



LUNDS  
UNIVERSITET

# Tillväxt, anpassning eller statens ansvar?

*Om en landsbygdkommuns hantering av befolkningsminskning*

Klara Bergsten

Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi

SGEL36, VT 2020

Handledare: Karl-Johan Lundquist

# Abstract

Despite stable growth in the national population, many rural municipalities in Sweden are suffering from persistent population decline. Because of the severe consequences this has for their economy and capacity to deliver welfare, many are anxious to find strategies to deal with the situation. This essay examines the local perspective on rural shrinkage by attempting to answer the question: How can a small rural municipality deal with long-term population decline? The analysis is mainly concerned with comparing the use of growth-oriented policies with adaptation policies. Municipalities' need of support from the state or the region is also discussed. To investigate this topic a qualitative case study of Högsby municipality has been carried out. The case has been studied by examining interviews and planning documents, and comparing the different goals and priorities found there to theories about rural development and strategies for growth or "planned shrinkage". The study suggests that Högsby is using a number of growth strategies with varying results, but has no cohesive plan for adaptation in case of continued population decline. Furthermore, the conclusion is drawn that municipalities like Högsby seem to need more support from the state, no matter if they are aiming for growth or adaptation.

*Keywords:* Population decline, Rural shrinkage, Municipal policy, Growth strategies, Adaptation strategies

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte och frågeställning .....	1
1.2 Avgränsningar .....	2
<b>2. BAKGRUND .....</b>	<b>3</b>
2.1 Urbaniseringen i Sverige .....	3
2.2 Avfolkningens konsekvenser för kommuner .....	6
2.3 Sveriges regionalpolitik .....	8
<b>3. HÖGSBY KOMMUN .....</b>	<b>10</b>
3.1 Allmänt om kommunen .....	10
3.2 Befolkningsutvecklingen i Högsby .....	13
<b>4. TEORI .....</b>	<b>16</b>
4.1 Litteraturöversikt .....	16
4.1.1 Demografiska och ekonomiska klyftor mellan land och stad .....	16
4.1.2 Strategier för befolkningstillväxt .....	18
4.1.3 Strategier för anpassning .....	20
4.2 Sammanfattning av teoretiska begrepp .....	22
<b>5. METOD &amp; MATERIAL .....</b>	<b>24</b>
5.1 Forskningsupplägg .....	24
5.2 Datainsamling .....	24
5.2.1 Intervjuer .....	24
5.2.2 Plandokument .....	25
5.2.3 Bakgrundsinformation .....	27
5.3 Innehållsanalys som metod .....	27
5.4 Analytiskt ramverk .....	28
<b>6. ANALYS .....</b>	<b>30</b>
6.1 Sammanställning av kodningsresultat .....	30
6.2 Tillväxtstrategier .....	32
6.2.1 Ambitioner om tillväxt .....	32
6.2.2 Attraktivitet .....	33
6.2.3 Platsmarknadsföring .....	34

6.2.4 Främjande av näringslivet .....	36
6.2.5 Smart specialisering .....	38
6.2.6 Integration .....	38
<b>6.3 Anpassningsstrategier .....</b>	<b>40</b>
6.3.1 Ambitioner om anpassning .....	40
6.3.2 Mellankommunal samverkan .....	41
6.3.3 Samverkan med civilsamhället/företag .....	43
6.3.4 Skattehöjning .....	44
6.3.5 Anpassning av verksamheten .....	45
6.3.6 Anpassning av den fysiska infrastrukturen .....	47
<b>6.4 Förutsättningar .....</b>	<b>48</b>
6.4.1 Resurser/möjligheter .....	48
6.4.2 Brist på kontroll/beslutsmandat .....	50
6.4.3 Urban norm .....	52
<b>7. AVSLUTNING .....</b>	<b>54</b>
7.1 Sammanfattning och slutsatser .....	54
7.1.1 Förutsättningar: Befolkningsminskning ur kommunens perspektiv .....	54
7.1.2 Tillväxt: ett mål, men svårt att uppnå .....	55
7.1.3 Anpassning: inte ett mål, men nödvändigt för att klara sig .....	56
7.1.3 Statligt stöd: förhoppningar om kompensation och reformer .....	57
7.2 Avslutande reflektioner .....	57
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>59</b>
<b>BILAGOR .....</b>	<b>63</b>
Bilaga 1. Intervjuguide .....	63
Bilaga 2. Kodningsresultat .....	64

## Tabell- och figurförteckning

Tabell 2.1	7	Figur 2.1	3
Tabell 3.1	11	Figur 2.2	4
Tabell 3.2	12	Figur 3.1	14
Tabell 3.3	12	Figur 3.2	14
Tabell 5.1	29	Figur 3.3	15
Tabell 6.1	32	Figur 6.1	30
Tabell 6.2	33	Figur 6.2	31
Tabell 6.3	34		
Tabell 6.4	36		
Tabell 6.5	38		
Tabell 6.6	39		
Tabell 6.7	40		
Tabell 6.8	41		
Tabell 6.9	43		
Tabell 6.10	44		
Tabell 6.11	45		
Tabell 6.12	47		
Tabell 6.13	48		
Tabell 6.14	50		
Tabell 6.15	52		

# 1. INLEDNING

Under 2000-talet har en tredjedel av Sveriges 290 kommuner upplevt befolkningsminskning. Denna utveckling ser inte ut att avta – tvärtom pekar prognoserna på att över hälften av landets kommuner kommer att krympa under de närmaste decennierna. Hårdast drabbade är små landsbygds- och glesbygdskommuner, med befolkningar som minskar år efter år trots att Sveriges totala befolkning växer (Mörk et. al., 2019). Genom årtionden av urbanisering har svenskarna blivit en av de mest geografiskt koncentrerade befolkningarna i västvärlden (Enflo, 2016).

Hur man ska hantera befolkningsminskning är därmed en högaktuell fråga för ett stort antal kommuner. Problemet är nära besläktat med åldrande befolkning, och tillsammans sätter de hård press på landsbygdskommunernas ekonomi (Fjertorp, 2013). Hur ska välfärden finansieras med minskat skatteunderlag? Och hur ska invånare motiveras att stanna kvar om kommunen tvingas till ständiga nedskärningar? Risken för en ond spiral är överhängande. Samtidigt har Sverige nationella mål om likvärdiga levnadsvillkor, och regeringen menar att klyftan mellan stad och land ska slutas och att hela landet ska växa (Regeringen, 2019).

Frågan om landsbygdens avfolkning och framtid är en bred och viktig debatt. I den här uppsatsen vill jag dock beskriva befolkningsminskning ur kommunernas perspektiv. Jag vill veta hur krympande kommuner ser på sin situation och planerar för framtiden. Satsar man på att vända befolkningskurvan, eller finns det planer på anpassning? Behövs stöd från staten?

