ett regionalt perspektiv in. Den intervjuade regionala utvecklingsstrategen var väl insatt i problemet och berättade att vissa åtgärder redan tagits för att anpassa regionens arbete utifrån de demografiska förändringar som kan ses. Här nämndes framför allt att en omställning sker, där fokus flyttas från tillväxtgenerering till en mer platsbaserad utveckling.

*[...] vi gör ju en liten systemomställning just nu. Vi har pratat väldigt mycket om regionalt tillväxtarbete och [den] regionala utvecklingsstrategin har varit väldigt styrd mot just tillväxt. Vilket gör att man har pratat väldigt mycket näringsliv och så vidare, men nu har vi faktiskt gjort en just utifrån att vi vill utgå mer från de här geografiska skillnaderna och de inomregionala skillnaderna [för att] kunna göra differentierade insatser så att om Strömsund vill göra vissa utvecklingsinsatser så är de sannerligen inte samma som i Östersund [...]*

- Regional utvecklingsstrateg.

Tanken är därmed att i framtida arbete undersöka vad som behöver göras var, istället för att utgå från att en utvecklingsmodell fungerar för samtliga medlemskommuner. Som en del i det arbetet har olika geografiska förutsättningar inom regionen också identifierats, vilka också är tänkta att ligga till grund för framtidens utveckling. En annan del i den beskrivna omställningen handlar om hållbar tillväxt och att försöka hitta vad detta innebär för varje enskild medlemskommun. Förhoppningen är att därigenom ge mer jämlika förutsättningar och möjligheter för utveckling i hela regionen.

*Och vi har pratat väldigt mycket om det här att 'vilken är styrkan med eran kommun, vad har ni att bidra till andra kommuner och vad kan andra kommuner bidra med till er' och så.*

- Regional utvecklingsstrateg.

Den regionala utvecklingsstrategen beskriver även att det kan vara läge att diskutera huruvida antalet samarbetsplattformar i regionen bör minskas. Informanten beskriver det som att de kommunala representanterna är få och ofta medverkar i många olika roller, vilket leder till att mycket av deras tid läggs i möten. Genom att skära ner på antalet plattformar kan möjligen mer tid frigöras för de kommunala representanterna som då kan arbeta med mer kommunspecifika frågor. Informanten poängterar dock att majoriteten av de regionala samarbetena fungerar bra och ger goda resultat.

*Vi på regionen vill ju inte heller köra slut på kommunerna. [...] Man märker att de kommunala tjänstepersonerna har en förmåga att hamna i väldigt många olika arbetsuppgifter och då förstår man ju också att det kan bli slitsamt och att man inte riktigt hinner med allt och att sätta sig in i allt [...]*

- Regional utvecklingsstrateg.

Även digitaliseringsmöjligheten nämns i samband med samarbeten. Här resonerar informanten om att digitala möten ytterligare skulle ge kommunens representanter mer tid som annars hade ägnats åt transport över stora avstånd. Just under den period då studien utförts har digitala möten av tvång blivit norm, då pandemin orsakad av covid-19 medfört vissa reserestriktioner. Detta ses som ett bra test, som visat att resfria möten faktiskt är möjliga och förhoppningen är att ta med denna insikt även framåt. Digitaliseringen kan även ge andra möjligheter, menar informanten, genom att möjliggöra för de med fritids- eller sommarhus i regionen att jobba därifrån och därmed tillbringa mer tid i regionen. Detta är något de ser vissa tendenser av redan nu.

Genom att förstå varje kommuns enskilda svårigheter snarare än att utgå från globala trender menar informanten att möjligheterna för ett gott samarbete också ökar. Speciellt i relation till tillväxtparadigmet kan ett förändrat språk göra skillnad. Generellt menar den intervjuade att just tillväxt ofta kan vara svårt att bortse från i och med att det varit det rådande paradigmet under relativt lång tid. Regionen kan därför gå i bräsch och leda en förändring där anpassning blir mer accepterad och inte synonymt med något negativt.

*Så jag tror att, den här normen pratar vi ganska mycket om, att det handlar ju inte om vart tillväxt sker och inte, utan det handlar om att hitta bästa förutsättningarna för utveckling, och den förutsättningen kan vara en anpassning, likaväl som en investering.*

- Regional utvecklingsstrateg.

*[Det gäller att] veta vilka krafter du har emot dig egentligen, så att man verkligen identifierar dem, då tror jag att man också kan acceptera på ett annat sätt att 'okej vi kanske inte kommer få den här enorma tillväxten' [...] vi måste liksom sy om kostymen så att den passar oss, så får vi jobba därifrån. Har man en för stor kostym hela tiden så*

*har man ju aldrig kraft att jobba med utveckling egentligen. Så det där är ju någonting vi känner att vi behöver prata mer om här också faktiskt.*

- Regional utvecklingsstrategi.

