



Politik för kommuner som krymper

Josefina Syssner

Rapport 2014:4



Linköpings universitet

Politik för kommuner som krymper

Josefina Syssner



Linköpings universitet

Politik för kommuner som krymper

Författare: Josefina Syssner

Omslagsbild: Josefina Syssner

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2014:04

ISBN 978-91-7519-231-4

ISSN 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2014

Innehåll	
Förord	5
Sammanfattning	6
1. Inledning	7
2. Tidigare forskning	9
3. Teoretiska utgångspunkter	11
Lokal anpassningspolitik	12
4. Metod och material	13
4.1 Fallkommuner	13
4.2 Studiens empiriska material	14
4.3 Diskursanalys som metod	15
5. Resultat	17
5.1 Demografi är en viktig fråga	17
5.1.1 Kommunens ekonomi påverkas	17
5.1.2 Kommunens kompetens påverkas	19
5.2 Demografi är en svår och känslig fråga	21
5.2.1 Yttre press, inre strategier	21
5.2.2 Svårt att prata om minskande befolkning.	23
5.3 Anpassningspolitiska åtgärder	24
5.3.1 Effektivisering, resursförflyttning och besparingar	25
5.3.2 Mellankommunala samarbeten	29
5.3.3 Riva byggnader	31
5.3.4 Civilsamhället	33
5.4 Avsaknad av långsiktiga strategier	35
6. Avslutande diskussion	38
Källförteckning	41
Skriftliga källor	43
Muntliga källor	43
Förberedande intervjuer	43
Fokusgrupper	43
Övriga möten	44

Förord

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) arbetar med att stödja och bedriva kommunstrategiskt relevant forskning. Vi arbetar med att återföra nyvunnen kunskap till kommunerna och med att skapa möten mellan kommunföreträdare och forskare. Vår målsättning är att utgöra ett nationellt kraftcentrum för strategisk kommunforskning, och att samtidigt fungera som en vetenskaplig resurs i kommunernas övergripande utvecklingsarbete.

I den här rapporten lyfter Josefina Syssner fram en av kommunsveriges stora utmaningar; den ojämlika befolkningstillväxten som skapar än mer olikartade planeringsförutsättningar mellan små och stora, växande och krympande kommuner. Rapporten utgår ifrån konstaterandet att tillväxten – åtminstone i strikt demografiska termer – uteblir i nästan hälften av Sveriges kommuner. Detta trots decennier av intensivt tillväxtarbete. Med detta som utgångspunkt argumenterar Syssner för att kommuner som krymper också bör utveckla en politik som syftar till att anpassa kommunen till de nya omständigheter som en krympande befolkning medför.

Vår förhoppning är att vi med denna rapport ska bidra till en livaktig och konstruktiv dialog om de krympande kommunernas framtid.



Brita Hermelin,
Professor, Centrum för kommunstrategiska studier.

Sammanfattning

Denna rapport bygger på en studie genomförd i fem kommuner som krymper. Syftet har varit att undersöka hur lokala beslutsfattare inom politik och förvaltning uppfattar och beskriver de utmaningar som följer av en långvarig befolkningsminskning. Studien har också syftat till att undersöka hur dessa beslutsfattare hanterar demografisk tillbakagång, och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av att befolkningen minskar.

Resultaten visar att beslutsfattarna uppfattar demografin som en viktig planeringsförutsättning. Studien pekar emellertid också på att kommunala företrädare ofta pratar om det faktum att befolkningen minskar. I lokal och regional utvecklingspolitik har normen länge varit tillväxt. De som företräder kommuner som inte växer – åtminstone inte i demografisk mening – tycks se utebliven tillväxt som ett lokalt politiskt misslyckande, trots att utebliven tillväxt många gånger kan förklaras med förändringar på nationell och internationell nivå.

Vidare pekar resultaten på att kommuner som krymper likväl vidtar en rad åtgärder för att anpassa kommunens organisation och verksamhet efter de nya förutsättningar som en krympande befolkning innebär. Förändringar av skolans och äldreomsorgens organisation, samverkan med grannkommuner och med civilsamhället är exempel på några sådana åtgärder. Samtidigt formulerar kommunerna i liten utsträckning strategier för att möta de utmaningar som en negativ befolkningsstillväxt medför. Ur ett demokrati- och medborgarperspektiv är det olyckligt.

En av rapportens slutsatser är att kommuner som krymper bör utveckla en så kallad lokal anpassningspolitik – det vill säga en politik som formulerar och preciserar de insatser som man ämnar göra för att anpassa sig till minskande befolkningstal och nya ekonomiska förutsättningar. Samverkan och innovativ organisering kan nämnas som möjliga inslag i en sådan lokal anpassningspolitik.

1. Inledning

Sverige är ett av de länder i EU som urbaniseras i snabbast takt. Urbaniseringen innebär att några kommuner växer, men också att allt fler kommuner står inför en situation där befolkningen gradvis minskar. Ungefär hälften av Sveriges 290 kommuner krymper, och merparten av dessa har gjort det åtminstone sedan 1970-talets början.¹ I flera av dessa kommuner ställs man inför utmaningen att kunna fortsätta erbjuda medborgarna kommunal service med bibehållen kvalitet och att verka för en god och hållbar livsmiljö i kommunen, trots att skatteinkomsterna minskar. Frågan om hur svenska kommuner strategiskt hanterar det faktum att de krymper är alltså högst relevant. Den rör ungefär hälften av Sveriges kommuner, men är trots detta förhållandevis obeforskad.

Denna rapport bygger på en studie genomförd i fem kommuner som krymper². Studiens syfte har varit att undersöka hur lokala beslutsfattare inom politik och förvaltning uppfattar och beskriver de utmaningar som följer av en långvarig befolkningsminskning. Studien har också syftat till att undersöka hur dessa beslutsfattare hanterar demografisk tillbakagång, och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av att befolkningen minskar.

Tre teoretiska antaganden har legat till grund för den studie som presenteras här. För det första har studien utgått ifrån att politik handlar om att fördela värden och resurser i samhället (Easton 1965; Lasswell 1938), och att politik därmed torde bli än viktigare i samhällen där resurserna minskar. För det andra utgår studien ifrån idén om att problemformulering och nulägesanalys spelar en central roll i politisk styrning och ledning (Kooiman 2003: 40ff). Med detta som utgångspunkt blir det intressant att undersöka hur det krympande samhället och dess utmaningar beskrivs och förstås i politiska sammanhang. För det tredje utgår studien ifrån idén om att politiska programförklaringar fyller en viktig funktion i ett demokratiskt samhälle (Oscarsson et al 2008). Detta gör att politiskt formulerade idéer om den krympande kommunens framtid blir särskilt intressanta att studera.

Studien visar att kommuner som krymper uppfattar kommunens demografi som en viktig planeringsförutsättning. Befolkningens storlek och sammansättning är av avgörande betydelse för de kommunala intäkterna, och utgör grundläggande förutsättningar när kommunen ska besluta om vilka

1 SCB; Beräknat på folkmängd/kommun 1972, 1982, 1992, 2002, 2012.

2 Tack till Erik Edwardsson för hjälp med materialinsamling & gott samarbete i projektet hösten 2013.

verksamhetsområden som ska prioriteras framför andra. Studien pekar emellertid också på att kommunala företrädare ogärna pratar om det faktum att befolkningen minskar. I lokal och regional utvecklingspolitik har normen länge varit tillväxt. De som företräder kommuner som inte växer – åtminstone inte i demografisk mening – tycks se utebliven tillväxt som ett lokalt politiskt misslyckande, trots att utebliven tillväxt många gånger kan förklaras med förändringar på nationell och internationell nivå. Vidare pekar studien på att kommuner som krymper likväl vidtar en rad åtgärder för att anpassa kommunens organisation och verksamhet efter de nya förutsättningar som en krympande befolkning innebär. Förändringar av skolans och äldreomsorgens organisation, samverkan med grannkommuner och med civilsamhället är exempel på några sådana åtgärder. Dessa åtgärder kan dock beskrivas som händelsestyrda. De är inte ett resultat av långsiktig planering, utan av att det plötsligt blir politiskt möjligt, eller nödvändigt, att fatta ett visst beslut. Kommunerna formulerar i liten utsträckning strategier som syftar till att möta de utmaningar som en negativ befolkningstillväxt medför. Ur ett demokrati- och medborgarperspektiv är det olyckligt.

En av rapportens slutsatser är att kommuner som krymper bör utveckla en så kallad lokal anpassningspolitik – det vill säga en politik som formulerar och preciserar de insatser som man ämnar göra för att anpassa sig till minskande befolkningstal och nya ekonomiska förutsättningar. Hur en sådan anpassningspolitik kan se ut beror helt på de lokala förutsättningar som den krympande kommunen har. Samverkan och innovativ organisering kan nämnas som möjliga inslag i en sådan lokal anpassningspolitik.

2. Tidigare forskning

En stor del av den forskning som bedrivits avseende krympande städer och kommuner har behandlat dessa processers orsaker. Internationell forskning om krympande städer har bland annat lyft fram förändringar på makronivå, såsom ekonomisk strukturomvandling, avindustrialisering, globalisering, ökad rörlighet inom EU, urbanisering, åldrande befolkning och politiska förändringsprocesser som förklaringar till att vissa städer och kommuner krymper (Reckien & Martinez-Fernandez 2011:1376; Haase et al 2012:10; Hollander & Nemeth 2011:352). Man har också lyft fram förändringar på mesonivå (däribland urban utglesning), och på mikronivå (däribland förändrade preferenser och beteenden hos befolkningen), som förklaringar till att vissa städer och kommuner krymper (Reckien & Martinez-Fernandez 2011:1376). Den bild som framträder i denna forskning, är att negativ befolkningsutveckling orsakas av faktorer som är svåra för den lokala politiken att påverka.

Vidare har forskningen om krympande städer och kommuner handlat om dess konsekvenser. Jonas Fjertorp har i en studie undersökt de ekonomiska effekterna av befolkningsförändringar i svenska kommuner. Den samlade slutsatsen i Fjertorps studie är att befolkningsförändringar är kostsamma – oavsett om kommunen växer eller krymper. I kommuner som växer ökar investeringsbehovet. Dessa investeringar tenderar att lånefinansieras, vilket gör att skuldsättningen per kommuninvånare ökar. I kommuner som krymper ökar istället kostnadsnivåerna per invånare. En minskande folkmängd innebär ett lägre ekonomiskt resultat per invånare, lägre investeringsnivåer, och många gånger en minskande volym anläggningstillgångar (Fjertorp 2013: 28). Flera internationella studier pekar i samma riktning; de arbetsrelaterade skatteinkomsterna tenderar att minska i kommuner som krymper, samtidigt som möjligheten att fördela kostnaderna för förskolor, skolor, vårdinrättningar och äldreomsorg blir begränsad (Haase et al 2012:12; Hollander, 2011: 132). Som en följd av detta tenderar skattesatser och avgiftsnivåer att öka (Fjertorp, 2013).

I Sverige syftar det kommunalekonomiska utjämningssystemet till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i alla rikets kommuner. Kommuner med låg skattekraft kompenseras via bidrag, och kommuner med hög skattekraft får istället betala en avgift in till det så kallade inkomstutjämningssystemet (Folkesson et al 2014). Denna del av utjämningssystemet gör att de kommunalekonomiska effekterna av en minskad skattekraft blir mindre dramatiska. Däremot kompenserar inte utjämningssystemet för de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av utflyttning – som till exempel kan visa sig i form av minskad köpkraft och efterfrågan i den lokala ekonomin, och därtill

förändrade förutsättningar för lokalt näringsliv.