Detta ämne kommer att undersökas genom en fallstudie av Högsby, en landsbygdskommun på knappt 6 000 invånare, belägen i Kalmar län. Den långvariga befolkningsminskningen i Högsby väckte mitt intresse eftersom kommunen ligger i södra Sverige, och därmed motsäger den vanliga uppfattningen att avfolkning enbart drabbar Norrlands inland. Mitt mål är att beskriva vad en kommun som Högsby gör, kan göra och inte kan göra för att hantera befolkningsminskning.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur små landsbygdskommuner som är drabbade av långvarig befolkningsminskning hanterar denna utveckling. Jag vill beskriva det lokala perspektivet på frågan om krympning, och kommer att lägga fokus på kommunala strategier, framtidsvisioner och deras bakomliggande tankemär.

Mot detta syfte har följande frågeställning formulerats: *Hur kan en liten landsbygdskommun hantera långvarig befolkningsminskning?* Frågan är tänkt att besvaras utifrån i teorier om landsbygdens förutsättningar och strategier som kommuner vanligen tar till för att möta befolkningsminskning och dess konsekvenser.

Ämnet undersöks genom en kvalitativ enfallstudie av en kommun, nämligen Högsby kommun i Kalmar län. Studien syftar inte till att nå resultat som kan generaliseras till andra kommuner – däremot till att förstå situationen i Högsby och diskutera fallet som ett exempel på hur små landsbygdskommuner hanterar befolkningsminskning.

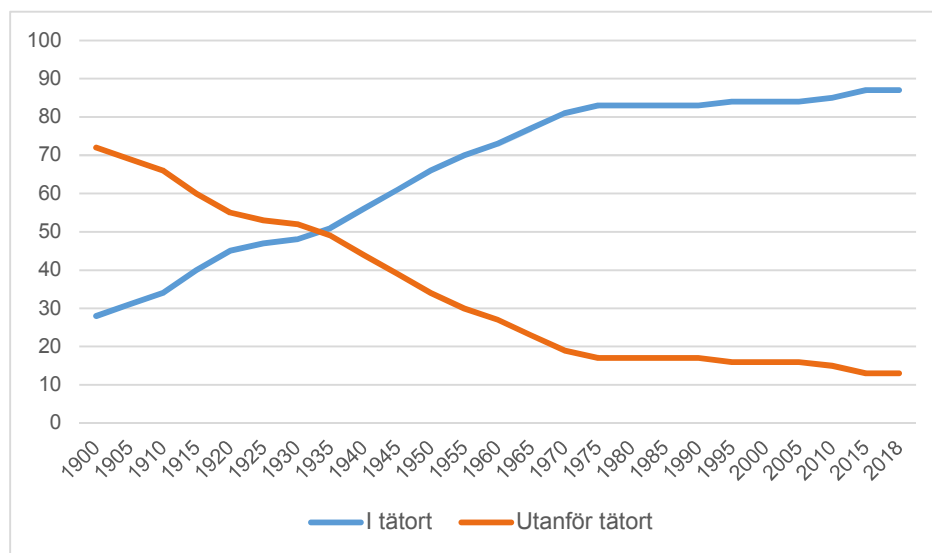
## **1.2 Avgränsningar**

Av tids- och utrymmesskäl har det blivit nödvändigt att avgränsa både forskningsämnet och studieobjektet. Undersökningen avgränsas geografiskt till Högsby kommun, och det är enbart kommunens perspektiv som studeras. Eftersom det inte finns tid eller utrymme att studera ett väldigt brett urval av kommunala källor gör studien inte heller anspråk på att representera alla tänkbara perspektiv inom kommunorganisationen. Beträffande landsbygdens avfolkning som fenomen kommer jag inte att lägga fokus på *varför* befolkningsminskning och andra demografiska utmaningar uppstår (utom i den mån det behövs för att skapa kontext). Fokus kommer att ligga på hur Högsby kommun hanterar fenomenet befolkningsminskning i dagsläget.

## 2. BAKGRUND

### 2.1 Urbaniseringen i Sverige

Sveriges befolkning är mycket ojämnt fördelad över landets yta, vilket till stor del är en följd av den enorma urbaniseringsprocess landet genomgick under 1900-talet. Urbaniseringen har bidragit till långvarig minskning av invånare och arbetsplatser i vissa kommuner, medan andra istället upplevt snabb tillväxt. Flykten från land till stad gick som snabbast under första halvan av århundradet (Amcoff, 2008). År 1900 levde de flesta på landsbygden, men redan 1935 var hälften av svenskarna bosatta i tätorter (se figur 2.1). Folkomflyttningen innebar stora omvälvningar i människors sätt att leva och försörja sig. Urbaniseringens tidiga fas är starkt kopplad till övergången från jordbruks- till industrisamhälle och välfärdsstatens framväxt. Idag är Sveriges befolkning en av de mest geografiskt koncentrerade bland utvecklade länder (Enflo 2016:12).



Figur 2.1 Andel bosatta i och utanför tätort\* i Sverige

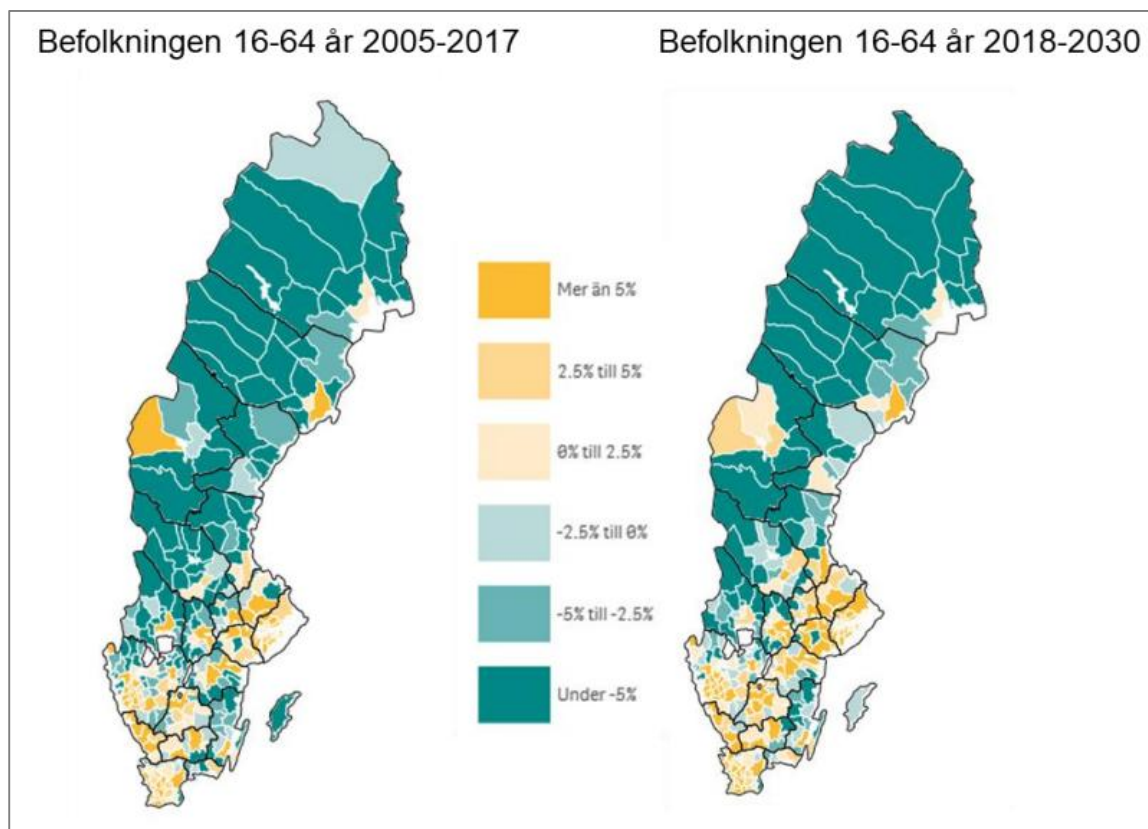
Källa: SCB, 2020.