## 5. ANALYS & DISKUSSION

I det här kapitlet analyseras studiens resultat och knyts an till den tidigare forskningen. Här besvaras även studiens tredje frågeställning.

### *5.1 Andra strategier för ett framgångsrikt anpassningsarbete i krympande samhällen*

Trots den här studiens begränsade omfattning har vissa idéer och tankar kunnat identifieras som utgångspunkter för möjliga framtida strategier, för att på en samhällelig nivå hantera en befolkningsminskning i berörda kommuner. En av dessa kan återfinnas i det faktum att en minskande befolkning, som dessutom har en förändrad demografi med färre i arbetsför ålder, även skapar allt färre arbetstillfällen (Malmberg & Korpi 2000). Därför är Strömsunds kommuns arbete för att behålla företag och att locka till sig nya en viktig strategi för att i slutändan öka eller behålla sin befolkning. Även i en mer generell och universell strategi kan detta vara en viktig delåtgärd.

Både politiker och tjänstemän ser en gångbar väg framåt genom att digitalisera tjänster och service. Detta går i linje med Verma och Taegens (2019) slutsatser om hur service på ett nytt sätt ska kunna erbjudas till samtliga invånare trots långa avstånd. Detta skulle medföra stora fördelar i en glesbefolkad kommun som Strömsund, men innebär också att den fysiska kontakten blir mindre, vilken kan vara angelägen i exempelvis arbetet med att diagnosticera sjukdomar eller i utbildningen. Särskilt viktig kan den fysiska aspekten vara för att upptäcka misshandel eller andra oegentligheter. Om digitaliseringen innebär ett regionalt eller mellankommunalt samarbete skulle den också kunna medföra att viss kompetens inte längre finns i varje kommun. Fördelarna med digitalisering kanske ändå överväger eventuella nackdelar. Bland annat möjliggörs fjärrundervisning, som också lyfts av informanterna som en potentiell lösning, vilken i så fall skulle kunna medföra att lärare på centralorten kan bedriva utbildning ute på landsbygden. Rimligen skulle en fjärrundervisning också komma att utvecklas och förbättras än mer i framtiden, om formatet ger tillräckligt goda resultat.

Oavsett om kommunen tar fram strategier för en minskande befolkning, en 'plan b', eller om anpassning sker när den blir nödgad då budgeten inte räcker till, så blir anpassning alltid en fråga om svåra politiska beslut vilket lyfts både av informanterna och av Syssner (2018). Även om det utifrån ett perspektiv skulle vara önskvärt med en centralisering som gynnar de

allra flesta kommuninvånarna så är det alltid några som kommer att missgynnas av servicens minskade rumsliga utbredning.

I en mer allmängiltig strategi för anpassning, eller för att hantera krympning, kanske olika former av medborgardeltagande eller samskapande mellan medborgare och kommun bör finnas med. Vikten av gemenskap och andra sociala värden poängteras i flera studier samt i informanternas svar (Ubarevičienė & van Ham 2017; Verma & Taegen 2019; Syssner 2018; Wirth et al. 2016). Genom att involvera människor i arbetet och utvecklingen av samhället skulle en tydligare känsla för platsen kunna skapas, vilket i sin tur potentiellt kan leda till att fler stannar eller flyttar tillbaka efter exempelvis genomförd utbildning på annan ort. Eftersom de intervjuade informanterna alla beskrev svårigheterna med att politiskt besluta om anpassning, främst i form av effektivisering och centralisering, skulle större medborgardeltagande kunna vara en lösning. Om kommunens invånare är insatta i de begränsningar kommunen måste planera utifrån och dessutom upplever att deras röst i olika frågor blir hörd, kan det bli enklare för dem att acceptera de förändringar som måste göras.

Ett annat exempel på strategier, som tas upp i Wirth et al. (2016) men som inte diskuteras i någon hög grad av de intervjuade informanterna, är en större statlig inblandning i viss välfärdsservice. Där Sverige har gått från statligt styre av exempelvis skolväsendet, till ett kommunalt dito (Blomqvist 2004; Lundberg & Åmark 2010), kan en - möjligen något radikal - idé vara att åter lägga utvecklingen och upprätthållandet av skolan på staten. Frågan blir då om en ökad centralisering skulle ske, eller om en sådan förändring skulle innebära att skolor i glesa områden i en högre grad kunnat fortsätta existera. Fortsättningen av en sådan diskussion lämnas till framtida studier som snarare undersöker det kommunala styret och det neoliberala skiftet i svensk välfärd.