En del av den forskning som intresserat sig för den negativa befolkningstillväxtens konsekvenser har tagit fasta på att benägenheten att flytta över en kommungräns är som störst bland ensamstående, unga, kvinnor, högutbildade och högavlönade (SOU 2003:37, s. 47-48). En konsekvens av detta är att köns- ålders- och inkomststrukturen påverkas i de krympande kommunerna (Amcoff 2004). En konsekvens av att andelen äldre i kommunen ökar, är att kostnaden för äldreomsorg ökar. Kommunalekonomiskt kompenseras kommunerna för en kostnadsdrivande befolkningsstruktur genom den så kallade kostnadsutjämningen i utjämningsystemet (Folkesson et al 2014). Samtidigt finns det mycket som pekar på att en förändrad befolkningsstruktur inte bara har strikt kommunalekonomiska effekter, utan att den också kan leda till norm- och värderingsförskjutningar i krympande kommuner. En förändrad befolkningssammansättning gör enligt vissa bedömare att krympande städer presterar sämre avseende mångfald och socialt kapital, vilket kan leda till att den samlade bilden av kommunens framtid och utveckling förändras (Neumann 2009; ESPON 2013; ADAPT2DC: 9). De ekonomiska konsekvenserna av demografisk förändring kan alltså studeras både i termer av kommunal ekonomi, och i termer av samhällsekonomi.

En annan tydlig konsekvens av att samhällen krymper, är att den fysiska infrastrukturen blir överdimensionerad. Hyreshus står tomma, affärslokaler svåra att hyra ut. Hus och tomter blir svåra att sälja. Den del av näringslivet som är beroende av lokal köpkraft får allt större problem att uppnå lönsamhet. Serviceinrättningar såsom bank, vårdcentral, tandvård läggs inte sällan ner på grund av bristande kundunderlag. Skolor med otillräckligt elevunderlag kan läggas ner, men skolbyggnaderna fortsätter att generera kostnader om de inte kan säljas eller hyras ut till annan verksamhet. Det kommunala utjämningsystemet kompenserar inte för hyreskostnader eller för kostnader för outnyttjad fast egendom. Det gör att frågan om anpassning av lokalbestånd torde vara särskilt viktig för de kommuner som krymper i Sverige.

Forskningsöversikten ovan tyder på att befolkningsmässig tillbakagång i stor utsträckning orsakas av externa, strukturella faktorer som är svåra för den lokala politiken att påverka. Samtidigt visar den att befolkningsmässig tillbakagång leder till utmaningar och problem för lokalsamhället, och därmed för den lokala politiken. Detta är ett starkt argument för att undersöka i vilken mån de svenska kommuner som krymper utvecklar strategier för hur den befolkningsmässiga tillbakagången ska hanteras. Frågan om hur svenska kommuner strategiskt hanterar det faktum att de krymper är högst relevant; den rör ungefär hälften av Sveriges 290 kommuner, men är trots detta förhållandevis obeforskad. Svensk och internationell forskning om lokal utveckling har istället i stor utsträckning handlat om lokal tillväxt och tillväxtpolitik. Få studier har handlat om hur kommuner arbetar strategiskt och långsiktigt med att anpassa sig till minskade befolkningstal och till de förändringar som dessa innebär för den lokala ekonomin. Detta trots att krympande kommuner har varit en realitet i decennier.

3. Teoretiska utgångspunkter

Studien som presenteras i denna rapport utgår från tre teoretiskt grundade antaganden. Ett *första* antagande är att politik handlar om att fördela värden och resurser i samhället, och att politik därmed torde bli än viktigare i samhällen där resurserna minskar, eller där resurserna ökar i mindre takt än kostnaderna. Detta antagande vilar på David Eastons (1965:50) idé om att politik handlar om den "auktoritativa fördelningen av värden i ett samhälle", och på Harold Lasswells (1936) idé om att politik handlar om att avgöra vem som får vad, när, hur och varför. I flera av de kommuner som krymper står de folkvalda inför uppgiften att fördela krympande resurser mellan kommundelar och delar av verksamheter. I en sådan kontext är det särskilt intressant att studera politik och politiska prioriteringar.

Ett *andra* antagande är att problemformulering och nulägesanalys spelar en central roll i politisk styrning och ledning. Jan Kooiman (2003: 40ff) använder begreppet *management of meaning* när han argumenterar för att samhället är så diversifierat att det vore omöjligt att styra det om alla människor gjorde sina egna individuella tolkningar av detsamma. En central aspekt i styrandet, menar Kooiman, är därför att skapa enighet i hur människor uppfattar och tolkar samhället. Carol Bacchi har i sin tur argumenterat för att politiska uttalanden, samtal, texter och dokument är *meningsskapande* sammanhang (Bacchi 2000: 46). Bacchis utgångspunkt är att politiska beslutsfattare, genom de politiska program och åtgärder de beslutar om, bidrar till att skapa föreställningar om vad som är ett problem och vad som inte är det (Bacchi 2000: 47-48), och vad som är möjligt och inte. Bacchi argumenterar också för att varje (politisk) problemformulering bygger på vissa bestämda förgivettaganden eller förförståelser. Med detta som utgångspunkt blir det intressant att undersöka hur det krympande samhället och dess utmaningar beskrivs i politiska sammanhang.

Ett *tredje* antagandet är att politiska programförklaringar fyller en viktig funktion i ett demokratiskt samhälle. I en studie av vallöften skriver statsvetarna Oscarsson, Laurin och Håkansson (2008) att medborgare i en representativ valdemokrati har två viktiga uppgifter; (a) att i allmänna val ge folkvalda mandat att fatta beslut, och (b) att utkräva ansvar från de som röstats fram i föregående val. Dessa två beståndsdelar – mandatgivande och ansvarsutkrävande

– är som Oscarsson et al (2008) skriver, grundläggande i alla statsvetenskapliga modeller för politisk representation. Centralt för såväl mandatgivande som ansvarsutkrävande är de politiska program och strategier som partierna och dess representanter torgför. Precis som mer specifika vallöften fungerar de som ”avsiktsförklaringar inför kommande mandatperioder och som grund för utvärdering av vad partierna har åstadkommit under gångna mandatperioder” (ibid, s. 114). Genom att ta del av politiska program, kan medborgarna ta ställning till om de sympatiserar med partier och kandidater. De kan också ta ställning till om de upplever att förtroendevalda åstadkommit det de lovat under mandatperioden. Med detta som utgångspunkt blir det intressant att studera huruvida politiker i de kommuner som krymper kan presentera uttalade framtida strategier eller politiska program för hur de har för avsikt att hantera det faktum att kommunen krymper.

Lokal anpassningspolitik

Vid sidan av de tre antaganden som presenteras ovan, kommer ett begrepp att vara särskilt viktigt i denna rapport; *lokal anpassningspolitik*. Begreppet anpassningspolitik är tvådelat. Det första ledet, *anpassning*, signalerar att studien handlar om hur svenska kommuner arbetar för att anpassa sig till minskade befolkningstal och de förändrade ekonomiska förutsättningar som det innebär. Fokus på anpassning utgör en av textens avgränsningar, och innebär att intresset inte riktas mot lokal tillväxtpolitik eller av lokala strategier för tillväxt. Det beror inte på att tillväxt eller tillväxtpolitik är oviktigt, utan på att många tidigare studier hanterat denna fråga. Denna studie handlar istället om hur lokala beslutsfattare uppfattar och hanterar en situation där tillväxten uteblir – åtminstone ur strikt demografiskt hänseende.

Begreppets andra led, *politik*, indikerar att offentligt maktutövande – i det här fallet på kommunal nivå står i fokus i studien. Det innebär inte att andra sfärer i samhället – näringslivets eller det civila samhällets sfärer – bedöms som opolitiska eller i avsaknad av makt. Däremot ligger dessa sfärer utanför denna studies avgränsning. Ordet politik indikerar också att studien fokuserar på visioner och idéer, på beslut och prioriteringar som förhandlas fram av politiskt tillsatta företrädare. Det ska poängteras att flera av de som intervjuats är tjänstemän. Utgångspunkt för studien är att även att tjänstemännens utsagor är relevanta; de arbetar i politiskt styrda organisationer, där förvaltningens arbete ska vara möjligt att påverka av medborgare och valda politiker, men har samtidigt ett stort ansvar för att ta fram de underlag som ligger till grund för många politiska beslut (Pettersson 1998: 145).

4. Metod och material

4.1 Fallkommuner

Fem kommuner har ingått i studien; Kinda, Valdemarsvik, Ydre, Åtvidaberg och Ödeshög. Den gemensamma nämnaren för dessa kommuner är att dels att de tillhör Östergötlands län, dels att de under de senaste decennierna uppvisat en negativ befolkningstillväxt. Ett par av de undersökta kommunerna har även uppvisat en svag befolkningstillväxt vid några tillfällen. Detta har varit under senare år. Nedan presenteras kommunernas invånarantal per den 31/12 2013, och dess förändring i tioårsintervaller sedan 1973.

	1973	1983	1993	2003	2013
Kinda	10 663	10 315	10 572	9 981	9 802
	100%	96,7 %	99,1%	93,6%	91,9%
Valdemarsvik	8 868	9 000	8 995	8 195	7 585
	100%	101,4%	101,4%	92%	85%
Ydre	4 189	4 363	4 308	3 943	3 617
	100%	104,1%	102,8%	94,1%	86,3%
Åtvidaberg	13 043	12 911	12 664	11 818	11 460
	100%	98,9%	97,1%	90,6%	87,8%
Ödeshög	5 853	6 124	6 012	5 528	5 174
	100%	104,6%	102,7%	94,4%	88,3%

Figur 1. Tabell över befolkning 1973 – 2013 i fem kommuner; absoluta tal och procentuell förändring (1973=100 procent)

Detta är sålunda en jämförande fallstudie med fem kommuner. Jämförbarheten mellan de kommuner som ingår i studien är god; samtliga är svenska primärkommuner som i många år uppvisat en negativ befolkningstillväxt (för en diskussion om jämförbarhet, se Sartori 1991: 245). Vid samtliga kommuner har respondenter varit villiga att upplåta tid till återkommande intervjuer och fokusgruppsamtal.

För att förtydliga studiens komparativa ansats, presenteras resultatet tematiserat istället för kommunvis. Skillnader och gemensamma mönster presenteras och diskuteras. En jämförelse av detta slag kan bidra till att undvika förenklingar i form av falsk partikularism likväl som falsk universalism (Marsh och Mackie 1995:174; Landmann 2003:4-5). Det innebär att jämförelsen hjälper oss att visa, dels att inget fall är helt unikt, dels att inget fall är helt likt ett annat. Jämförelser och resultatet från det empiriska materialet är till stöd för att utveckla teoretiska resonemang, och för att diskutera bredare teorier och perspektiv.

4.2 Studiens empiriska material

Studiens empiriska data omfattar offentliga dokument, fokusgruppsintervjuer och samtal med politiker och tjänstemän. Vi har valt dokument som är gemensamma för samtliga kommuner och som är publicerade på kommunernas hemsidor. I materialet ingår därför budget- och årsredovisningar från samtliga kommuner. Budget- och årsredovisningar innehåller beskrivningar av föregående år men i vissa fall beskrivs också möjligheter och risker för kommande år. Ingen kommun har något samlat dokument där strategier för att bemöta demografisk förändring redovisas.

De dokument som ingår i studien är så kallade dokumentära källor, det vill säga dokument som inte sågs som "data" när de togs fram eller producerades (Hoggart et al. (2002:120). Vid en analys av sådana källor är det inte – som i en intervjusituation – möjligt att påverka vilka tematiseringar som ingår i materialet. Däremot har läsningen och tolkningen av dokumenten formats av ett specifikt intresse för hur demografisk förändring uppfattas och förstås. De delar som handlar om demografi, demografisk förändring och åtgärder i anslutning till detta har därför ägnats stor uppmärksamhet, samtidigt som andra delar i dessa dokument lästs mer översiktligt.