\* SCB definierar tätort som sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare

Från mitten av 70-talet planar urbaniseringskurvan ut, men även på 2000-talet märks en viss rörelse från land till stad. För att förstå avfolkningen av landsbygden idag är det enligt forskaren Jan Amcoff viktigt att skilja mellan olika typer av landsbygd. Den landsbygd som ligger inom pendlingsavstånd från städerna har sällan problem att attrahera invånare. Det är de perifera områdena som har det svårt, och som med stor sannolikhet kommer att få det ännu svårare i framtiden om dagens befolkningsprognoser blir verklighet (Amcoff, 2008:72-73). Urbanisering



sker både inom och mellan Sveriges regioner. Den största befolkningstillväxten har länge skett i storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne på bekostnad av andra län. Därmed gör urbaniseringen vissa landsdelar till ”vinnare” och andra till ”förlorare” (Amcoff, 2015:11).



Figur 2.2 Procentuell förändring av antalet personer 16-64 år per kommun

Källa: Arbetsförmedlingen, 2019: 10.

Överst på tillväxtskalan finns storstädernas förortskommuner, och i botten de små och glesbefolkade kommuner som i vissa fall halverat sina invånarantal under de senaste decennierna (*ibid.*). Utanför städernas pendlingsområden är befolkningsminskning långt ifrån ovanligt. Mellan 2002 och 2019 krympte befolkningen i hela 101 av Sveriges 290 kommuner (Mörk et.al., 2019). I figur 2.2, som visar förändring av antal invånare i yrkesaktiv ålder, framgår de regionala skillnaderna tydligt. Det är kommunerna i Norrlands inland, västra Mellansverige och vissa delar av östra Götaland som upplevt störst demografisk tillbakagång under 2000-talet. De senaste siffrorna visar att Norrbotten år 2019 hade den största minskningen av länen, både i absoluta och relativa tal. Till höger i figuren ovan ser man att Arbetsförmedlingen tror att något fler kommuner kommer få uppleva krympning framöver, och att krympningstakten kommer öka i vissa av de redan drabbade kommunerna. Den samlade demografiforskningen tyder på att befolkningskoncentrationen i Sverige kommer att fortsätta (Amcoff, 2015). Samma slutsats dras i en statlig utredning från 2015, där prognosen är att över hälften av landets kommuner kommer

minska sin befolkning fram till 2040, och värst drabbad är den ”avlägsna landsbygden”. Samtidigt ser utflyttningstakten ut att mattas av till följd av färre personer i åldersgruppen 20-30 år (SOU 2015:101).

Det är flyttströmmarnas riktning över tid, inte skillnader i fruktsamhet, som avgör var folkmängden minskar och ökar. Att födelsetalen är lägre i vissa kommuner beror på att gruppen unga vuxna är mindre, vilket är en följd av tidigare års utflyttningar (Amcoff, 2015). Varför människor flyttar är ett komplext ämne som kan förklaras på flera olika nivåer, och som inte är i huvudfokus för denna uppsats. I undersökningar svarar de flesta människor att flyttbeslutet var frivilligt och motiverad av sociala och boendemiljörelaterade faktorer (Lundholm & Malmberg, 2006). Trots detta visar makroekonomiska studier (t.ex. Gärtner 2014) att arbetsmarknad och lönenivåer har en signifikant påverkan på flyttströmmarna över tid. Studier av flyttmotiv ger helt enkelt en mängd förklaringsmodeller som ofta kan verka motsägelsefulla (Amcoff, 2015).

Den grupp som flyttar mest är unga vuxna (18-35 år), och de är också mest sannolika att flytta från landsbygd och mindre orter till en större stad. Eftersom flyttmotiven för den här gruppen ofta är studierelaterade söker sig många mot universitetsorter (SOU 2015:101: 214). Urbaniseringen av unga vuxna har bidragit till stora skillnader i åldersstruktur mellan landsbygd och stad, där de äldre är koncentrerade i de mer avlägsna kommunerna (Amcoff, 2015; Anderstig, 2012). Förändrad ålderssammansättning är en av de svåraste konsekvenserna med befolkningsminskning och beskrivs närmare i följande avsnitt.

Det har även forskats på vilka grupper som flyttar *till* landsbygden. Hjort och Malmberg (2006) fann att inflyttare till den icke-tätortsnära landsbygden i Sverige generellt var äldre och hade lägre utbildningsnivå än de som flyttade till städer eller tätortsnära landsbygd. En trolig anledning är enligt författarna att arbetsmarknaden på landsbygden är mindre diversifierad, och därför är det svårare för universitetsutbildade att hitta ett fördelaktigt arbete. Därmed är de långa pendlingsavstånden ett stort hinder mot att flytta till vissa delar av landsbygden. I en annan studie undersöktes vilka som uttrycker en vilja att bosätta sig på landsbygden jämfört med vilka som faktiskt flyttar. Slutsatsen blev att grupperna i hög grad överlappar, och att det därför är svårt att se någon ”dold potential” för ökade flyttströmmar till landsbygden i framtiden (Niedomysl & Amcoff, 2011). Amcoff menar dock att långsiktiga befolkningsframskrivningar alltid innebär stor osäkerhet, då flyttströmmar påverkas av trender som är svåra att förutsäga (2015: 22).

Ett exempel på en oförutsedd demografisk förändring är flyktingvågen 2015, som innebar ett stort inflöde av asylsökande till många delar av landet. Under 2015 sökte över 160 000 personer asyl i Sverige, de flesta på hösten (Migrationsverket, 2016). Eftersom bostadsbristen för de nyanlända var stor, särskilt i de större städerna, så placerades många på förläggningar över hela landet. Storstäderna tog emot flest asylsökande i absoluta tal, men många små landsbygdskommuner tog emot fler relativt sett. Kommunerna med flest inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem per invånare i oktober 2015 var Ljusnarsberg, Norberg och

Laxå (Migrationsverket/SCB/SVT). Enligt Arbetsförmedlingen kommer antalet utrikes födda i yrkesaktiv ålder att öka i nästan alla kommuner fram till 2030, samtidigt som de inrikes födda i denna åldersgrupp minskar (2019:4).