I SOU (2020) lyfts kommunal samverkan och sammanslagningar som potentiella lösningar för att öka kommunens driftskapacitet och utvecklingskapacitet (se 2.3.4). Detta har delvis bekräftats av intervjuerna som genomförts i den här studien, där det framgick att kommunen ingår i flera samverkansprojekt. Informanterna ser dock en risk med för många sådana projekt, som utöver sina förtjänster dels kan vara ansträngande för redan tunna organisationer och dels kan leda till dränering av kompetens och därmed ett ökat beroende. Samtidigt visar utredningen att kommuner inte samverkar inom de budgetmässigt tyngsta områdena, äldreomsorg och grundskola. Det skulle därför vara intressant att se om samarbeten inom dessa områden hade kunnat utvecklas ytterligare i framtiden. Vad gäller kommunsammanslagningar kan detta potentiellt vara en lösning för areellt mindre kommuner



med vikande befolkningsunderlag, men någonstans bör det rimligen finnas en övre gräns för hur areellt stora kommunerna kan bli. Stora avstånd och ökad gleshet innebär sannolikt en svårare situation för verksamheter med administrativa utmaningar och ökade kostnader som följd.

## *5.2 Hinder för utveckling i krympande kommuner*

Det är också viktigt att poängtera att dagens administrativa indelning av kommungränser kan sägas vara föråldrad och inte vara anpassad efter det föränderliga samhälle vi lever i idag. Sammanslagningar skulle kanske snarare göras utifrån kommuners önskemål; lösningen tycks inte ligga i sammanslagningar utan snarare - även här - i alternativa smarta lösningar, digitalisering och differentiering av lagar mellan stad och landsbygd.

Med detta kan kommunala planinstrument komma att behöva förändras och omvärderas för att på ett ändamålsenligt sätt kunna användas av krympande kommuner. Istället för enbart tillväxt måste de också kunna hantera 'nedväxt' (eller negativ tillväxt) och minskning (Olausson & Syssner 2016). Detta gäller även de rådande lagar och regleringar för planering och näringsliv vilka svenska kommuner behöver följa. Här kanske en mer platsbaserad eller geografisk reglering hade fungerat bättre för att ge samtliga kommuner en större möjlighet till utveckling på sina egna villkor. Ett alternativ till dagens unisona lagstiftning skulle kunna baseras på exempelvis befolkningstäthet i relation till någon form av geografisk eller territoriell indelning. De kommungruppsindelningar som SKR (2017) tagit fram skulle potentiellt kunna ligga till grund för en slags glidande skala av planeringsrelaterade regler och lagar. Där krävs dock ytterligare vidareutveckling för att rättvist måla upp de enskilda kommunernas förutsättning, både geografiskt och befolkningsmässigt. Regler och lagar som utformats utifrån varje plats förutsättning skulle potentiellt kunna leda till att landsbygden får ett något enklare läge att arbeta utifrån.

Samtidigt är detta naturligtvis svårt att statligt motivera. Genom unisona lagar förenklas det statliga arbetet då gråskalor undviks. De gör det också enklare att förklara på vilka grunder ett beslut tagits, vilket kanske varit svårt med mer platsbaserade regler där en kommun fått igenom en utvecklingsåtgärd men inte en annan. Dock kan en ojämlikhet ses även nu, där rådande reglemente gynnar samhällen och städer med tillväxt (Haase et al. 2012; Haase, Athanasopoulou & Rink 2016). Vissa regler, såsom strandskydd vilket lyfts av informanterna, kan anses onödiga och direkt motverka landsbygdens utveckling samtidigt

som de helt självklart behövs i samhällen eller kommuner med hög befolkningstäthet. Det är alltså inte en helt lätt nöt att knäcka.