Studien vilar också på ett material som samlats in genom samtal och intervjuer med företrädare för de fem kommunerna. Under hösten 2013 genomfördes fem fokusgruppsintervjuer – en i respektive kommun. Uppföljande fokusgruppsamtal genomfördes i tre av kommunerna i april och maj 2014. Deltagarna i dessa fokusgruppsintervjuer utsågs av den som var vår kontaktperson i respektive kommun, det vill säga kommunstyrelsens ordförande (i tre kommuner) eller kommunchefen (i två kommuner). Inför fokusgruppssamtalen hade vi minst ett förberedande samtal med kommunchef eller kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun. Dessa samtal tog mellan 45 minuter och 2 timmar. Sammansättningen av intervjugrupperna varierade mellan kommunerna. I någon kommun var det förvaltningscheferna som deltog i samtalet, i något fall kommunstyrelsens arbetsutskott. I samtliga fall hade deltagarna i intervjugruppen centrala positioner i kommunens politik eller förvaltning. De frågor som presenterats under fokusgruppsamtalen, handlade om demografisk förändring, om dess konsekvenser, och vilka åtgärder

man har vidtagit i kommunerna för att hantera dessa konsekvenser. Fokusgruppsamtalens längd var mellan 1,5 till 3 timmar.

Att samla data via fokusgruppsintervjuer har fördelar och nackdelar. En möjlig nackdel är att deltagarna – om de inte känner sig trygga i den grupp de ingår i – låter bli att säga saker, som de tror kan vara till deras nackdel. En annat möjligt problem är att vissa deltagare kan ges eller ta sig mycket talutrymme, vilket kan göra att det samlade intrycket av gruppens uppfattning i vissa frågor blir missvisande. Svårigheter att hantera känsliga ämnen har också lyfts fram som möjliga svagheter med fokusgruppsamtal som metod (Sagoe 2012). Samtidigt finns det flera fördelar med denna metod. En av dem är att deltagarna i gruppen, genom att interagera och samtala med varandra, kan komma till nya insikter, som var och en inte enskilt kunnat komma fram till (Sagoe 2012). En annan fördel är att ett strukturerat samtal om en viss fråga, kan bidra till lärande och till ökad förståelse för varandras perspektiv i den grupp som intervjuas.

I rapportens källförteckning redogörs för tid och plats för respektive fokusgruppsamtal. Fokusgruppsdeltagarnas namn återges inte i källförteckningen, och nämns inte heller i anslutning till de citat som används i rapporten. Detta är av två anledningar. För det första är det ur ett forskningsperspektiv funktioner och sammanhang snarare än individer som är av intresse. För det andra är det viktigt att de som delar med sig av sina erfarenheter och kunskaper i en forskningsintervju, ska kunna göra så, utan att känna oro för att detta kan vara till skada för dem.

4.3 Diskursanalys som metod

Det material som ligger till grund för denna rapport är alltså texter, intervjuer och fokusgruppsamtal i fem kommuner som krymper. Materialet har analyserats utifrån ett diskursanalytiskt perspektiv.

Texter och tal ses inom diskursanalysen inte enbart som ett sätt att överföra idéer och uppfattningar från en sändare till en mottagare. Man gör heller ingen självklar uppdelning mellan text, tal och andra former av handlande. Istället ser man, likt Kooiman och Bacchi ovan, att texter och tal tillsammans bildar *diskurser* som under vissa förutsättningar kan påverka hur vi kan tänka kring vissa bestämda fenomen (Thompson 1991: 4; Hoggart et al. 2002: 164). Grundantagandet är att man, genom att prata om vissa fenomen på ett visst sätt, kan bidra till att vissa förståelsemönster växer fram. Dessa förståelsemönster sätter i sin tur ramarna för hur vi kan tänkas agera i olika sammanhang. Utgångspunkten är att om vissa föreställningar, genom språket och genom det politiska samtalet, blir dominanta, är sannolikheten större att dessa föreställningar får reella konsekvenser (Syssner 2012). Språket skapar *möjlighetsrum* och som ser olika ut i olika sammanhang (se Bourdieu 1999, Syssner 2012).

En annan av diskursanalysens utgångspunkter är att det inte är givet vad

som uppfattas som ett problem i ett samhälle. Istället, är argumentet, skapas idéer om vad som är problem genom olika text- och talhandlingar. Inom diskursanalysen är man intresserad av hur samhällsproblem *konstrueras*, och av hur idéer om möjliga lösningar uppstår och befästs (Bacchi 2000). Här är det särskilt intressant att undersöka om befolkningsminskning beskrivs som ett problem, och i så fall på vilket sätt.

I den diskursanalytiska metodtraditionen intresserar sig forskaren dessutom inte bara för vad som sägs, utan också för vad som *inte* sägs. Det innebär alltså att man är intresserad av vad det som tas för givet, vad som ses som självklart och som därför inte lyfts upp för diskussion. Man är också intresserad av sådant som kan uppfattas som tabun och som därför inte blir föremål för diskussion.

Det är utifrån dessa metodval som studiens syfte behandlas; att undersöka hur lokala beslutsfattare inom politik och förvaltning uppfattar demografisk tillbakagång, hur konsekvenserna av denna utveckling beskrivs och vilka åtgärder som kommunen uppges vidta med anledning av att befolkningen minskar.

5. Resultat

Det övergripande resultatet är att demografi framstår som en viktig, men svår och känslig fråga. Kommuner som krymper uppfattar generellt demografi som en mycket viktig planeringsförutsättning. Samtidigt tycks kommunala företrädare ha svårt att prata om det faktum att befolkningen minskar. Likväl vidtar kommuner som krymper en rad åtgärder för att anpassa kommunens organisation och verksamhet efter nya förutsättningar. Dessa åtgärder kan dock beskrivas som händelsestyrda, och kommunerna formulerar i liten utsträckning strategier som syftar till att möta de utmaningar som en negativ befolkningstillväxt medför.

5.1 Demografi är en viktig fråga

5.1.1 Kommunens ekonomi påverkas

Demografi uppfattas otvivelaktigt som en viktig fråga i de kommuner som ingått i studien. Samtliga kommuner lyfter fram demografisk förändring som en viktig planeringsförutsättning.

”Befolkningens utveckling och sammansättning är en av de faktorer som på sikt påverkar en kommuns planering allra mest. Budgetförutsättningarna för kommunen styrs till stora delar av hur befolkningens åldersammansättning utvecklas, hur många barn det finns i olika åldrar och hur många äldre som är i behov av omsorg etc” (Valdemarsviks kommun, 2012:7).

”Befolkningens antal är av väsentlig betydelse för kommunens skatteintäkter och storleken på det statliga utjämningsbidraget eftersom utjämningen sker per invånare i kommunen” (Ödeshögs kommun 2012: 14).

Samtliga kommuner lyfter också fram befolkningens sammansättning som en viktig faktor för lokal utveckling och kommunal planering. Befolkningsutvecklingen beskrivs i flera fall som en utmaning inför framtiden; minskade gymnasiekullar och ett ökat antal äldre medborgare nämns återkommande som utmaningar för kommunerna (Kinda kommun 2012:8; Ydre kommun 2012b: 9; Ödeshög kommun 2013:13; Åtvidabergs kommun 2013:18). Åtvidabergs kommun (2013:53) skriver i sin årsredovisning från 2012 att den demografiska utvecklingen pekar på att en allt större andel av befolkningen kommer att utgöras av personer över 80 år, och att ”personer i den ålderska-

tegorin [...] är i behov av mer omfattande insatser från kommunen.” Ydre beskriver en situation där de unga flyttar från landsbygden, med minskande befolkningstal, och en skev demografi till följd;

”Ydre är en av de 200 kommuner i landet där befolkningsminskning och skev åldersfördelning är de viktigaste planeringsförutsättningarna. Unga flyttar frivilligt från landsbygden till ett annat liv i storstaden”(Ydre kommun 2012b, 16).

I analysen av dokumenten och i intervjuerna, har ett särskilt intresse riktats mot hur relationen mellan demografi och kommunal ekonomi beskrivs. De dokument som ingår i studien – årsberättelser och budgetdokument – har till sin karaktär ett starkt fokus på kommunens ekonomi. Intrycket är dock att den demografiska utvecklingens betydelse för kommunens ekonomi inte alltid är ett framträdande tema. Kanske är kopplingen mellan demografi och ekonomi förgivettagen, och därför inte tydliggjord. Likväl är redogörelserna för hur kommunens ekonomi påverkas av en krympande befolkning förhållandevis få. I Ydre och Åtvidaberg kommun görs emellertid explicita kopplingar mellan demografisk och ekonomisk utveckling;

”En allt mindre skattebas leder till en fortsatt svag kommunal ekonomi. Risk för nedskärningar inom den offentliga sektorn”(Ydre kommun 2012b:9).

”På grund av kraftigt ökande demografiskt betingade behov räcker inte intäktsökningen i kalkylerna till för att upprätthålla resultatnivå om två procent i kommunerna”(Åtvidabergs kommun 2013: 18).

”En annan anledning till skatteinkomsternas mycket låga ökning för Valdemarsvik är den vikande befolkningen”(Valdemarsviks kommun 2012: 6).

I några av fokusgrupperna har informanterna gett uttryck för att det kommunala utjämningssystemet kompenserar de små och krympande kommunerna för deras strukturella nackdelar. I ett fåtal fall har enstaka individer argumenterat för att det kommunala utjämningssystemet gör att behovet av lokal anpassningspolitik, eller av strategier för att anpassa kommunens verksamhet till en förändrad demografi inte är särskilt stort. I en av fokusgruppsintervjuerna argumenterade en av informanterna för att befolkningsminskning inte självklart leder till att den kommunala ekonomin krymper, och hänvisar till effekterna av utjämningssystemet (Politiker 2, Åtvidaberg, maj 2014). Åtvidabergs kommun berör frågan i sin årsredovisning från 2012;

”Sveriges kommuner har mycket olika demografiska och geografiska förutsättningar att klara framtidens utmaningar.

Kommuner med ekonomiskt ofördelaktig demografi och geografi eller med svagt skatteunderlag kompenseras dock i viss utsträckning via det kommunala utjämnningssystemet” (Åtvidabergs kommun 2013:58).

En vanlig uppfattning är alltså att det kommunala utjämnningssystemet i viss mån justerar skillnaderna i planeringsförutsättningar mellan olika kommuner. Samtidigt understryker flera av våra informanter att befolkningsminskningen trots utjämnningssystemet, på sikt kommer att ha stora konsekvenser för den kommunala ekonomin (Tjänsteman 1 Kinda, maj 2014; Tjänsteman 1, Ydre, maj 2014). Det sammantagna intrycket är att det råder en stor enighet om att en förändrad demografi innebär att kommunen måste prioritera mellan verksamheter på ett annat sätt än tidigare. Däremot finns det, framförallt bland folkvalda, något oklara uppfattningar om hur *volymen* i den kommunala ekonomin påverkas av befolkningsminskning, det vill säga i vilken omfattning det kommunala utjämnningssystemet kompetenserar för utflyttning och minskad skattekraft i kommunen.

5.1.2 Kommunens kompetens påverkas

Att befolkningen i kommunen krymper och att andelen äldre ökar beskrivs som ett problem ur ett kostnadsperspektiv, men också ur kompetensperspektiv. I materialet återkommer uppfattningen att den höga förändringstakten i omvärlden gör att kommunens nuvarande och framtida medarbetare kommer att ställas inför allt högre krav på kompetens (Ydre kommun 2012: 8,9). Två omständigheter lyfts fram som problematiska i detta sammanhang; för det *första* att kommunerna står inför omfattande pensionsavgångar samtidigt som rekryteringsbasen i den egna kommunen krymper, för det *andra* att det är svårt för en liten kommun att rekrytera, finansiera och behålla medarbetare med specialistkompetens.

”Vi har jättesvårt att hantera frågor eftersom vi har för lite kunskande, för lite personal (...) det kräver en massa arbete att anpassa en verksamhet och det är kostsamt. (...) Det är svårt att satsa på administration och samtidigt (...) ta bort lärare eller vårdpersonal. Det är ett bekymmer. Innovativ organisering kräver resurser”(Tjänsteman 2, Ydre, oktober 2013).

”Vi har en anorektisk organisation, och vart man än tittar så kutar folk benen av sig. Man gör så gott man kan, men om vi hade lite mer personal så skulle vi kunna göra så mycket bättre” (Tjänsteman 1, Ydre, oktober 2013).