## 2.2 Avfolkningens konsekvenser för kommuner

Befolkningsminskning riskerar att förstärka skillnaderna i ekonomi och levnadsvillkor mellan de drabbade kommunerna och andra delar av landet (SKR, 2015; Fjertorp, 2013). I grunden handlar det om att minskande befolkning innebär ett mindre skatteunderlag. Utmaningen blir att bibehålla den kommunala servicens kvalitet (Amcoff, 2015). Prognoserna i SOU2015:101 pekar på att nettokostnaderna per invånare kommer öka i glesbygdskommuner och små kommuner, och att skattekraften här kommer utvecklas svagare än i städerna. Svårigheterna att täcka kommunen kostnader skapar ett behov av att höja skattesats och avgifter, som redan idag är högre i mindre kommuner (SOU2015:101: 42). Fjertorp (2013) visar att befolkningsutvecklingen är en betydande förklaringsfaktor för skillnader i kommunernas ekonomi. Minskande befolkning ökar kommunens kostnader per invånare för nästan alla skattefinansierade verksamheter, vilket tyder på en förlust av stordriftsfördelar.

En stor del av utmaningarna med befolkningsminskning beror på att ålderssammansättningen förändras och medelåldern ökar. Andelen äldre ökar visserligen i hela befolkningen, men de regionala skillnaderna är stora. De kommuner som krymper är i stort sett desamma som lider av minskad andel i yrkesaktiv ålder (Arbetsförmedlingen, 2019:15). Utflyttning gör befolkningsstrukturen ”ålderstung”, med en låg andel unga vuxna. I storstäderna är åldersstrukturen den motsatta (Amcoff, 2015). En brist på personer i medelåldern, den ekonomiskt mest lönsamma gruppen, kan på lång sikt få allvarliga effekter (Malmberg & Korpi, 2000:13)

En åldrande befolkning innebär en högre försörjningskvot. Försörjningskvot definieras som kvoten mellan den icke-yrkesaktiva befolkningen och den yrkesaktiva<sup>1</sup>, och är alltså ett mått på hur många varje arbetande person måste ”försörja” (Anderstig, 2012). Tabell 2.1 visar försörjningskvoten 2019 och prognosen för 2040 i olika regiongrupper. Skillnaden mellan städerna och den icke-tätortsnära landsbygden är påtaglig, och spås öka i framtiden i och med att försörjningsbördan ökar mest i de ”mycket avlägsna” landsbygdsregionerna. Den demografiska försörjningskvoten berättar dessutom inte hur många 20–64-åringar som faktiskt arbetar, vilket gör att försörjningsbördan i realiteten alltid är högre (SCB).

---

<sup>1</sup> Yrkesaktiv ålder räknas som 20-64 år (SCB; Anderstig 2012), eller ibland 16-64 år (Arbetsförmedlingen 2019).

	2019	Prognos 2040	Förändring 2019- 2040 (%)
Storstadsregioner	1,68	1,79	6,9
Landsbygdsreg. nära en större stad	1,79	1,95	8,8
Landsbygdsreg. avlägset belägna	1,84	2,06	12,1
Landsbygdsreg. mycket avlägset belägna	1,89	2,14	13,2
Riket	1,73	1,86	7,6

Tabell 2.1  
Försörjningskvot i  
olika  
regiongrupper

Källa: SOU2015:101, data från SCB.

Malmberg och Korpi (2000) beskriver hur avfolkning påverkar både arbetsmarknad, inkomstutveckling, bostadsmarknad och serviceutbud. Vissa regioner hamnar i en negativ arbetsmarknadsspiral när utflyttning skapar färre arbetstillfällen, vilket i sin tur leder till mer utflyttning. Dessutom är arbetsmarknaden på mindre orter ofta är inriktad på några få sektorer, vilket gör den som vill välja en annan karriärväg tvungen att flytta (2000:14-16). De lokala arbetsmarknaderna påverkas också av den pågående strukturomvandlingen som innebär att branscher som tillverkningsindustri och offentlig sektor har minskat, medan den privata tjänstesektorn har vuxit. Denna omvandling berör regioner på olika sätt vilket skapa stora regionala obalanser. En jämförelse av arbetsmarknadsområden (FA-regioner) visade att de minsta regionerna, med under 30 000 invånare, kan antas få en negativ sysselsättningsutveckling fram till 2040 (SOU2015:101:149-150).

När antalet sysselsatta minskar leder det inte bara till förlorade skatteintäkter, utan också till utmaningar med kompetensförsörjningen. Risken för arbetskraftsbrist ökar, både inom privat och offentlig sektor. Med en högre andel äldre växer behovet av välfärdsfunktioner samtidigt som arbetskraftstillgången minskar. Särskilt rekryteringen till äldreomsorgen väntas bli en stor utmaning för vissa kommuner framöver (Anderstig, 2012:6). Många små kommuner har redan en slimmad personalorganisation, vilket betyder att ju mindre kommun desto svårare kan det bli att skära ner personalkostnader i takt med en befolkningsminskning (SOU2020:8, s. 179).

Det kommersiella service- och varuutbudet minskar i regel när orter krymper, eftersom många verksamheter helt enkelt behöver ett visst befolkningsunderlag för att vara lönsamma (Malmberg & Korpi, 2000). Att ortstrukturen har en stark påverkan på näringslivet är välbelagt, och detta innebär ett allvarligt ekonomiskt hot mot krympande kommuner. Riskerna är att allt fler verksamheter lägger ner, vilket försämrar invånarnas möjligheter att bo på landsbygden (*ibid.*:77).

Även på bostadsmarknaden syns effekterna av befolkningsminskning snabbt. Eftersom efterfrågan på bostäder minskar, sjunker priserna. Detta påverkar kommunens intäkter om det finns ett kommunalt bostadsbolag och vid markförsäljning. När marknaden blir sämre drabbas dessutom befintliga fastighetsägare av en förmögenhetsförlust, vilket bland annat minskar deras möjligheter att driva företag. Fallande huspriser kan dessutom göra det svårare att komma in på marknaden i.o.m. att långivningen begränsas. Därmed kan avfolkning orsaka en negativ bostadsmarknadsspiral (Malmberg & Korpi, 2000:18-19).

## 2.3 Sveriges regionalpolitik

Den svenska regionalpolitiken har genomgått flera olika faser. Sedan 80-talet har det skett en gradvis övergång från fokus på fördelningspolitik till att skapa förutsättningar för regional konkurrenskraft (Johansson, 2013; Enflo, 2016). Tidigare var svensk regionalpolitik starkt präglad av keynesianska idéer om satsa på det offentliga och öka konsumenternas efterfrågan. I och med 80-talets omfattande utflyttningar av svenska industrier och det tidiga 90-talets ekonomiska kris skiftade synen på regional utveckling. Politiker från höger till vänster blev mer inriktade på att företagen som lokala tillväxtskapare, och eniga om behovet av en tillväxtorienterad regionalpolitik). 2001 beslutade riksdagen om ett paket av regionalpolitiska åtgärder. Bland annat infördes fler partnerskapsarbeten med privata aktörer och så kallade regionala tillväxtavtal (Lindström 2005:3). Regionerna blev mer självstyrande och det har även uppstått nya former av kommunala samarbetsformer (Andersson, Ek & Molina 2008:7). Även Sveriges inträde i EU 1995 förändrade regionalpolitiken. Idag finansieras t.ex. många regionala tillväxtprojekt av EU:s strukturfonder. Mest pengar går till glesbefolkade och ekonomiskt svaga regioner (Tillväxtverket, 2019a).