Även andra fall, som det nationella bredbandsmålet, kan anses omöjliga för enskilda kommuner att leva upp till. Just gällande bredband och fiber, som är nödvändigt för att kunna ställa om mot en mer digitaliserad service, finns uppenbara problem kring finansieringen i framför allt glesa strukturer. Privata aktörer är, självklart, inte intresserade av att investera i områden där kundunderlaget inte väger upp mot kostnaden för att bygga ut bredbandet. Att bygga ut bredband till alla platser där det bor människor blir väldigt dyrt och det finns en risk att folk kanske ändå inte kommer bo på några av platserna dit fiber har dragits om ett par år; en dålig investering. Samtidigt minskar sannolikheten att människor, och i synnerhet unga och barnfamiljer som är särskilt attraktiva för en kommun, vill flytta in om detta inte finns. Detta medför, som nämnts i resultatet, att kommunerna måste gå in för att kunna möta det nationella kravet vilket i sin tur kräver oerhörda investeringar. Paradoxalt kan alltså digitaliseringen begränsas i de områden som är i störst behov av den på grund av den glesa befolkningen och de stora avstånden. Liknande paradoxer kan också ses i annan infrastruktur, bland annat vägar. Här kan kommunen dock inte gå in och investera på samma sätt då det statliga vägnätet sköts av Trafikverket. Informanterna på kommunen upplever att myndigheten satsar på de vägar som används mest, vilket sällan omfattar vägar i glest bebodda landsbygdskommuner. Detta leder i sin tur till sämre vägar och sänkta hastighetsbegränsningar med ökade relativa avstånd som följd.

*Gleshet är dyrt, infrastrukturellt.*

- Chef, Framtids- och utvecklingsförvaltningen.

## 6. SLUTSATS

Under arbetets gång har det visat sig att det sällan är så enkelt som studiens syfte gör gällande - anpassningsstrategier är åtminstone i viss utsträckning platsbundna och lösningarna därmed specifika för en viss kontext. Studiens resultat visar också att det ur en politisk synvinkel ofta är svårt att ha en strategi som är riktad mot anpassning, centralisering och som medför att vissa invånare i kommunen kommer att få längre till särskild service.

Strategier för att öka kommunens befolkning är generellt mångfacetterade och spänner över ett vidsträckt fält. Bland dessa återfanns marknadsföringsinitiativ riktade mot både individer och företag, ett nära samarbete med befintligt näringsliv och väl avvägda samverkansprojekt vars syfte är att bidra med bättre förutsättningar för kommunens invånare. Liknande strategier hittades också i tidigare forskning (se Wirth et al. 2016; Verma & Taegen 2019; Ubarevičienė & van Ham 2017; Syssner 2018).

Informanterna hade flera goda idéer och tankar kring strategier kommunen skulle kunna använda. Däremot var det få av dessa idéer som i dagsläget kunde sättas i verket, mycket på grund av nationell lagstiftning men också just för att det inte vore politiskt möjligt. Därför blir svaret på den tredje formulerade frågeställningen både ett ja och nej: det finns strategier, dock sällan bekräftat framgångsrika, som kommunen *skulle kunna* använda, men det är få av dessa som faktiskt *går* att använda idag.

En rad tankar, idéer och förslag för att skapa en generell och översiktligt applicerbar anpassningsstrategi har tagits upp i kapitel 5. Av dessa är det tanken om differentiering som tydligast framstår som angelägen att ta vidare. Genom att differentiera planerings- och utvecklingslagstiftning och istället ha en territoriellt baserad lagstiftning är det troligt att skillnaderna mellan olika platser skulle tas i beaktning i större utsträckning än i nuläget. Att på ett mer genomgripande sätt utgå från platsens förutsättningar i den kommunala och regionala planeringen upplevs av författarna som framåtsyftande. Det gamla mottot om att "satsa där det redan växer" anses i sin tur förlegat då detta visat sig förstärka den ojämna utvecklingen i landet (Haase et al. 2012; Syssner 2018). Trots nationella regelverk och neoliberala globaliseringsprocesser kommer platser alltid att vara geografiskt bundna i rummet.

Differentierad planerings- och utvecklingslagstiftning handlar inte om att minskande kommuner ska specialbehandlas. Snarare anser författarna att lagstiftningen bör ses över i relation till vad *syftet* med exempelvis strandskydd eller restriktioner kring byggnation på jordbruksmark *faktiskt är*. Det ska också sägas att detta är lagstiftning som författarna i

grunden tycker är positiv trots att den för närvarande inte är optimalt tillämpad över hela landet. Det går att argumentera för att differentiering idag redan sker - där den dock snarare ger fördelar till tillväxtzoner. Ett exempel är just byggnation på jordbruksmark vilket är - och enligt författarna bör vara - debatterat (i och med att exploatering av jordbruksmark innebär att den mer eller mindre permanent förstörs). Ändock är det författarnas uppfattning att regleringar enklare ruckas på och förändras i de fall då staden behöver växa.

Ytterligare ett stort problem kan återfinnas i det konkurrensbaserade system i vilket de svenska kommunerna, europeiska städer och länder verkar. När de ska konkurrera med varandra om befolkning och i synnerhet ung och företagsam sådan (vilket även det kan ifrågasättas) så riskerar de krympande kommunerna att ytterligare missgynnas (Haase, Athanasopoulou & Rink 2016; Syssner 2018). Ska platser konkurrera som på en marknad om befolkning, investeringar, företagsetableringar och nationella satsningar borde det rimligtvis finnas ett regelverk mot konkurrensnackdelar liknande det för företag.