”Det blir brandkårsuttryckningar hela tiden istället för att sitta ner och hitta hållbara lösningar” (Tjänsteman 3, Ydre, oktober 2013).

I Valdemarsviks kommun beskrivs åldersstrukturen i kommunen – och i den kommunala organisationen – som ett högst aktuellt problem. Behovet av ny-rekrytering inom såväl offentlig som privat sektor uppges vara stort under de kommande åren:

”Hälften av alla arbetstagare i såväl offentlig som privat sektor i Valdemarsviks kommun är 55 år eller äldre och var tredje är 60 år eller äldre. Under den kommande femårsperioden kommer behov att uppstå av att återbesätta var tredje arbetstagare”(Valdemarsviks kommun 2012).

Detta är en problembeskrivning som återkommer i flera av kommunernas dokument (se tex Åtvidabergs kommun 2013: 25; Kinda kommun 2013: 25). Flera av dokumenten vittnar om ett behov av att rekrytera ny personal, och att det ställer krav på ett aktivt arbete, både med rekrytering och kompetensutveckling (Valdemarsviks kommun 2012: 13f; Ödeshögs kommun 2013: 39; Kinda kommun 2013: 39). I intervjuerna beskrivs emellertid en situation där det är svårt att rekrytera specialistkompetenser till den kommunala förvaltningen i en liten kommun. ”I en liten kommun måste man vara beredd att vara mångsysslare”, är en vanlig kommentar, och detta anses vara ett problem vid rekrytering av specialistfunktioner såsom kommunjurist, miljöinspektör och liknande.

”Det är besvärligt med rekrytering. Det är inte lätt att hitta personal med den kompetens vi behöver. Eftersom man behöver jobba med så många olika saker så krävs det väldigt erfarna personer” (Tjänsteman 1, Ydre, oktober 2013).

”Egentligen ska man avsluta sin karriär som kommuntjänsteman i en liten kommun – här behöver vi breda generalister med mycket erfarenhet och stor förståelse för hela den kommunala organisationen. Men så fungerar det ju inte...” (Tjänsteman 2, Kinda, maj 2014).

Ett första resultat är alltså att demografi uppfattas som en viktig fråga, och som en viktig planeringsförutsättning i kommunerna. En förändrad befolkningsstruktur leder till att kommunen måste prioritera mellan verksamheter på ett annorlunda sätt än tidigare. Däremot råder det ibland oklara uppfattningar om hur relationen mellan demografi och ekonomi faktiskt ser ut i en kommun, framförallt när det gäller i vilken mån en krympande befolkning faktiskt leder till att det ekonomiska utrymmet blir mindre. En förändrad befolkningssammansättning i kommunen som helhet, avspeglas också i den kommunala organisationen, och många av kommunerna pekar på kommande pensionsavgångar och på behov av – och svårigheter med – att rekrytera ny kompetens.

5.2 Demografi är en svår och känslig fråga

Ett av de allra mest bestående intrycken under arbetet med studien, är att en krympande befolkning är en svår, och många gånger känslig fråga. Demografisk förändring är i hög utsträckning beroende av regionala, nationella och ibland internationella beslut och processer – som är svåra för den enskilda kommunen att påverka. Samtidigt ger nästan alla kommuner som ingår i studien, uttryck för att man har som ambition att vända den demografiska trenden.

5.2.1 Yttre press, inre strategier

I dokumenten beskrivs kommunernas situation som hårt styrd av statliga krav, och som beroende av ekonomisk utveckling på nationell och ibland internationell nivå. Vidare beskrivs i flera dokument hur kommunerna påverkas av införandet av flertalet nya statliga reformer (Kinda kommun 2013: 8; Ydre kommun 2012a: 4, 2013: 11, 2012b: 8, 24; Ödeshög kommun 2012: 36). Som exempel på sådana reformer kan den nya skollagen, det nya betygssystemet, den nya gymnasieskolan samt nya läroplaner i förskolan och grundskolan nämnas. Att som liten och krympande kommun leva upp till de krav som staten ställer på kommunerna, upplevs ofta som mycket svårt.

De ungas önskan att flytta till storstadsområden och de värden som finns där lyfts också fram som en trend som är svår att förändra, i det skriftliga materialet, likväl som i fokusgruppsintervjuerna.

Men trots att utvecklingen i den egna kommunen i flera avseenden beskrivs som beroende av förändringar i omvärlden, uttrycks i såväl dokument som i intervjuer en förhoppning om att lyckas *vända* den negativa demografiska trenden. Ett par av kommunerna har tydligt formulerade mål för befolkningstillväxt;

”Ett mål för kommunen är att öka antalet invånare från årsskiftets 9744 till 10 500 år 2020. Kinda liksom många andra kommuner minskar sitt invånarantal. Två av många viktiga frågor att arbeta vidare med är tillväxtfrågorna och marknadsföringen av kommunen”(Kinda kommun 2013: 9).

Kinda kommun har här beskrivit såväl det de uppfattar som problemet - ett minskat antal invånare - som det som uppfattas som viktiga strategiska frågor för hur trenden ska vändas. Här kan tilläggas att Kinda kommuns KSAU (Kommunstyrelsens arbetsutskott) i juni 2012 gav förvaltningarna i särskild uppgift att lyfta fram insatser i budgeten, som kan gynna en positiv befolkningsutveckling (Kinda kommun 2012: 11). Det gemensamma arbetet för att vända trenden lyfts fram i en av intervjuerna;

”Alla aktörer pratar om vårt mål att bli 10500 medborgare år 2020. Nu blir det kraft bakom det på ett annat sätt. Vi behöver jobba med renodling, strukturer och tydligare fokus.

Vi har läckt resurser helt i onödan. Om vi samlar resurserna kan kommunen bli en tydligare utvecklingskraft” (Politiker 1, Kinda kommun, september 2013).

Ödeshögs kommun har ett mål liknande det i Kinda kommun, och det uttrycks i såväl skriftligt material som i intervjumaterialet;

”Med målsättningen att inför 2012 ha 5500 invånare är Ödeshög en naturlig del i den framtida regionen, en tillväxtkommun med en hållbar och positiv, -ekonomisk, -företagsvänlig, - miljömässig, - social, samhällsutveckling” (Ödeshögs kommun 2012: 6)

”Vårt mål är att ha 5500 invånare år 2020. Vi har en vision om detta, och en enighet som ska få det att vända” (Politiker 1; Ödeshög, september 2013).

Det som förenar de två kommunerna är att man formulerat ett kvantitativt mål för sitt arbete; ambitionen är att befolkningen vid en viss tidpunkt ska ha uppnått ett visst antal. Detta är i sig inget ovanligt. I en tidigare studie har Jonas Fjertorp visat att 115 av 290 kommuner redovisar konkreta befolkningspolitiska mål. Av dessa har 103 om mål att växa (Fjertorp 2010). I Valdemarsviks kommun har man inte formulerat kvantitativa mål. Likväl märker vi i vårt intervjumaterial att det finns en tydlig önskan om att vända den demografiska trenden:

”I vår kommuns vision står inte att vi vill bli fler. Men det är underförstått menar man från politikens sida” (Tjänsteman 1, Valdemarsvik, september 2013).

När dokumenten lästs och analyserats, har vi sökt specifikt efter prognoser för kommunens demografiska utveckling. I Kindas budget för 2013 lyfts befolkningsökning fram som ett viktigt politiskt mål. Samtidigt utgår resultatbudgeten för 2013-2015 ifrån den befolkningsprognos som SCB/Östsam levererade i maj 2012, och som prognostiserar en minskande befolkning (Kinda kommun 2012: 46). Ödeshögs kommun, däremot, lyfter inte in externa befolkningsprognoser, utan gör självständigt bedömningen att kommunens befolkning kommer att vara konstant under 2013, 2014 och 2015 (Ödeshögs kommun 2012: 14). Åtvidabergs kommuns budget för 2012, upprättades också med antagande om att invånarantalet skulle vara oförändrat under 2012, 2013 och 2014 (Åtvidabergs kommun 2011: 3). I Ydres översiktsplan beskrivs, med stöd i SCB:s uppgifter, en kontinuerlig befolkningsminskning till 2020, och en situation där befolkningen år 2040 tros bestå till 27 % av invånare över 65 år. I Valdemarsvik kommun beskrivs, i ett diagram från SCB,

en befolkningsutveckling med fortsatt minskning fram till 2016 och därefter en situation där befolkningstalet stabiliseras till strax över 7 200 mellan åren 2016-2020 (Valdemarsvik kommun 2012: 6,7).

Vi ser sålunda – i samtliga fem kommuner – en ambition att vända trenden, och att uppnå befolkningstillväxt. I några av kommunerna handlar det om kvantitativa målsättningar och direkta satsningar på befolkningsökning, medan det i andra kommuner handlar om att utveckla en attraktiv livsmiljö som i förlängningen kan påverka den demografiska utvecklingen. Samtidigt skiljer sig kommunerna åt i hur de hanterar befolkningsprognoser i sitt planeringsunderlag.

5.2.2 Svårt att prata om minskande befolkning.

Tidigare studier av krympande städer i Europa och USA pekar på att man i krympande städer har svårt att upprätthålla bilden av att platsen är intressant att bo på och investera i. Det finns – delvis bland forskare, men förmodligen i än högre utsträckning bland politiker – en stark tro på att stadens eller kommunens image påverkas negativt om den förknippas med utflyttning och stagnation. Det anses därför vara svårt att prata om krympande processer, utan att de blir en självuppfyllande profetia; om man pratar om att kommunen krymper så framstår den som mindre attraktiv, och då tror man att befolkningsminskningen kommer att fortsätta eller till och med öka (Haase et al 2012: 13).

Ett övergripande intryck av intervjuer och fokusgruppsamtal, är att man ogärna pratar om kommunen som en kommun som krymper. Arbetsnamnet på vår studie – ”Innovativ organisering i krympande kommuner”, föranledde diskussion i flera kommuner. I en kommun uttryckte man ett önskemål om att stryka ordet ”krympande”. Invändningen var att man satsade tydligt på tillväxt, genom investeringar och liknande, och att man inte såg sig själv som en kommun som krymper (Politiker 2, Åtvidaberg, september 2013). I en annan kommun hänvisade man till att kommunen vuxit under det sista året, och att kommunen inte längre var en krympande kommun (Politiker 1, Kinda, september 2013). I en kommun väckte urvalet av kommuner viss munterhet. Intrycket var att det knappast sågs som särskilt fördelaktigt att bli förknippad med de av regionens kommuner som uppvisat svagast befolkningsutveckling under senare år (Fokusgrupp 5, oktober 2013). Ett par informanter var inledningsvis tveksamma till studiens inriktning. ”Det vi behöver veta är ju hur vi vänder utvecklingen” (Fokusgrupp 1, oktober 2013), var en vanlig invändning när syftet med studien presenterades. I flera av de kommunledningar vi besökte var förförståelsen tydlig; forskning om kommuner som krymper borde handla om vad man kan göra för att främja näringslivsutvecklingen i och inflyttningen till dessa kommuner.

Genomgående tenderade de inledande samtalen att handla om vad kommunen gör för att stärka tillväxten och näringslivet i kommunen. Ett samlat

intryck är att kommunala företrädare – inom politik och förvaltning – har en stor vana vid att prata om tillväxt och tillväxtpolitik. Däremot är man avsevärt mindre van vid att prata om åtgärder som vidtas för att anpassa kommunen till en förändrad demografi. Man har heller ingen vana vid att prata om kommunens framtid ur ett krympande-perspektiv. I de framtidsbilder som tecknas ingår ofta att kommunen lyckats vända den demografiska trenden, och bli en kommun med en stabil ekonomisk tillväxt och en växande befolkning.

Det är tydligt att kommunstyrelsens ordförande (KSO) inte bara har en central, formell ledarroll, utan också uppfattas som en viktig symbol för kommunen och dess framtid och utveckling. KSO tycks i många fall ses som kommunens allra främsta ambassadör, och förväntas att som sådan lyfta fram kommunens alla fördelar ur näringslivs-, utvecklings-, och medborgarperspektiv. I en sådan situation kan det vara svårt för KSO att lyfta fram och sätta fingret på det som kan uppfattas som långsiktigt problematiskt med den egna kommunen.