Hur ser Sveriges regionalpolitik ut idag? Till att börja med kan nämnas det kommunala utjämnningssystemet, som är ett exempel på statlig fördelningspolitik. Syftet är att skapa likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla offentlig service oavsett befolkningens skattekraft och behov. Utjämnningssystemet ska garantera likvärdig service i alla delar av landet utan att kommunerna tvingas höja skatten. Utjämningsbidraget finansieras till största delen av staten själv, men ett fåtal resursstarka kommuner betalar en avgift (Statskontoret, 2016). De kommuner

som 2019 tog emot högst utjämningsbidrag per invånare var Åsele, Dorotea och Sorsele, samtliga små glesbygdskommuner i Västerbottens län (SCB, 2020). Utjämningsystemet gynnar alltså landsbygden.

De landsbygdspolitiska målen omfattar många åtgärdsområden. 2018 lade regeringen fram proposition 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*. I denna presenteras en mängd förslag rörande t.ex. service, näringsliv, infrastruktur och utbildning. Målet med propositionen är att skapa bättre förutsättningar för landsbygdens utveckling och invånarnas livsvillkor. Det övergripande målet sammanfattas som ”en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet” (2017/18:179: 1). Bakgrunden till propositionen är enligt regeringen att Sverige länge saknat en långsiktig och tvärsektoriell landsbygdspolitik, vilket man menar behövs för att stärka kommuner med sämre förutsättningar (*ibid.*:20-21).

Sveriges regionalpolitik påverkas sedan 1995 också av EU-regler. Inom EU finns en stark tro på självständiga och konkurrenskraftiga regioner, ett slags europeisk ”regionalism”. Unionens regelverk begränsar medlemsstaternas möjligheter att föra sin egen regionalpolitik. T.ex. delas många olika stöd ut direkt till regionerna, och principen om den fria inre marknaden gör att staten inte får gå in och stimulera ekonomin i vissa delar av landet. Detta är en stor skillnad gentemot t.ex. Norge, som är mer fria att utforma egna landsbygdssöd (Tidholm, 2017).

## 3. HÖGSBY KOMMUN

### 3.1 Allmänt om kommunen

Högsby kommun ligger i Kalmar län i Småland. Tätorten Högsby ligger mitt i kommunen och har omkring 2 000 invånare (SCB). Landskapet omkring består till stor del av skog, men även uppodlad mark. Högsby är en av de sjötätaste kommunerna i Sverige med ca 160 sjöar (Högsby kommun, 2017b). Enligt översiktsplanen består kommunen till 88 % av landsbygd och 12 % av glesbygd. (Högsby kommun, 2012: 13). Högsby klassas av Tillväxtverket som en ”avlägsset belägen landsbygdskommun”. Det innebär att över 50 % av befolkningen bor i rurala områden och att mindre 50 % har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare (Tillväxtverket, 2019b). I tätorten Högsby finns det största serviceutbudet, med bland annat apotek, systembolag, läkarmottagning, bibliotek och gymnasieskola. Orten ligger i knutpunkten mellan riksväg 34 och 37 (Högsby kommun, 2012:46-47).



*t.v.: Högsby kommun med tätorter*

Bildkälla: Högsby kommun (2017b).

*t.h.: Högsby kommun i Sverige*

Kartkälla: SCB (röd markering av författaren).



*Högby kommun i regionen*

Bildkälla: Högby kommun (2017b).

Tabell 3.1 *Pendlingstider mellan Högby och några större tätorter*

	Bil	Kollektivtrafik
Oskarshamn	30 min	45 min
Kalmar	1 h	58 min
Växjö	1 h 10 min	1 h 30 min
Jönköping	2 h 6 min	3 h 22 min

Källa: Google maps.

Högby har även tågförbindelse till Kalmar och Linköping via Stångådalsbanan. Arbetspendlingen ut ur kommunen är stor (Högby kommun, 2019c:7). Tabell 3.1 visar restider mellan Högby tätort och några större samhällen. Man kan konstatera att bortsett från till Oskarshamn så är pendlingsavstånden långa, i synnerhet med kollektivtrafik.

Den största arbetsgivaren i Högby är kommunen själv, med cirka 600 anställda inom framför allt vård, skola och omsorg (Högby kommun, 2019c: 7). Näringslivet består till stor del av småföretag - 2019 var 70 % av företagen soloföretag och endast 13 arbetsplatser hade fler än 20



anställda. I slutet av året fanns det totalt 631 företag i kommunen vilket var en ökning med 18 jämfört med året innan (Improvera AB, 2019 s. 13). Den största näringen är Jord, Skog & Energi, som 2019 utgjorde drygt 40 % av alla arbetsställen. Bakgrunden till att branschen är så viktig är kommunens stora tillgång på skog, jordbruksmark och vattenkraft (Improvera AB 2019: 16). Den näst största branschen är tjänsteföretag som står för 20,1 %, vilket är en hälften så stor andel jämfört med riket. Därefter kommer Handel & Restaurang följt av Bygg & Transport. Branschfördelningen har varit stabil de senaste åren (*ibid.*: 7).

Även Kalmar län har mindre tjänstesektor än riket, samt en större andel industrianställda. Detta har gjort länet mer påverkat av arbetsmarknadens strukturomvandling än många andra delar av Sverige. Antalet anställda inom tjänstesektorn har ökar, men detta sker främst i Kalmar och Oskarshamn. Därmed pågår en viss urbanisering av länets näringsliv som skapar ökade ekonomiska skillnader mellan kusten och inlandet (Region Kalmar län, 2019: 14).

I tabellerna nedan redovisas några nyckeltal för Högsby jämfört med riket. Tabell 3.2 rör arbete, utbildning och inkomst, och visar att sysselsättningen i Högsby är något lägre än i riket. Högsby har en betydligt lägre andel invånare med eftergymnasial utbildning (oavsett längd) och befolkningen har en lägre årsinkomst. Högsby är en av kommunerna med lägst medelinkomst och högst andel låginkomsttagare i Kalmar län, som i sin tur har lägre utbildnings- och inkomstnivå än riket. Jämfört med andra län är inkomstspridningen dock relativt jämn (Region Kalmar län, 2019:12).