Då studien bekräftar den strömning av tankar som tas upp i aktuell forskning gällande alternativa strategier bort från ständig och stadig tillväxt, antyds att vi är i något slags skifte där sprickan mellan det urbana och det rurala utgör ett vägskäl (Haase et al. 2012; Syssner 2016; Hela Sverige Ska Leva! u.å.). Ett alternativt sätt att arbeta kring kommuner som försöker 'krympa smart' hade kunnat handla om att fokusera på utjämning av de nationella och regionala ojämlikheter som uppstår mellan centrum och periferi. Ömsesidig hänsyn mellan stad och land och främjande av utveckling i alla delar av landet, utifrån platsers och samhällens olika förutsättningar, kunde hjälpa till att läka sprickan mellan stad och land.

## 6.1 Ytterligare forskning

Den här studiens resultat kan bara uttala sig om den studerade kommunen. Trots detta kan den relateras till ett större forskningsfält som handlar om att undersöka utvecklingsmöjligheter och strategier för kommuner med en minskande befolkning. Här ingår även urbanisering, demografiska förändringar, tillväxtnorm och en kritik av denna. Målet är inom sådan forskning, inom samhällsplaneringen och tillika inom ramen för den här uppsatsen att undersöka hur det går att möjliggöra ett gott liv för alla invånare i samhället, oavsett var dessa är bosatta.

Den här studien är begränsad till *en* undersökt kommun med egna storleksmässiga, befolkningsmässiga och geografiskt specifika förutsättningar. Det vore därför intressant om den följdes upp av fler studier som undersöker andra befolkningsmässigt minskande

kommuner med annan karaktäristik. Detta skulle kunna bidra till att kategorisera de universella likheterna mellan platser som minskar och därmed ge bärkraftiga förslag på strategier för dessa olika men samtidigt lika platser. Vidare har den här studien fokuserat på perspektivet hos dem med ansvar i den minskande kommunen och perspektivet som är den regionala utvecklingsstrategens. Perspektivet hos kommuninvånaren har saknats och skulle även detta vara intressant att belysa. Inte minst utifrån frågor som medborgarengagemang och samskapande, men även utifrån frågor om hur man ser på den minskande kommunens strategier. Eftersom ökat medborgarinflytande ses vara en gångbar strategi för minskande kommuner behöver de politiskt svåra frågorna om centralisering och skolnedläggningar diskuteras utifrån invånarnas perspektiv.

Ytterligare forskning på ämnet utanför Sveriges gränser vore också önskvärd, då krympande samhällen och processerna relaterade till dessa är globala fenomen. Att ytterligare kartlägga minskande platser utifrån en tillväxtnorm som varit stark i västvärlden åtminstone sedan 90-talet är första steget mot att kunna formulera lösningar på den här samhällsutmaningen. Eftersom strategier och lösningar uppenbart är nödvändiga på en global skala skulle det också vara intressant med fler studier kring hur olika platsspecifika lösningar kan replikeras mellan länder, regioner och samhällen.

# KÄLLFÖRTECKNING

## Tryckta källor

Amcoff, J. (2015) Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet. I Sveriges Kommuner och Landsting (red.) *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. LTAB.

Anderstig, C. (2012) *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050*. Stockholm: Regeringskansliet.

Blomqvist, P. (2004) The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. I *Social Policy & Administration*, 38 (2), s. 139 – 155.

Boverket (2012) *Vision för Sverige 2025*.

Bryman, A. (2012) *Social research methods*. 4:e upplagan. New York: OUP

Castree, N., Kitchin, R. & Rogers, A. (2013) *A dictionary of Human Geography*. Oxford: OUP

Christaller, W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*.

Dicken, P. (2015) *Global Shift – Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 7:e upplagan. New York: The Guilford Press

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. E. & Wängnerud, L. (2017) *Metodpraktikan : Konsten Att Studera Samhälle, Individ Och Marknad*. 5:e upplagan. Stockholm: Nordstedts.

ESPON (2020) *European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*.

Fjertorp, J. (2013) Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar? I *Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie*, 17. Kommunforskning i Väst.

Gren, M. & Hallin, P-O. (2003) *Kulturgeografi – en ämnesteoritisk introduktion*. Stockholm: Liber

Haase, A., Athanasopoulou, A. & Rink, D. (2016) Urban shrinkage as an emerging concern for European policymaking. I *European Urban and Regional Studies*, 23(1), s.103 – 107.