Även bland tjänstemän uppfattades det som problematiskt att i allt för hög utsträckning fokusera på en vikande befolkning. En tjänsteman menade att man måste kombinera arbetet med att anpassa kommunen till en krympande befolkning, med åtgärder för tillväxt; ”man kan prata om anpassning, men man kan inte bara anpassa sig och anpassa sig neråt tills man dör” (Tjänsteman 1, Valdemarsvik, september 2013). En tjänsteman sa skrattande under ett fokusgruppsamtal att även tjänstemän får ta emot kritik från medborgarna om befolkningen krymper; ”jag är ju den som levererar siffrorna på befolkningsutvecklingen, och det händer ju att man skjuter på brevbäraren” (Tjänsteman 4, Kinda, maj 2014). Ett samlat intryck under arbetet med studien, är emellertid att tjänstemän i ledande positioner, i flera fall efterfrågar ett öppet samtal kring kommunens vikande befolkningstal. Framförallt tjänstemän med ekonomiansvar ger uttryck för att kommunens politiker i allt för liten utsträckning diskuterar den minskande befolkningen, och de konsekvenser detta har för politik och planering.

5.3 Anpassningspolitiska åtgärder

I studiens inledande faser hände det att såväl tjänstemän som politiker ställde sig frågande till en studie som syftar till att rikta ljuset mot kommunens minskande befolkning, snarare än mot dess tillväxtpolitik. I flera fall fördes en *än mer effektiv tillväxtpolitik* fram som den viktigaste åtgärden till följd av en minskande befolkning. I en av kommunerna var detta särskilt tydligt;

”Alla beslut vi tar ska syfta till att skapa tillväxt. Vi har till exempel inte någon kulturchef, det är inte det vi behöver mest av allt nu. Vi behöver snarare någon som kan jobba med att få hit företag. Plus att kärnuppdraget blir viktigt” (Politiker 1, Ödeshög, september 2013).

Informanten bakom citatet ovan är ovanligt tydlig, men samtidigt långt ifrån ensam om sin ståndpunkt. Flera informanter i flera kommuner har särskilt poängterat att ett intensifierat näringslivspolitiskt arbete är det som är allra viktigast för kommuner som krymper. Efter hand visade det sig dock att samtliga kommuner fattat en lång rad beslut som syftat till att anpassa kommunen till de nya omständigheter som en krympande befolkning medför. Dessa beslut finns beskrivna i de dokument som ingår i studien, och lyftes fram i flera av fokusgruppssamtalen. Vid sidan av de tillväxtorienterade insatserna – som ligger utanför denna rapports tematiska avgränsning – har fyra typer av åtgärder återkommit i materialet. Dessa återges nedan under följande rubriker; (a) effektiviseringar, resursförflyttning och besparingar, (b) mellankommunala samarbeten av olika slag, (c) rivning av offentliga byggnader, (d) samverkan med civilsamhället.

5.3.1 Effektivisering, resursförflyttning och besparingar

Enligt en klassisk definition och diskussionen tidigare i denna rapport handlar politik om den ”auktoritativa fördelningen av värden i ett samhälle” (Easton 1965). Enligt en annan, lika klassisk definition, handlar politik om att avgöra vem eller vilka som ska få ta del av samhällets resurser, om när och hur fördelningen ska göras, och med vilka motiv (Lasswell 1936). Det är därför intressant att undersöka hur de berörda kommunerna uppger att de fördelar resurser inom och mellan olika delar av sina verksamheter, och hur denna fördelning hänger samman med negativ befolkningsutveckling. Ett par svar återkommer i flera av kommunerna – till exempel tydligare prioriteringar, nedläggning av skolor, centralisering av äldreomsorgen, och rationaliseringar i all verksamhet.

Kinda kommun beskriver budgetläget inför 2013 och vad som kan komma att ske om detta inte förbättras.

”Som budgetläget ser ut inför 2013 kommer det att bli viktigt med hård prioritering i verksamheterna och fortsatt åtstramning vad gäller ekonomin. Vi har icke lagstadgade inslag i verksamheterna som är väldigt betydelsefulla för en hög kvalitet, men som egentligen skulle kunna tas bort. Det kommer bli nödvändigt att dra ner på dessa om budgetramen blir oförändrad. Detta vill vi INTE behöva göra!!” (Kinda kommun 2012: 34).

I flera av dokumenten lyfts *resursförflyttning* fram som en åtgärd för att möta den demografiska utvecklingen. Det innebär att resurser som tidigare varit vikta åt en specifik verksamhet, nu flyttas till en annan verksamhet inom kommunen. I Valdemarsvik ser man ett behov av att anpassa de kommunala resurserna efter en förändrad demografi;

”En viktig planeringsförutsättning för kommunen är att resurser måste föras över från skolan med minskande barnunderlag till äldreomsorgen. [...] Från 2013 gäller en ny resursfördelningsmodell för skolans verksamheter. Det innebär att Sektor Barn och Utbildning kontinuerligt ska anpassa sin verksamhet och organisation efter de för närvarande minskande barnkullarna” (Valdemarsviks kommun 2012: 9,11).

Samtliga kommuner har gjort omfattande förändringar i skolorganisationen. I dokumenten likväl som i intervjumaterialet beskrivs skolnedläggningar och sammanslagningar av skolor som exempel på åtgärder som vidtagits för att möta en förändrad demografi. Ett exempel på detta återfinns i Åtvidabergs kommuns årsredovisning från 2012:

”Efter mer än ett års utredande och funderande togs i början av 2013 beslutet att avveckla Långbrotskolan med sina klasser F-5. Vi är övertygande om det långsiktigt rätta i att koncentrera grundskolan i Åtvidabergs tätort till två skolor. Centralskolan kommer från höstterminen 2013 att bli en F-3 skola och Alléskolan kommer att innehålla klasserna 4-6 och 7-9” (Åtvidabergs kommun 2013: 7).

Även Kinda kommun berör förändringar i sin skolorganisation. I budgeten för 2013 nämns flera exempel på nedläggningar och sammanslagningar av verksamhet:

”Genom de förändringar som planeras finns möjlighet att hantera både ökande och minskande barn- och elevunderlag inom befintliga lokaler. Närmast förestående gäller samordning av förskoleverksamheten i Rimforsa genom att ersätta två äldre förskolor med en ny” (Kinda kommun 2012: 35).

”Björkfors skola har avslutats från och med höstterminen 2012 och det kommer bara att finnas barnomsorg och skolbarnsomsorg i skollokalerna” (Kinda kommun 2012: 33).

”Den upprustade, moderna högstadieskolan som alla väntat på har nu planerats om till en skola för åk 4-9, vilket innebär att Stjärneboskolan kommer att stängas om två år. En lösning som alla är nöjda med och vi ser med stor tillförsikt fram emot att få samordna mellan- och högstadiet i den nya skolan.” (Kinda kommun 2012: 35).

En annan åtgärd för skolverksamheten återfinns i Valdemarsviks och Ydre

kommuner. Där finns sedan en tid inte längre någon gymnasieskola. Kommunerna beskriver detta enligt följande:

”Från och med höstterminen 2012 upphörde Valdemarsviks kommun som huvudman för den egna gymnasieskolan. Istället är det Söderköpings kommun med Nyströmska gymnasiet som anordnare som ansvarar för lärlingsprogrammen i Funkishusets lokaler”(Valdemarsviks kommun 2013:24).

”Ydre kommun har ingen egen gymnasieskola. Totalt gick 172 elever från Ydre i gymnasier utanför kommunen [under året som gick], de flesta eleverna på gymnasierna i Eksjö och Tranås.” (Ydre kommun 2012b: 26).

Johan Wänström (Wänström 2011; Wänström et al 2012) har studerat skolnedläggningar i flera kommuner, och beskriver hur många kommunala företrädare uppfattar skolnedläggningsprocesser som ytterst svåra att hantera. De medborgarprotester som ofta blir en följd av skolnedläggningar upplevs som politiskt besvärliga. Enligt Wänström kan man inte se några avtryck av skolnedläggningar i valresultat (Wänström et al 2012; Wänström & Karlsson 2011). Inte desto mindre uppfattas dessa beslut som något som kräver mod och beslutsamhet;

”Nedskärningar har varit nödvändiga. Det kräver politiskt mod... att stänga byskolor. Men just nu har jag makt och då kan jag ta ansvar” (Politiker 1, Ödeshög, september 2013).

Vid sidan av skolnedläggningar, lyfts centralisering och effektiviseringar inom äldreomsorgen fram som viktiga politiska åtgärder. Personalminskningar och förändrade driftsformer är det som nämns mest frekvent i fokusgruppsamtalen. Flera av kommunerna har fattat beslut om att dels arbeta mot ökad stordrift i äldreomsorgen, med fler boende på färre enheter, dels om att utveckla hemtjänsten så att fler gamla kan bo kvar hemma längre.

”(...) vi har tagit bort ungefär 7 % av de faktiska årsarbetarna. Totalt handlar det om 25 personer, vilket procentuellt skulle kunna jämföras med cirka 800 personer i Linköpings kommun” (Tjänsteman 2, Ydre, oktober 2013).

”Vi har centraliserat äldreomsorgen, lagt ner en skola och höjt skatten” (Politiker 1, Ödeshög, september 2013).

”Vi går ju mer mot stordrift i äldreomsorgen och i skolan och förskolan... mer emot att man har allt under samma tak” (Politiker 2, Åtvidaberg, oktober 2014).

”Ett viktigt område är vård- och omsorg. Stordrift i mindre

enheter är något som många har kommit fram till. Stordrift – dit kommer nog vi också” (Politiker 3, Valdemarsvik, november 2013).

I ett fåtal fall vittnar dokumenten om minskad valfrihet för medborgarna, eller kvalitetsminskning som ett sätt att hantera de ekonomiska konsekvenserna av en minskad befolkning.

”Vi har gått från en verksamhet som har varit väldigt omhändertagande, där alla fått det de velat och pekat på utan att vi värderat det, till att idag tänka annorlunda, och det är fortfarande inte accepterat överallt” (Tjänsteman 2, Ydre, oktober 2013).

”Vi var väl sist i Sverige med att införa dagis – vi hade bara dagmammor. Nu koncentrerar vi oss till förskolor istället. Det är mer effektivt och ekonomiskt” (Tjänsteman 1, Ydre, oktober 2013).

”Vi har gått från att vara väldigt all inclusive i äldreomsorgen till att tänka mer hur man kan jobba förebyggande. Det har ställt stora krav på personalen” (Tjänsteman 2, Ydre, oktober 2013).

”Vi har slimmat vår organisation så mycket vi har kunnat, den frågan jobbar vi med hela tiden” (Politiker 1, Ödeshög, September 2013).

I Valdemarsviks kommuns budget uppges att sektorn *Teknisk service* planerar att hantera den uteblivna uppräknings av budgeten för 2013 genom att sänka ambitionsnivån:

”...lägre ambitionsnivåer för skötsel av gator, parker och anläggningar; försäljning och rivning av fastigheter (kostar initialt men ger besparingar över tid) (...) renhållningstaxan höjs med 5 %...” (Valdemarsviks kommun 2012: 20).

Sammantaget är det sällsynt att sänkt kvalitet lyfts fram som ett sätt att hantera en ansträngd ekonomi. Fokusgruppsintervjuerna vittnar om en stark önskan att behålla kvaliteten i den kommunala verksamheten, även om det också beskrivs som mycket svårt. Några informanter ger uttryck för att det knappast är möjligt att alls skära mer i vård- och omsorgsverksamheten utan att det medför allvarliga konsekvenser för kvalitén. I några av intervjuerna menar informanterna istället att man borde kunna hitta nya, kostnadsbesparande sätt att organisera verksamheten på, utan att kvalitén blir lidande. Flera informanter hänvisar till att den lilla kommunen inte har de skalfördelar som en stor

kommun har när det gäller kostnader för skola, vård och omsorg.