Tabell 3.2 Sysselsättning, högskoleutbildade och årsinkomst 2019

	Andel sysselsatta 15-74 år (%)	Eftergymnasial utbildning (%)	Årsinkomst
Högsby	64,9	18,4	248,4 tkr
Riket	68,3	35,5	318,2 tkr

Källa: SCB

Tabell 3.3 Skattesats, kommunal skatteintäkt och kommunalekonomisk utjämning

	Skattesats (2020)	Skatteintäkt kr/inv. (2019)	Utjämningsbidrag kr/inv. (2019)
Högsby	33,57 %	39 046	23 988
Riket	32,28 %	46 730	-

Källa: SCB

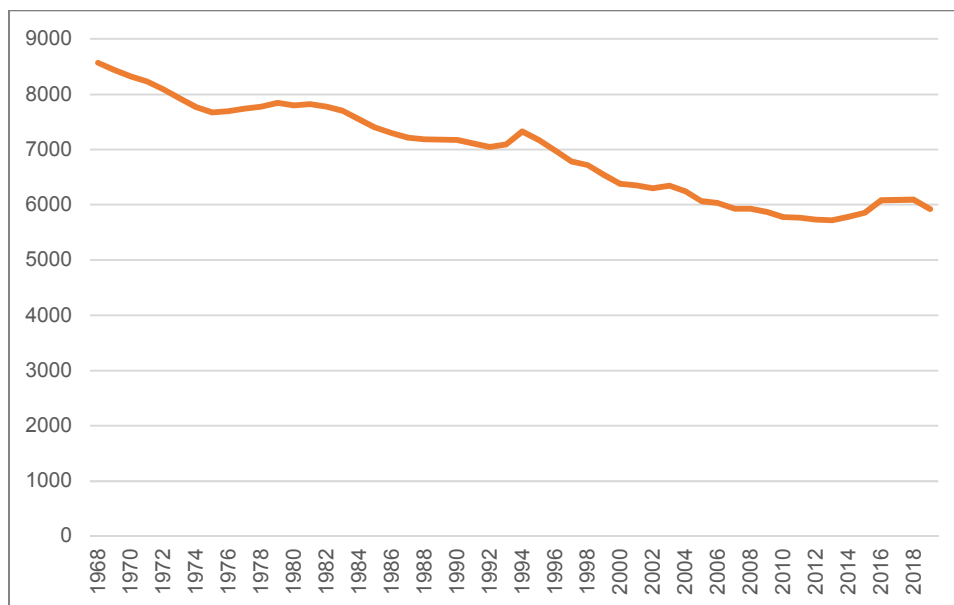
Tabell 3.3 rör kommunens ekonomi. Skattesatsen i Högsby ligger nästan 1,5 procentenheter över riksgenomsnittet (men hör inte till de högsta i landet på uppåt 35 %). Skatteintäkten per invånare är lägre. Högsby hade 2019 den lägsta skattekraften i Kalmar län (Region Kalmar län, 2019:18). Kommunen fick samma år ta emot nästan 24 000 kr per invånare inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. Det gör Högsby till den elfte största mottagarkommunen i landet (SCB).

### 3.2 Befolkningsutvecklingen i Högsby

Ämnet för den här studien är dock Högsbys demografiska utveckling. Högsby är den befolkningsmässigt minsta och den mest glesbefolkade kommunen Kalmar län (Högsby kommun, 2012). Kommunen har länge varit drabbad av vikande befolkningssiffror. Figur 3.1 visar folkmängdens förändring över tid. 1968 hade Högsby kommun 8 569 invånare, i slutet av 2019 var antalet 5 921. Det innebär en befolkningsminskning på cirka 31 %. Kurvan visar att nedgången hållit ganska jämn takt, även om kommunen har upplevt tillväxt under vissa år (t.ex. i mitten på 70- och 90-talen). Minskningen gick som snabbast kring 1970 och slutet av 90-talet. Högsby följer inte befolkningskurvan i Kalmar län, som samma period växte med 2,6 % (SCB).

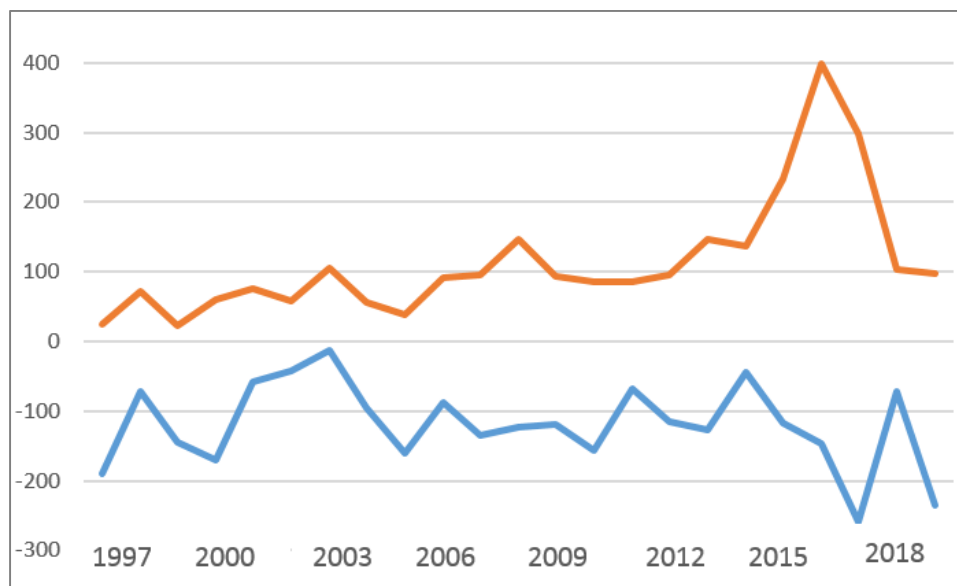
Befolkningsminskningen har inte varit jämnt fördelad över kommunens yta. I tätorten Högsby är befolkningen idag större än den var 1960, vilket inte är fallet för de övriga orterna och landsbygden. Den mest avfolkningsdrabbade av byarna 1960-2016 är Grönskåra med 73 % färre invånare. Det har alltså skett en typ av urbanisering även inom kommunen (Högsby kommun, 2017: 14).

Efter flera år av minskning ökade folkmängden i Högsby mellan 2014 och 2018. Den största årstillväxten, på drygt 200 personer, skedde 2015-2016. De två följande åren var ökningen marginell. 2019 vände kurvan återigen neråt, med -27 invånare (SCB). Figur 3.2 visar inrikes och utrikes flyttnetto mellan 1997 och 2019. Vad gäller inrikes flyttar kan man se att det varit underskott under hela perioden, alltså även de år den totala folkmängden ökade. Utrikes flyttnettot har däremot varit konstant positivt, vilket bl.a. betyder att folkökningen 2015-2018 enbart berodde på invandring (Högsby kommun, 2019c: 7). 2015-2016 var invandringsöverskottet uppemot 400 personer. 2019 låg andelen utrikesfödda kommuninvånare i Högsby på 24,8 % (SCB).