Haase, A., Hospers, G. J., Pekelsma, S., & Rink, D. (2012). *Shrinking areas: Front-runners in innovative citizen participation*. The Hague: European Urban Knowledge Network.

Hedlund, M. & Lundholm, E. (2015) Restructuring of rural Sweden – Employment transition and out-migration of three cohorts born 1945–1980. I *Journal of Rural Studies*, 42, s. 123 – 132.

Hedlund, M. (2017) *Growth and decline in rural Sweden: Geographical distribution of employment and population 1960–2010*. Umeå: Umeå Universitet.

Hermelin, B. (2019) Tyngdpunktsförskjutningar mellan kommunala planeringsområden. I Forsberg, G. (red.) *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Stockholm: Liber, s. 118 – 126

Keim, K-D. (2006) Peripherisierung ländlicher Räume. I *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37, s. 3 – 7.

Larsson Taghizade, J. & Lindbom, A. (2014) Protest against Welfare Retrenchment: Healthcare Restructuring in Sweden. I *Scandinavian Political Studies*, 37 (1), ss. 1 – 20.

Larsson, B., Letell, M. & Thörn, H. (2012). Transformations of the Swedish Welfare State: Social Engineering, governance and governmentality – An Introduction. I Larsson, B., Letell, M. & Thörn, H. (red.) *Transformations of the Swedish welfare state – from social engineering to governance?* London: Palgrave Macmillan Limited, s. 3 – 22.

Lundberg, U. & Åmark, K. (2010) Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000. I *Scandinavian Journal of History*, 26 (3), ss. 157 – 176. DOI: 10.1080/034687501750303837

Malmberg, B. & Korpi, M. (2000) *Rapport 8: Befolkningsutveckling och välfärd*. Stockholm.

Murray, W. E. (2016). Changing rural worlds – a global view. I Daniels, P., Bradshaw, M., Shaw, D., Sidaway, J., & Hall, T. (red.) *An introduction to human geography*. 5:e upplagan. New York: Pearson, s. 226 – 245.

Niedomysl, T. (2006) Promoting rural municipalities to attract new residents: An evaluation of the effects. I *Geoforum*, 38, ss. 698 – 709.

Olausson, A. & Syssner, J. (2016) Översiktsplanering i kommuner som krymper. I *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118 (2) s. 221 – 245.

Rauhut, D. & Kahila, P. (2012) Youth unemployment, ageing and regional welfare: The regional labour market policy response to ageing in Sweden. I *European Spatial Research and Policy*, 19 (1), ss. 111 – 127.

Rönnlund, M. & Tollefsen, A. (2016) *RUM: Samhällsvetenskapliga perspektiv*. Stockholm: Liber

Slater, T (2016) The rise and spread of capitalism. I Daniels, P., Bradshaw, M., Shaw, D., Sidaway, J., & Hall, T. (red.) *An introduction to human geography*. 5:e upplagan. New York: Pearson, s. 37 – 58.

Syssner, J. (2018) *Mindre många: Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press

Tonell, L. (2019) Samhällsplaneringens nyckelverktyg och arbetsformer. I Forsberg, G. (red.) *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Stockholm: Liber, s. 45 – 56

Ubarevičienė, R. & van Ham, M. (2017) Population decline in Lithuania: who lives in declining regions and who leaves? I *Regional Studies, Regional Science*, 4 (1), s. 57 – 79.

Verma, I. & Taegen, J. (2019) Access to services in rural areas from the point of view of older population—a case study in Finland. I *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16 (23).

Wirth, P., Elis, V., Müller, B. & Yamamoto, K. (2016) Peripheralisation of small towns in Germany and Japan – Dealing with economic decline and population loss. I *Journal of Rural Studies*, 47, s. 62 – 75.

Woods (2004) *Rural Geography - Processes, responses and experiences in rural restructuring*. London: Sage

## Digitala källor

FN (2019) *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/> [2020-04-10]

Globalis (u.å) *Antal fertila*. <https://www.globalis.se/Statistik/Antal-fertila> [2020-05-10]

Hela Sverige ska leva! (u.å.) *Vår strategi*. <https://helasverige.se/om-oss/det-haer-vill-vi/vaar-strategi/> [2020-05-10]

Nationalencyklopedin (u.å.a) *Glesbygd*. <https://www-ne-se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/glesbygd> [2020-05-10]

Nationalencyklopedin (u.å.b) *Urbanisering*. <https://www-ne-se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/urbanisering> [2020-05-12]

Nationalencyklopedin (u.å.c) *Demografi*. <https://www-ne-se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/demografi> [2020-05-10]



SCB (2018) *Summerad fruktsamhet 2000-2018*.