5.3.2 Mellankommunala samarbeten

Flera av kommunerna framhåller samarbete över kommungräser som strategiskt viktigt. De fem kommunerna samarbetar inom flertalet områden. Samarbete sker mellan två kommuner såväl som inom större kommunala samarbetsarenor, till exempel kommunalförbund. Vikten av samarbete och samverkan beskrivs av Valdemarsviks och Ydre kommun enligt följande:

”Samarbete och samverkan är nödvändiga för en liten kommun. I Ydre kommun sker samverkan mellan kommuner i olika konstellationer på olika nivåer från samarbete med enskilda kommuner till samverkan mellan länets alla kommuner. Av kommunens läge följer att samarbete ofta sker över länsgränsen” (Ydre kommun 2012b: 12).

”Samarbete sker med Söderköpings kommun för att uppnå samordningsvinster” (Valdemarsviks kommun 2013: 27).

”Socialtjänsten i Åtvidaberg och Kinda har bjudit in Valdemarsvik och Söderköping till en diskussion med dem om eventuell samverkan (...). Målet är att möta behovet av kompetens och kvalitet i verksamheten. En fortsatt dialog med våra grannkommuner är nödvändig. (Valdemarsviks kommun 2013: 35).

Mellankommunala samarbeten sker även i större nätverk, såsom KÖBYT och ITSAM. Namnet KÖBYT är en akronym som bygger på namnet på de deltagande kommunerna – Kinda, Ödeshög, Boxholm, Ydre och Tranås. Samarbetet inom KÖBYT syftar till att effektivisera de kommunala verksamheterna, men också till att understödja en positiv näringslivs- och befolkningsutveckling (Ydre kommun 2012b: 12). Flera av informanterna menar att samarbetet mellan de kommuner som tillsammans bildat kommunförbundet ITSAM (Ödeshög, Boxholm, Ydre, Kinda, Åtvidaberg och Vimmerby), under de senaste åren fördjupats alltmer.

”Vi ska hålla med samma service till våra medborgare som stora kommuner, men vi har inte samma möjlighet att köpa tjänster. Så vi måste tänka innovativt” (Politiker 1, Kinda, september 2013).

Möjligheten att dela på kostnader lyfts fram som ett viktigt skäl till att mellankommunala samarbeten inleds. I Valdemarsviks kommuns redogörelse för vård- och omsorgsverksamheten slår man fast att samverkan med kringliggande kommuner måste öka ”för att hitta gemensamma lösningar som ger en kostnadseffektivitet” (Valdemarsviks kommun 2012: 14). Dessutom under-

stryker flera kommuner – i dokumenten likväl som i intervjumaterialet – att samverkan är ett sätt att hålla uppe kvaliteten i verksamheten, och framförallt kompetensnivån hos medarbetarna. Genom att medarbetarna får lov att specialisera sig på en viss fråga – i mer än en kommun – stärker de sin sakkompetens. Om samarbetet inte ägt rum, hade fler medarbetare istället tvingats bli mer av mångsysslare, menar flera av informanterna;

”[Samarbetet kring överförmyndarverksamheten] ger kanske ingen ekonomisk lönsamhet, men en kompetenshöjande effekt” (Politiker 3, Kinda, november 2013).

”För att effektivisera verksamheten och höja kvaliteten kommer samverkan med andra kommuner att ske i allt större omfattning (Kinda kommun 2012: 2012:22) .

En av de frågor som lyfts i fokusgruppsintervjuerna, är den som handlar om valet av samverkanspartner. Flera informanter vittnar om att samverkan ofta uppstår därför att tjänstemän i sina nätverk, och i sina personkontakter med tjänstemän i andra kommuner, ser att det finns en möjlighet till samverkan. Det gör att samverkanskartan är förhållandevis komplex; många av kommunerna har samarbeten med många olika kommuner. I ett par av fokusgrupperna argumenterade man för att det vore till gagn för kommunen om man valde sina samverkanspartners mer strategiskt;

”Vi har inte haft någon form av strategi när det gäller samverkan... Snarare har det varit personliga relationer som styrt” (Tjänsteman 5, Kinda, november 2013).

På frågan om varifrån initiativet till olika mellankommunala samarbeten kommer, svarar en informant att det är väldigt relationsbundet (Politiker 1, Åtvidaberg, oktober 2013). En annan informant menar att samarbetena är behovsstyrda, och sällan ett resultat av långsiktiga tankar, utan snarare ett resultat av uppkomna problem som behöver lösas (Tjänsteman 2, Åtvidaberg, oktober 2013). En annan informant i samma grupp menade att ”detta luktar inte långsiktigt, det är en kritik vi kan ta till oss av” (Politiker 3, Åtvidaberg, oktober 2013).

Samtidigt är det långt ifrån självklart hur ett strategiskt val av samsamarbetskommun ser ut. I vissa fall nämns ett systematiskt närmande till en avsevärt större kommun i regionen som det mest fördelaktiga. I andra fall framhålls samverkan med grannkommuner i samma storlek – som brottas med liknande utmaningar – som det mest gynnsamma.

”Man måste alliera sig med dem som vi tror vill samverka, och där det finns en rationalitet i att samverka” (Tjänsteman 1, Valdemarsvik, september 2013).

”Vi har haft ett bra samarbete med Linköping, men där finns det mycket att jobba med om vi ska samverka och effektivisera. De tar inte emot oss jättegärna”(Politiker 1, Åtvidaberg, oktober 2013).

En av de frågor som rests under fokusgruppssamtalen är den som handlar om medborgarnas eventuella syn på mellankommunala samarbeten. De flesta av informanterna tycks vara överens om att medborgarna knappast märker att kommunen samarbetar i en rad frågor. Ett par informanter menar också att man skulle kunna samverka i många fler frågor, utan att medborgarna skulle märka någon skillnad i bemötande eller service (Tjänsteman 3, Kinda, november 2013);

”Det är för få samarbeten på de administrativa områdena – lön och telefonväxlar, till exempel. Medborgarna skulle inte märka ett smack där”(Politiker 1, Valdemarsvik, november 2013).

Samtidigt återkommer informanterna till tankar kring eventuella negativa effekter av en allt för långtgående samverkan med grannkommunerna. En fråga som lyfts rör vilket ansvar den egna kommunen har, om den kommun man samverkar med inte förmår hålla tillräckligt hög kvalitet i sitt tjänsteutövande. En informant menar att det finns en ”mental spärr” hos vissa kommunföreträdare, en oro för att allt för mycket samarbete skulle kunna leda till att man inte har kontroll över verksamheten. Den inställningen blir dock allt mer ovanlig, menar samme informant (Politiker 2, Valdemarsvik, november 2013). En annan fråga som diskuterats är den som rör de symboliska effekter som en allt för långtgående samverkan kan tänkas ha:

”Vad ger det för signaleffekt till medborgarna om vi tömmer huset och hänvisar till Linköping” (Politiker 2, Åtvidaberg, maj 2014)?

Sammantaget framstår mellankommunala samarbeten som en av de främsta anpassningspolitiska åtgärderna. Samverkan med grannkommuner innebär att kostnader kan hållas nere, samtidigt som man kan säkra kompetens i vissa specifika frågor. Ingen av kommunerna uppger att de har en sammanhållen strategi för samverkan. När frågan förs på tal drar flera av informanterna slutsatsen att denna spretighet är till nackdel för kommunen. Det förefaller emellertid inte som om de kommuner som ingår i studien har diskuterat för- och nackdelar med olika samverkansmönster.

5.3.3 Riva byggnader

I internationella studier lyfts ofta en överdimensionerad infrastruktur fram

som en konsekvens av en omfattande befolkningsminskning. Detta hör ihop med att dessa exempel i flera fall handlar om storskaliga befolkningsminskningar i urbana regioner. I östra Tyskland syftar det omfattande programmet *Stadtumbau Ost* till att stärka de östtyska städer och kommuner som drabbats av omfattande utflyttning sedan Tysklands enande. Detta sker bland annat genom insatser för att utveckla innerstäderna, och genom omfattande rivningar av hyreshus med tomma lägenheter. Under perioden 2002 - 2012 omfattade Stadumbau Ost insatser för 2,7 miljarder Euro (www.bmvi 2014-06-19).

I Sverige tycks rivning av offentligägda byggnader inte vara en självklar del i en lokal anpassningspolitik. Förmodligen beror det på att de kommuner som krymper i Sverige, i stor utsträckning är landsbygdskommuner där befolkningen inte varit koncentrerad till en tätort, utan varit utspridd över en större geografisk yta. Det är också de perifera områdena, snarare än tätorterna, som krymper i de kommuner som undersökts här. I små landsbygdskommuner dominerar dessutom småhusen, och här äger den boende i allmänhet sin bostad själv. Det kan vara en bidragande orsak till att små kommuner på landsbygden i mindre utsträckning tvingas ta ställning till rivning av hyreshus med tomma lägenheter.

Inte desto mindre berättar flera informanter om hur man diskuterat möjligheten att riva byggnader av olika slag, men också om hur tidigare tomma lokaler fått nya användningsområden:

”Vi har öppnat ett ungdomsboende här, med 11 lägenheter, istället för att riva huset.” (Politiker 1, Ydre, oktober 2013).

”Kommuner har väldigt svårt att göra sig av med hus – det är svårt både att sälja och att riva” (Politiker 1, Valdemarsvik, november 2013).

Problem med överdimensionerad infrastruktur är inget framträdande tema i fokusgruppsamtalen. Vissa områden och byggnader nämns som problematiska – om än av olika skäl. I en kommun beskrivs ett område av tomma flerbostadshus som en spökstad, och ett par av informanterna refererar till den uppmärksamhet som området fått i media, och till den negativa symboliska betydelsen som området har. I en annan kommun nämns ett före detta fabriksområde som en potentiell resurs, som bör bevaras och rustas upp i framtiden. Samma kommun nämner ett överdimensionerat V/A-system som något som skapar onödiga kostnader.

Sammantaget tycks inte rivning av kommunägda byggnader uppfattas som en stor fråga i de kommuner som ingår i denna studie. Detta skulle kunna uppfattas som ett oväntat resultat, eftersom internationella studier lyfter fram rivning som en viktig åtgärd i kommuner som krymper. Dessutom kompenseras kommunerna inte för outhyrda, tomma lokaler i utjämnningssystemet, vilket borde göra kommunerna uppmärksamma på att inte stå med outnyttjad kapacitet vad gäller lokaler.

5.3.4 *Civilsamhället*

En av de tematiker som lyfts i våra intervjuer, är den som rör civilsamhällets roll i kommuner som krymper. I flera av intervjuerna tillmäts *medborgarna och civilsamhället* en stor betydelse i arbetet med att utveckla den egna kommunen. En informant menar att man skulle kunna räkna ut hur mycket varje frivilliginsats är värd i kronor och ören, och att därefter ställa dessa insatser i relation till möjligheten att sänka eller undvika att höja kommunalskatten (Tjänsteman 1, Åtvidaberg, oktober 2013). Flera informanter framhåller dock att det är viktigt att inte ställa allt för stort hopp till frivilliga insatser. Det anses viktigt att inte allt för mycket tillåts hänga på ideella krafter, eftersom det försvårar långsiktiga och rättsäkra lösningar (Politiker 3, Åtvidaberg, oktober 2013).

De kommuner som ingår i studien kan alla beskrivas som små landsbygdskommuner. Sådana kommuner har specifika geografiska och sociala förutsättningar som påverkar relationerna mellan kommun och civilt samhälle. Flera tidigare studier har visat att i glesa samhällen med många äldre, är civilsamhälleliga nätverk ofta viktiga omsorgsaktörer (Elmqvist 2014; Nilsson et al 2013). Det är också som anhöriga till äldre som civilsamhällets aktörer oftast omnämnas;

”Vi pratar mycket om samverkan med civilsamhället. Till exempel anhörigvårdare – där satsar vi på avlastning för att man ska orka längre... Om anhörigvårdare inte orkar så får vi en stor omställning i verksamheten. Plus att det finns mänskliga vinster i det också...” (Politiker 1, Kinda, november 2013).