Figur 3.1 *Folkmängden i Högsby kommun 1968-2019*

Källa: SCB

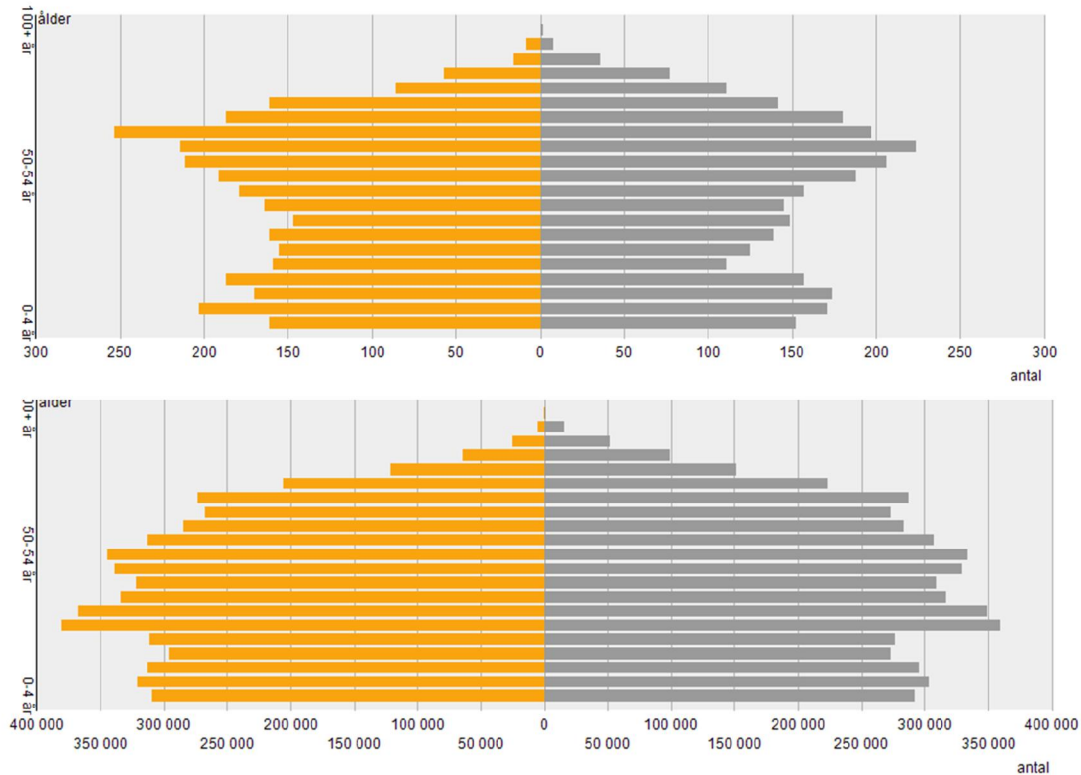


Figur 3.2 *Inrikes (blå) och utrikes (orange) flyttnetto i Högsby, 1997-2019*

Källa: SCB

Högsby har liksom många krympande landsbygdskommuner en åldrande befolkning. Kommuninvånarnas medelålder ökade 1998-2019 från 42,4 till 44,6 år. Det är något högre än i Kalmar län (44,1) och påtagligt högre än i riket (41,3) (SCB). I figur 3.3 nedan visas Högsbys ålderssammansättning jämfört med rikets. Högsbys ”ålderstunga” pyramid med en liten grupp unga vuxna är typisk för kommuner med långvarig befolkningsminskning (Amcoff, 2015:9). Detta beror på att det också i Högsby främst är unga som flyttar ut (Högsby kommun, 2012:17).

Födelsealen i kommunen har p.g.a. åldersstrukturen länge varit relativt låga. Det har lett till en naturlig befolkningsminskning på i genomsnitt 42 personer per år 1968-2017 (Högsby kommun, 2017:27). I befolkningen finns ett mansöverskott på drygt en procentenhet, vilket tyder på att kvinnor lämnar kommunen i något högre utsträckning (*ibid.*:13).



Figur 3.3 Åldersfördelning i Högsby (ovan) och riket (nedan). Orangea staplar representerar män, gråa kvinnor.

Källa: SCB

Befolkningens åldersstruktur avgör försörjningskvoten. Om man jämför Högsbys försörjningskvot med länets och rikets har de ökat i liknande takt under 2000-talet, men Högsby startade på en högre nivå. 2019 var kvoten 91,8, vilket innebär att 100 kommuninvånare i åldern 20-64 behövde "försörja" ungefär 16,5 personer fler än riksgenomsnittet. Även Kalmar län ligger över riksgenomsnittet, vilket medför ett allt större behov av välfärdstjänster samtidigt som skatteunderlaget och arbetskraftstillgången minskar (Region Kalmar län, 2019:3).

## 4. TEORI

Detta avsnitt består till största delen av en litteraturoversikt. Här beskrivs tidigare forskning som behandlar regionala skillnader och olika typer av strategier som kommuner tillämpar för att hantera befolkningsminskning. Efter litteraturoversikten följer en kort sammanställning av de teoretiska begrepp som kommer användas i min egen analys.

### 4.1 Litteraturoversikt

#### 4.1.1 Demografiska och ekonomiska klyftor mellan land och stad

Teorier om regional utveckling kan delas in i två huvudgrenar. Den ena återfinns framför allt inom nationalekonomin, som betonar vikten av tillväxtpooler och spridningseffekter. Här menar man att tillväxten som sker i städerna med tiden kommer att få regional spridning. Så länge det finns transportmöjligheter så har ekonomisk aktivitet en naturlig spridningskraft, vilket skapar en utjämnande effekt (Stockholms läns landsting, 2015:22). En inflytelserik forskare inom området är Paul Krugman, som 1991 myntade begreppet ”Ny ekonomisk geografi”. Han menade dock att produktionen inte tenderar att spridas utan att samlas i kluster. Kluster har fördelen att de genererar externa effekter, vilket ger dem en självförstärkande produktivitet som saknas på andra platser (Enflo, 2016:7). Tron på klustrens betydelse har dock blivit populär, och de senaste årtiondena har stort fokus lagts på städer som nationella och regionala tillväxtmotorer (Enflo, 2016:13).

En annan ekonom med fokus på tillväxtcentra är Richard Florida, som dock fokuserar på arbetskraften snarare än företagen. Platser bör enligt Florida satsa på att bli attraktiva att bosätta sig på. Speciellt talar han om vikten av att locka ”den kreativa klassen”, som är en drivkraft för tillväxt. Denna grupp lockas av kultur, öppenhet, tolerans och mångfald (Florida, 2006). Platsattraktivitetens påverkan på lokal tillväxt har debatterats mycket sedan 90-talet, och flera studier har kommit fram till att faktorer såsom kulturutbud kan stimulera både befolkningstillväxt, turism och investeringar. Floridas idéer har inspirerat planerare på många håll i världen (Björling & Fredriksson, 2018:11).