[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101H/FruktsamhetSum/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101H/FruktsamhetSum/) [2020-05-05]

Statistiska Centralbyrån (2017) *Kommungrupper: Sveriges kommuner och landstings indelning*.

<https://www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/skl-kommungrupp.pdf> [2020-05-15]

Statistiska Centralbyrån (2020a) *Invånare per kvadratkilometer efter region, kön och år: 2019*

[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101C/BefArealTathetKon/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101C/BefArealTathetKon/table/tableViewLayout1/) [2020-05-15]

Statistiska Centralbyrån (2020b) *Folkmängden i Sveriges kommuner 1950-2019 - enligt indelning 1 januari 2020*.

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--kommun-lan-och-riket/folkmangden-i-sveriges-kommuner-19502019-enligt-indelning-1-januari-2019/> [2020-05-15]

Statistiska Centralbyrån (2020c) *Flyttningsöverskott efter region, ålder, kön och år: 2000-2019*

[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101J/Flyttningar97/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101J/Flyttningar97/table/tableViewLayout1/) [2020-05-15]

Statistiska Centralbyrån (2020d) *Levande födda efter region, moderns ålder och år*.

[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101H/FoddaK/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101H/FoddaK/table/tableViewLayout1/) [2020-05-15]

Statistiska Centralbyrån (2020e) *Döda efter region och år*.

[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101I/DodaHandelseK/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101I/DodaHandelseK/table/tableViewLayout1/) [2020-05-15]

Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24. Stockholm: Statskontoret.

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/201624.pdf> [2020-05-13]

Strömsunds kommun (2014) *Översiktsplan för Strömsunds kommun*.

[https://www.stromsund.se/download/18.fee518159b54f1b66e1e8c/1486721856107/O%CC%88versiktsplan%202014\\_webb.pdf](https://www.stromsund.se/download/18.fee518159b54f1b66e1e8c/1486721856107/O%CC%88versiktsplan%202014_webb.pdf) [2020-04-01]

Sveriges Kommuner och Regioner (2017) *Kommungruppsindelning 2017*.

<https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

Sveriges Kommuner och Regioner (2019) *Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.* <https://rapporter.skr.se/ekonomirapporten-oktober-2019.html> [2020-04-09]

Sveriges Kommuner och Regioner (2020) *Utjämningsystem.* <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningssystem.1917.html> [2020-05-13]

## Muntliga källor

### ***Strömsunds kommun***

Chef, Framtid och utvecklingsförvaltningen. Personintervju 2020-04-16.

Chef, Miljö- och byggavdelningen. Personintervju 2020-04-16.

Ordförande i det kommunala bostadsbolaget. Personintervju 2020-04-17.

Ordförande i kommunfullmäktige. Personintervju 2020-04-23.

Ordförande i kommunstyrelsen. Personintervju 2020-04-24.

### ***Region Jämtland-Härjedalen***

Regional utvecklingsstrateg. Personintervju 2020-04-28.

# BILAGOR

## *Bilaga 1: Intervjuguide - Politiker och tjänstemän i Strömsunds kommun*

### Inledning

*Några inledande ord om syftet med intervjun och hur den är upplagd*

*Vill du berätta lite om ditt verksamhetsområde*

*Hur hamnade du där du är?*

### Att verka i en kommun med minskande befolkningsunderlag

Hur upplever Du att det är att arbeta i Strömsunds kommun?

Hur påverkas det arbetet av befolkningsutvecklingen?

- Vilka möjligheter finns enligt Dig?
- Har Du några exempel?
- Vilka utmaningar finns enligt Dig?
- Har Du några exempel?

Påverkas Er kommun ekonomiskt av att minska?

- I så fall hur?

Ser Ni att det skett någon begränsning i den samhällsservice som Er kommun kan erbjuda sina invånare, som kan härledas till befolkningsutvecklingen?

- Om ja, sen när?
- Hurdå?

Påverkas planeringen av den fysiska infrastrukturen, såsom offentliga byggnader, rörledningar och vägnätet av befolkningsutvecklingen?

- Om ja: På vilket sätt?

### Kommunala strategier

Vilka strategier arbetar Ni på Strömsunds kommun utifrån i det långsiktiga planeringsarbetet relaterat till befolkningsutveckling?

- Sen när?
- Varför dessa?
- Vilket resultat upplever ni att strategierna har?

Finns det andra strategier Ni skulle kunna använda?

- Hur omvärderas strategier utifrån resultat?

Arbetar ni också med strategier på kort sikt?