De ökade behoven inom äldreomsorgen lyfts flera gånger i samtalen om civilsamhällets betydelse i kommuner som krymper. Flera av informanterna tror att de krympande kommunernas växande äldreomsorgsbehov kan leda till framväxten av nya omsorgsmodeller, där civilsamhälleliga aktörer har en mer framträdande roll.

I ett par av kommunerna understryker man att föreningslivet i kommunen gör omfattande insatser vad gäller drift och underhåll av idrottsanläggningar.

”Vi har ett oerhört utbrett föreningsliv, vi har föreningar för en massa olika saker. En årlig nyårsrevy, en fotbollsförening som är engagerade i en cup varje sommar. Ishallen skulle inte vara där den är om vi inte hade frivilliga krafter. Det imponerar! Det finns en potential som inte finns i stora städer. Föreläsarföreningar, biblioteksföreningar och annat...” (Politiker 1, Valdemarsvik, november 2013).

I något fall nämns medborgarmedverkan som ett möjligt sätt att minska kostnader för till exempel slyröjning och skötsel av grönytor, kommunala parker

och lekparkar. Samtidigt uttrycker flera av informanterna i våra intervjuer stor tveksamhet inför detta. Man tror att en fördjupad dialog med byalag, villaägare och idrottsföreningar kan leda fram till civila insatser som kan vara såväl kostnadsbesparande som positiva för de involverade medborgarna. Samtidigt ger en sådan eventuell ansvarsförskjutning upphov till en mängd frågor. I en kommun uppger man till exempel att man rivit en rad kommunala lekplatser som man inte ansett sig ha råd att underhålla. I ett par fall har föräldrar i områden som blivit utan lekplats erbjudit sig att stå för underhållet. Kommunen har dock avböjt det erbjudandet, eftersom man inte vill hamna i en situation där föräldraföreningen bär ansvaret om någon blir skadad, eller i en situation där det är oklart om arbetet och underhållet är korrekt utfört (Politiker 1, Valdemarsvik, november 2013).

En annan fråga som rests i fokusgruppsintervjuerna, är den som rör medborgarnas förväntningar på den lilla och krympande kommunen. I några fall pekar informanterna på att medborgarna ibland har allt för stora förväntningar på kommunen. "Vi har passiviserat medborgarna till kunder" säger en informant (Politiker 1, Kinda, november 2013), samtidigt som andra menar att det finns strategiska grupper i olika kommundelar, som arbetar aktivt med ortsutveckling (Fokusgrupp 5).

"Det sociala kapitalet betyder så oerhört mycket och funkar väldigt bra. Det togs ju ett initiativ till att rensa i ån, men samtidigt fanns nog en känsla av att 'varför gör inte kommunen det här'?" (Politiker 2, Valdemarsvik, november 2013).

På frågan om förväntningarna på kommunen hänger samman med kommunens storlek blir svaren också något delade. "Förväntningarna är nog lägre i en mindre kommun än i en större", säger en informant (Politiker 1, Valdemarsvik, november 2013). Samtidigt, understryker en annan informant, är det kortare avstånd mellan medborgare och beslutsfattare i den lilla kommunen:

"I den lilla kommunen där det är närmare till allt och man känner och är släkt med varandra, där är det lättare att stoppa någon på ICA och säga att den ska fixa det." (Politiker 2, Kinda, november 2013).

Flera av informanterna menar att i den lilla kommunen är avståndet mellan politiker och medborgare så litet att det kan vara svårt att fatta obekväma beslut. De som drabbas av en rationalisering eller av det som uppfattas som en försämring i verksamheten kan bo i samma område, ha barn på samma skola, eller handla i samma matbutik som den politiker som deltar i beslutet:

"Man är så nära medborgarna i en liten kommun. Man träffas på ICA om inte annat..." (Politiker 1, Kinda, november 2013).

Ett övergripande intryck är att flera av informanterna framhåller civilsamhället och frivilliga insatser som viktiga för kommunen. Intervjuerna visar emellertid också att kommunerna i stort saknar uttalade strategier för hur man samverkar med civilsamhället i olika sammanhang. En möjlig slutsats är därför att en strukturerad samverkan med civilsamhället kan vara ett viktigt inslag i en politik som syftar till att anpassa kommunens verksamhet till de nya förutsättningar som en krympande ekonomi och minskade befolkningstal medför.

5.4 Avsaknad av långsiktiga strategier

Sammantaget vidtar kommunerna många åtgärder för att anpassa verksamheten till de nya förutsättningar som en förändrad demografi för med sig. Dessa sammanfattas i modellen i figur 3 nedan.

En av de frågor som rests i fokusgrupperna, har emellertid handlat om kommunens mer långsiktiga beredskap inför en situation där befolkningen fortsätter krympa. Ett genomgående intryck är att både politiker och tjänstemän menar att det saknas breda diskussioner och långsiktiga strategier för hur kommunen ska hantera den situationen. I vissa fall pekar man på att vissa beslut är så svåra att fatta, att det måste inträffa något extraordinärt för att beslut ska vara möjligt. Ett exempel som nämns är en skolmatsal som fått anmärkningar och som krävde omfattande renovering. I en sådan situation upplevdes det plötsligt som mindre svårt att föreslå en stängning av skolan (Politiker 1, Valdemarsvik, november 2013). I flera av fokusgrupperna pratar man om att det ibland krävs pensionsavgångar eller att någon säger upp sig, för att man ska våga göra en organisationsförändring.

I ett par av fokusgruppsamtalen pekar man på att ledande tjänstemän ofta är "väldigt nedgrävd i vardagens uppgifter och organisering" (Tjänsteman 1, Valdemarsvik, november 2013), vilket gör det svårt att agera långsiktigt. Dessutom är det svårt, menar flera röster, att veta vilka de samhälleliga och samhällsekonomiska effekterna blir av olika beslut:

"Det är väldigt svårt att bedöma vilka effekter ett beslut får, till exempel om man lägger ner en skola"(Tjänsteman 3, Åtvidaberg, maj 2014).

Det råder också lite delade meningar om huruvida arbetet med att utveckla strategier för anpassning är en fråga för politiken eller för förvaltningen:

"Någonstans har det inte varit tydliga riktlinjer, och vi som chefer har inte alltid varit tydliga i våra direktiv. Kan vi hitta lösningar som vi kan dela med andra kommuner, och även hitta sätt att hjälpa vår personal att prioritera...?"(Tjänsteman 4, Ydre, oktober 2013).

"Vi pratar ju om det [lokal anpassningspolitik], men inte

offentligt – det är mer något tjänstemännen driver” (Politiker 2, Åtvidaberg, oktober 2013).

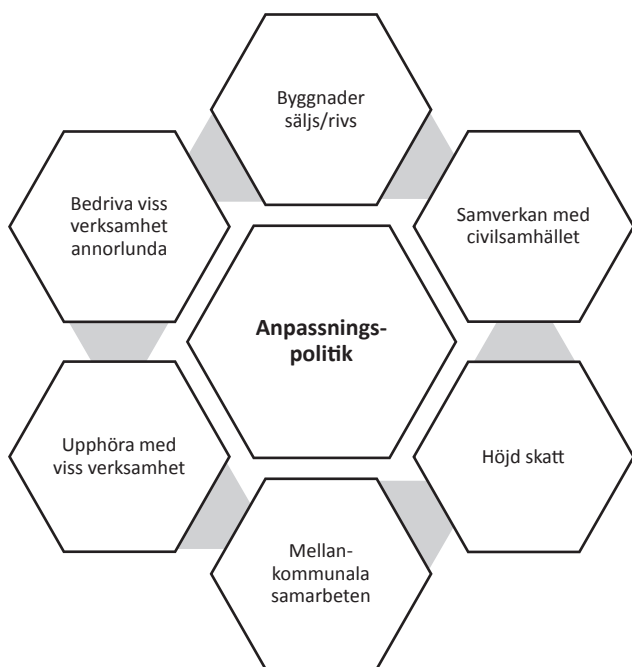
Frågan om anpassning – då den förknippas med nedskärningar – upplevs också som politiskt känslig. ”Du köper inga röster på det [lokal anpassningspolitik]”, menar en tjänsteman (Tjänsteman 2, Åtvidaberg, oktober 2013). En annan menar att det inte är självklart att man behöver kommunicera de anpassningspolitiska åtgärderna med medborgarna:

”Vi ställer för stora krav på att våra medborgare ska förstå vad vi pratar om. De är mer intresserade av utfall än av huret” (Politiker 4, Åtvidaberg, oktober 2013).

Även om flera kommuner höjt skatten under senare år är det få som nämner skattehöjning som en väg framåt. Istället är skolnedläggningar, centralisering av äldreboenden, samverkan med grannkommuner, civilsamhälle och medborgare, begränsningar i öppettider och underhåll av kommunala anläggningar exempel på åtgärder som vidtagits i de undersökta kommunerna. Ingen av de undersökta kommunerna har emellertid beskrivit dessa åtgärder i ett samlat dokument.

I de allra flesta kommuner finns strategier för tillväxt och utveckling, i vilka det slås fast att kommunen som helhet ska sträva efter ökad attraktionskraft, tillväxt, kompetensutveckling och efter fler nyetableringar av företag, och ökad inflyttning av arbetskraft. Det innebär att det finns program som kan fungera som avsiktsförklaringar eller som grund för utvärdering av tillväxtpolitiken. Däremot saknas alltså motsvarande program för hur kommunen bör eller ska förhålla sig till de prioriteringar som de folkvalda måste göra i en situation där resurserna krymper. Medborgarna har alltså begränsade möjligheter att avgöra vilken politik de olika representanterna ämnar föra, och de har begränsade möjligheter att utvärdera förd politik mot utställda löften.

Sammantaget kan man säga att medborgare i kommuner som krymper borde kunna förvänta sig tydliga program och strategier för hur politiska representanter ämnar fördela värden mellan olika delar av kommunen, och mellan och inom olika kommunala verksamheter. Den kommunala budgeten är i någon mening ett sådant dokument. Samtidigt är det stor skillnad på ett budgetdokument, och ett idéprogram som kan diskuteras på mer principiell nivå med medborgarna. Vilka konsekvenser detta har måste undersökas empiriskt, och med stöd i teorier om transparens, legitimitet och förtroende.



Figur 2. Den lokala anpassningspolitikens beståndsdelar

6. Avslutande diskussion

Hälften av Sveriges kommuner krymper, och merparten av dessa har gjort så i decennier. Trots det har de krympande kommunernas anpassningsstrategier knappast uppmärksammats i svensk forskning. Istället har forskningen om lokal utveckling, precis som den lokala och regionala utvecklingspolitiken, handlat om tillväxt, tillväxtpolitik, och tillväxtorter. Det är svårt att slå fast vilka effekter denna politik verkligen haft på kommuner och regioner, eftersom vi inte har några kontrollfall. Vi vet helt enkelt inte hur kommuner och regioner med samma förutsättningar hade utvecklats *utan* ovan nämnda politik. Vad vi däremot vet är att tillväxten uteblir – åtminstone i strikt demografiska termer – i nästan hälften av Sveriges kommuner.

I den här studien har vi undersökt hur lokala beslutsfattare inom politik och förvaltning uppfattar demografisk tillbakagång, hur konsekvenserna av denna utveckling beskrivs och vilka åtgärder som kommunen uppges vidta med anledning av att befolkningen minskar.

Studiens empiriska data omfattar offentliga dokument, fokusgruppsintervjuer och samtal med politiker och tjänstemän i fem kommuner i Östergötland. Samtliga kommuner i studien har under de senaste decennierna uppvisat en negativ befolkningstillväxt, även om det finns år och perioder då befolkningen vuxit.

Studien har utgått ifrån antagandet att politik handlar om att fördela värden och resurser i samhället, och att politik därmed torde bli än viktigare i samhällen där resurserna minskar, eller där resurserna ökar i mindre takt än kostnaderna. I flera av de kommuner som krymper står de folkvalda inför uppgiften att fördela krympande resurser mellan kommundelar och delar av verksamheter. Studien har också utgått ifrån att problemformulering och nulägesanalys spelar en central roll i politisk styrning och ledning. Politiska uttalanden, samtal, texter och dokument är enligt ett sådant perspektiv *meningsskapande* sammanhang, som bidrar till att skapa föreställningar om vad som är ett problem och vad som inte är det, och vad som är möjligt och inte. Vidare har studien utgått ifrån att politiska programförklaringar är viktiga i ett demokratiskt samhälle. Medborgare som har möjlighet att ta del av politiska program kan ta ställning till om de sympatiserar med desamma. Saknas uttalade program och strategier, begränsas denna möjlighet för medborgarna.

Studiens viktigaste slutsatser kan presenteras i punktform;

1. Kommuner som krymper tycks alla ha erfarenhet av att ha fattat beslut som upplevs som besvärliga. Samtidigt tycks få kommuner formulera en samlad politik som syftar till att möta de utmaningar som en negativ

befolkningstillväxt medför. Detta kan kontrasteras mot att många kommuner i Sverige utvecklat strategier för tillväxt. En möjlig tolkning är att demografisk tillbakagång är politiskt känslig. Normen i lokal och regional utvecklingspolitik är *tillväxt*, vilket kan göra det svårt för enskilda politiker, tjänstemän eller organisationer att prata om kommunens framtid som en präglad av befolkningsminskning.

2. För politiken är tillväxt och befolkningsökning viktiga signalvärden, samtidigt som befolkningsminskning närmast förefaller vara ett stigma. Stigma beskrivs av Erving Goffman (2011) som ett negativt attribut eller en egenskap som tenderar att reducera hela den stigmatiserade till det som själva stigmat symboliserar. Goffmans teori om stigma utvecklades för att förstå interaktion mellan människor, men har också kommit att användas för att förstå organisationer och företag. Utifrån ett sådant perspektiv reduceras en kommun som krymper till att vara bara en kommun som krymper, och inget annat. Stigma kan vara en förklaring till att frågan om negativ befolkningstillväxt kan upplevas som politiskt känslig.
3. För kommunerna är det en utmaning att ha befolkningstillväxt som politiskt mål, samtidigt som man planerar för en befolkningsminskning. Kommunens främsta företrädare tycks uppleva en förväntan om att fungera som den egna kommunens ambassadör. I detta uppdrag ligger att ständigt lyfta fram den egna kommunens möjligheter och potential. Med sådana förutsättningar kan det vara svårt att ge förvaltningen i uppdrag att planera för anpassning. Frågan om ledarskap och organisering i kommuner som krymper är helt central, och bör beforskad ytterligare.
4. Kompetens och kompetensutveckling är, liksom samverkan, tematiser som framträder tydligt i diskussionerna om demografisk förändring. De fem kommunerna beskriver en utveckling där stora pensionsavgångar är närstående, vilket leder till ett behov av nyrekrytering av kompetent personal. Lösningen på detta problem handlar om samarbete, nyrekrytering och kompetensutveckling. En möjlig tolkning är att detta är utmaningar som upplevs som i grunden positiva; kommunen efterfrågar kunskap och kompetens, och har för avsikt (och ekonomisk möjlighet) att nyrekrytera. Detta är behov och åtgärder som finner stöd i den tillväxtdiskurs som präglar utvecklingspolitiken under många år.
5. Avsaknaden av forskning och systematiska jämförelser av olika anpassningspolitiska strategier gör att det i stor utsträckning saknas begrepp och modeller för att kommunicera kring dessa fenomen. De modeller som presenteras i figur 2 ovan och figur 3 nedan syftar till att beskriva, dels vad som skulle kunna vara element i en framtida lokal anpassningspolitik, dels hur lokal anpassningspolitik skiljer sig från lokal tillväxtpolitik.



Figur 3. Anpassningspolitik och tillväxtpolitik.

Källförteckning

- ADAPT2DC (Utan årtal) *Adaptation to demographic change. D3.1.5: Comparative socio-economic background analysis of shrinking regions and cities in Central Europe*. http://www.adapt2dc.eu/adapt2dc/SEB_report_FINALa.pdf
- Amcoff, J (2004) "Befolkningsförändringar kring år 2000, i: Att leva med befolkningsförändringar: En översikt", *Ajour* Nr 9, Svenska kommunförbundet, s 49-63.
- Bacchi, Carol (2000) "Policy as Discourse: What does it mean? Where does it get us?", i, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21:1, 45-57
- Easton, David. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Easton, David E (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Edwardsson, Erik & Syssner, Josefine (2013) *Att planera för förändring - föreställningar om demografisk förändring i styrdokument*. Arbetsnotat CKS 2013-12-13.
- Elmqvist, A. (2014). *Landsbygdsforskning i Sverige med exempel från övriga Norden*. Skrifter från NISAL Nr 9. Norrköping: Linköpings universitet.
- Fjertorp, J. (2010). *Investeringar i kommunal infrastruktur: förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Diss. Lund : Lunds universitet, 2011. Lund.
- Fjertorp, Jonas (2013) *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* NatKom/Kfi Rapport 17, Göteborg., p. 28.
- Folkesson, Anders, de Beer, Derk, Norgren, Måns (2014) *Marginalintäkter vid befolkningsförändring*, 14/2556 1 (20), Sveriges Kommuner och Landsting.
- Garrison, Raymond M. & Massam, Bryan H. (2001), 'Changing Governments and Changing Environmental Policies in Ontario: a discourse analysis', *Local Environment*, 6 3 , pp .327–349.
- Goffman, E. (2011). *Stigma: den avvikandes roll och identitet*. (3. uppl.) Stockholm: Norstedt.
- Haase, Hoppers, Pekelsma & Rink (2012) *Shrinking Areas. Front-runners in Innovative Citizen Participation*, Hague: European Urban Knowledge Network , p.
- Hoggart, K., Lees, L., & Davies, A. (2002), *Researching Human Geography*, London: Arnold.

- Hollander, Justin B. & Jeremy Nemeth. 2011. The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate* 21, 3:349-367., p. 352
- Hollander, Justin, B. (2011) "Can a City Successfully Shrink? Evidence from Survey Data on Neighborhood Quality", *Urban Affairs Review*, 47:129.
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance*, London: Sage.
- Landmann, Todd (2003), *Issues and Methods in Comparative Politics, An Introduction*, London and New York: Routledge.
- Lasswell, Harold D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Marsh, David and Mackie, Tom (1995), 'The Comparative Method', in Marsh, D. and Stoker, G. (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan Press.
- Nilsson, M., Hagberg, J.-E., & Jeppsson Grassman, E. (2013). To age as a man. Ageing and masculinity in a small rural community in Sweden. *Norma. Nordisk tidskrift för maskulinitetsstudier/ Nordic journal for masculinity studies*, 8(1), 58-76.
- Neumann, Ingo (2009) *Inter-organisational Learning in Shrinking Cities. Case Aschersleben*. Workshop presentation, Dresden.
- Oscarsson, Henrik, Naurin, Elin & Håkansson, Nicklas (2008) "Att hålla ord: partiets löftesgivande och löftesuppfyllande", i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2008, årg 110 nr 1
- Pettersson, Olof, (1998) *Svensk politik*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Reckien, Diana, & Cristina Martinez-Fernandez. "Why do cities shrink?." *European Planning Studies* 19.8 (2011): 1375-1397.
- Sagoe, Dominic (2012) Precincts and Prospects in the Use of Focus Groups in Social and Behavioral Science Research, i *The Qualitative Report* (17:29), 1-16.
- Sartori, Giovanni (1991), 'Comparing and Miscomparing', *Journal of Theoretical Politics*, 3(3): pp.243-257. ESPON (2013).
- Selected Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions. ESPON Targeted Analysis 2013/2/15. [Final Report] V. 30/06/12. Leipzig: Leibniz Institute for Regional Geography.
- SOU 2003:37 Utredning om rörlighetsstimulanser (2003). *Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2007:10: Ansvarskommittén. (2007). *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes
- Syssner, J (2012) *Världens bästa plats*, Nordic Academic Press: Lund.
- Thompson, J.B. (1991), 'Introduction', in Bourdieu, P., *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Polity & Basil Blackwell.
- Wänström, J & Karlsson, M (2011) *Kontroverser utan avtryck. Skolnedläggers påverkan på kommunala valresultat*. Det Nationella

kommunforskningsprogrammet Erfa-rapport 2: Göteborg: KFi.
Wänström, J., Karlsson, M. & Wänström, L. (2012). *Riskfyllda beslut?Skolnedläggnings avtryck i kommunala valresultat*. Det Nationella kommunforskningsprogrammet Rapport 9: Göteborg: KFi..
Wänström, Johan (2012) *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser. Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Det Nationella kommunforskningsprogrammet Rapport 15: Göteborg: KFi.

Skriftliga källor

Kinda kommun (2012) Budget 2013, med plan för 2014-2015. Kisa.
Kinda kommun (2013) *Årsredovisning 2012. Kommunfullmäktige § 59*. Kisa.
Valdemarsvik kommun (2012). *Mål och budget 2013. Med plan/prognos för 2014-2015*. Valdemarsvik
Valdemarsviks kommun (2013). *Årsredovisning 2012*. Valdemarsvik
Ydre kommun (2012a). *Budget 2013 med verksamhetsplan 2014-2015*. Österbymo
Ydre kommun (2012b). *Översiktsplan 2011*. Österbymo
Ydre kommun (2013). *Årsredovisning 2012*. Österbymo
Åtvidaberg kommun (2011). *Budget 2012. Drift- och investeringsbudget*. Åtvidaberg
Åtvidaberg kommun (2013). *Årsredovisning 2012*. Åtvidaberg
Ödeshög kommun (2012). *Verksamhetsplan/budget 2013 och Flerårsplan 2014-2015*. Ödeshög
Ödeshög kommun (2013). *Årsredovisning 2012*. Ödeshög

Muntliga källor

Förberedande intervjuer

Kinda kommun, 6 september 2013.
Valdemarsviks kommun, 6 maj 2013.
Valdemarsviks kommun, 5 september 2013.
Ydre kommun, 6 maj 2013.
Åtvidabergs kommun, 28 april 2013.
Åtvidabergs kommun, 11 september 2013.
Ödeshögs kommun, 9 september 2013.

Fokusgrupper

Fokusgrupp 1

Ödeshögs kommun, 7 oktober 2014.

Fokusgrupp 2

Ydre kommun, 17 oktober 2013.

Ydre kommun, 8 maj 2014.

Fokusgrupp 3

Kinda kommun, 14 november 2013.

Kinda kommun, 14 maj 2014.

Fokusgrupp 4

Valdemarsviks kommun, 13 november 2013

Fokusgrupp 5

Åtvidabergs kommun, 21 oktober

Åtvidabergs kommun, 6 maj 2014

Övriga möten

Åtvidabergs kommun, chefsdag, 8 november 2013.

Politik för kommuner som krymper

I ungefär hälften av Sveriges 290 kommuner minskar befolkningsantalet. Många kommuner ställs inför utmaningen att kunna fortsätta erbjuda medborgarna kommunal service med bibehållen kvalitet och att arbeta för en bra livsmiljö trots att skatteinkomsterna minskar. Denna rapport handlar om hur fem östgötakommuner som krymper uppfattar och hanterar sådana utmaningar.

Studien visar bland annat att kommunala företrädare har svårt att prata om det faktum att befolkningen minskar. I lokal och regional utvecklingspolitik har normen länge varit tillväxt. De som företräder kommuner som inte växer tycks se utebliven tillväxt som ett lokalt politiskt misslyckande, trots att utebliven tillväxt många gånger kan förklaras med förändringar på nationell och internationell nivå.

En av rapportens slutsatser är att kommuner som krymper bör utveckla en lokal anpassningspolitik där samverkan och innovativ organisering kan vara möjliga inslag.

Om författaren

Josefina Sysner är forskare och föreståndare för CKS.

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping
Linköpings universitet
Telefon 011-36 30 00
www.liu.se/cks