- Om ja: Vilka?
  - Varför dessa?
  - Vad ser Ni att de har gett för resultat?
- Om nej: Varför inte?

Hur samverkar de olika förvaltningarna i kommunen?

- Finns en samsyn kring hur kommunen ska arbeta och utvecklas?
- Om ja: upplever Ni att samsynen påverkar hur kommunens arbete fortskrider?
  - I så fall, hur?
- Om nej: upplever Ni att bristen på samsyn påverkar hur kommunens arbete fortskrider?
  - I så fall hur?

#### Regionala och mellankommunala samarbeten

Finns några mellankommunala samarbeten vilka Strömsund är en del i ?

- I så fall vilka?

Finns några regionala samarbeten som Strömsund deltar i?

- I så fall vilka?

Om ja: Vilka möjligheter ger dessa samarbeten för Strömsund?

- Vilka utmaningar skapar dessa samarbeten för Strömsund?

Finns några samarbeten som Du skulle vilja se Strömsund vara en del av?

- Varför?

#### Marknadsföring

Marknadsför sig kommunen på något sätt?

- Vilka?

Ger kommunen stöd till entreprenörer och gör den investeringar i företag och besöksnäring?

- I så fall vilka?

Om ja: Ser kommunen några resultat av de här satsningarna?

- Vilka?

### Anpassning & alternativa strategier

På vilka sätt anpassar sig kommunen för det minskande befolkningsunderlaget?

- Finns ett aktivt anpassningsarbete?
- Planerar Ni för anpassning strategiskt eller sker anpassning när behovet dyker upp?

Vilka förvaltningar arbetar med anpassning?

Finns det verksamheter inom kommunen som bedrivs eller förläggs på ett annat sätt än tidigare (ex. att man gör saker på ett annat sätt än konventionellt eller så som man brukar göra)?

- Om ja: Vilken typ av verksamheter?

### Egna förslag

Finns det några strategier du hade velat se att kommunen testade?

- Vad hade de kunnat ge för utfall tror Du?
  - Vad finns det för hinder för Er att använda denna/dessa?
-

## ***Bilaga 2: Intervjuguide - Regional utvecklingsstrateg, Region Jämtland-Härjedalen***

### Inledning

*Några inledande ord om syftet med intervjun och hur den är upplagd*

*Vill du berätta lite om ditt verksamhetsområde*

*Hur hamnade du där du är?*

### Regionala strategier

Vilka strategier arbetar Ni på regionen utifrån i det långsiktiga planeringsarbetet, kopplat till befolkningsutveckling i medlemskommunerna?

- Sen när?
- Varför dessa?
- Vilket resultat upplever ni att strategierna har?

Arbetar Ni också med sådana strategier på kort sikt?

- Om ja: Vilka?
- Varför dessa?
- Vad ser Ni att de har gett för resultat?
  - Om nej: Varför inte?

Upplever Du att det finns en samsyn hos medlemskommunerna kring hur regionen ska utvecklas?

- Om ja: upplever Du att samsynen påverkar hur regionens arbete fortskrider?
  - I så fall, hur?
- Om nej: upplever Du att bristen på samsyn påverkar hur regionens arbete fortskrider?
  - I så fall hur?

### Regionala samarbeten

Vi har förstått att det finns en mängd regionala och mellankommunala samarbeten i regionen. Hur upplever Du generellt att dessa fungerar?

- Vilka möjligheter ger dessa samarbeten för den enskilda kommunen?
- Vilka utmaningar skapar dessa samarbeten för den enskilda kommunen?

Hur fördelas resurser mellan medlemskommunerna och mellan region och kommun i dessa samarbeten?

- Sker någon typ av resursoptimering eller "utjämning" genom de regionala samarbetena?

### Marknadsföring

Vilka marknadsföringsstrategier använder sig regionen av?

- Varför?
- Får regionens minskande kommuner, exempelvis Strömsund, utrymme i dessa strategier?

### Anpassning & alternativa strategier

Sker ett regionalt anpassningsarbete relaterat till att vissa kommuner i regionen minskar sett till befolkning?

- Om ja: I vilken utsträckning?
- Om nej: Varför inte?

Hur hanteras de, för den enskilda kommunen, mycket komplexa frågorna kring anpassning och centralisering från ett regionalt håll?

- Det har framkommit att de här frågorna är svåra att jobba med politiskt i en minskande kommun, hjälper regionen till med att hantera dessa frågor?
  - Om ja: På vilket sätt?

### Egna förslag

Finns det några strategier Du hade velat se att minskande kommuner i regionen testade?

- Vad hade de kunnat ge för utfall tror Du?
  - Vad finns det för hinder för dem att använda denna/dessa?
-