Den andra huvudinriktningen inom regionforskning företräds av forskare som är mer skeptiska till att satsa på tillväxtcentra. En av de mest inflytelserika var Gunnar Myrdal, som menade att det är troligt att den ekonomiska aktiviteten *minskar* i regioner omkring tillväxtcentra. Myrdal ansåg att en fri marknad gör ekonomin alltmer geografiskt koncentrerad, och att flödet av människor, företag och kapital till städerna skapar ”baksugseffekter” i övriga områden. Dessa riskerar att

hamna i en ond spiral av krympande ekonomi och invånarantal. Utan statlig inblandning får städerna på så sätt en kumulativ tillväxt, medan övriga regioner drabbas av kumulativ tillbakagång (Myrdal, 1957: 26-27). David Harvey menar på liknande sätt att en ojämn geografisk utveckling är ett inneboende drag i det kapitalistiska systemet. Kapitalets fria rörlighet och konkurrens gör att små skillnader mellan platser förstärks, vilket skapar ökade klyftor i ekonomi och levnadsförhållanden (Harvey, 2006).

Henning, Lundquist & Olander (2016) har studerat skillnader i tillväxt mellan regioner i Sverige från slutet av 1970-talet fram till 2008. Resultatet visar ett hierarkiskt tillväxtmönster, då de redan starka stadsregionerna var de som ökade sin tillväxt mest. Tillväxten i dessa regioner har i det stora hela inte har spridit sig till övriga områden, vilket går emot uppfattningen om regionala spridningseffekter. Författarna skriver att teorier om kluster och agglomerationsfördelar visserligen kan förklara framgången i specifika regioner, men inte hur regioner förhåller sig till varandra. Författarna anser att faktorer som storlek, avstånd och placering i den regionala hierarkin kraftigt begränsar vilka resultat enskilda regioner kan uppnå (Henning, Lundquist & Olander 2016).

Enflo (2016) påpekar att dagens utveckling av *både* ökande skillnader i befolkningstäthet och i ekonomi är historiskt unik. I detta ser hon en risk för ”ett nytt regionalt utanförskap” (2016:13). Regionala klyftor gör att principen om staden som tillväxtmotor kan komma att hamna i konflikt med principen om att stötta de mest missgynnade regionerna. Enflo menar att statliga satsningar och fördelningssystem måste uppfattas som rättvisa i alla delar av landet, och med tanke på de ökande klyftorna är det därför troligt att regionalpolitiken behöver omformas i framtiden.

Enligt Tidholm är en av orsakerna till fortsatta regionala klyftor och urbanisering att staden betraktas som norm (2017:11). Begreppet *urban norm* förekommer relativt ofta i litteraturen, och innebär att staden betraktas som det normala och landsbygden som avvikande (Björling & Fredriksson 2018:7). Staden förknippas med värden som modernitet och framgång, medan landsbygden konstrueras som bakåtsträvande och omodern (Tidholm, 2017; Rönnblom, 2014:4). Rönnblom finner i sin diskursanalys av offentliga policydokument ett *urbant tolkningsföreträde*. Hon menar att nationella policys lägger stort fokus på städerna som tillväxtmotorer, och att man verkar se det som landsbygdens uppgift att utvecklas för att komma ikapp (Rönnblom, 2014:16).

Som nämndes i bakgrundsavsnittet så blev den svenska regionalpolitiken i.o.m. 90-talskrisen mer tillväxtinriktad. När statens finansiella muskler försvagades blev man tvungen att formulera en ny landsbygdspolitik (Tidholm, 2017:21). Landsbygdsdebattören Po Tidholm uttrycker det som att: ”Man ålade varje region i Sverige, varje kommun, att själva skapa sin egen tillväxt. (...) Här föddes konkurrenspolitiken” (*ibid.*: 22). Även Josefina Syssner pekar på att regionerna vid denna tid började ses som konkurrenter. De främsta förespråkarna av denna omsvängning var de starka regionerna (Syssner, 2018:48).

Fortfarande råder alltså oenighet om huruvida det bästa för landsbygdens utveckling är ökad statlig fördelningspolitik eller en fri konkurrens och invånare och företag (Björling & Fredriksson, 2018:34). Syssner (2014: 38) menar att eftersom både den regionalpolitiken och regionforskningen länge har varit så inriktad på tillväxt och tillväxtorter, så kan vi omöjligt veta vad utfallet skulle blivit med en annan politik.

#### 4.1.2 Strategier för befolkningstillväxt

Tillväxt är en stark norm på många områden i samhället, medan nerväxt eller krympning nästan alltid uppfattas som negativt. Därför är det inte underligt att många kommuner tar till tillväxtpolitiska åtgärder för att försöka vända befolkningsminskning (Syssner, 2018:52). När kommuner talar om tillväxt är det vanligen befolkningstillväxt som står i fokus, även om detta är nära sammankopplat med ekonomisk tillväxt. Befolkningsökning anses eftersträvarvärt både för att det ger kommunen större intäkter och för att det visar att kommunen är attraktiv. Tillväxtstrategierna har dock varierande resultat (Fjertorp, 2013:8)

Indelningen av kommunala strategier i *tillväxtpolitik* respektive *anpassningspolitik* är Tillgänglig: Syssner (2014;2018). Syssner har författat ett flertal studier på temat krympande kommuner, och får nog ses som den mest framstående svenska forskaren på området. I rapporten *Politik för kommuner som krymper* (2014) presenterar Syssner en modell över vad som kännetecknar tillväxtpolitik respektive anpassningspolitik. Denna modell har varit en stor inspiration för den här uppsatsen och kommer att utgöra en del av det analytiska ramverket. Kommunal tillväxtpolitik bygger enligt Syssners modell (2014: 40) på:

- Platsmarknadsföring
- Besöksnäring
- Företagsklimat
- Investeringar
- Entreprenörskap

Vad dessa nyckelområden har gemensamt är att de syftar till ökning av antalet invånare, företag och arbetstillfällen (Syssner, 2014: 40). Nedan kommer jag att gå igenom varje punkt lite närmare och inkludera andra forskares studier. Jag är medveten om att varje strategi i modellen kan betraktas som ett forskningsämne i sig, men av utrymmesskäl kommer endast en handfull litteraturexempel presenteras.

Ganska mycket forskning har gjorts på området kommunal platsmarknadsföring (Amcoff, 2015:20). Sedan 90-talet har marknadsföring blivit allt vanligare, och det gäller inte minst små landsbygdskommuner med befolkningsminskning (Niedomysl 2006; Tidholm 2017:23). I praktiken kan det innebära skapandet av hemsidor, broschyrer, kampanjer och evenemang i syfte

att förmedla en positiv bild av kommunen. Marknadsföring är en del av den regionala konkurrensen, även om denna sällan är direkt uttalad (Heldt Cassel, 2008:161-162). Syssner menar att det idag förväntas av kommunpolitiker och andra att de ska vara goda ambassadörer för sin kommun. Den positiva bilden riktas inte enbart mot potentiella inflyttare, utan även mot myndigheter som delar ut regionala utvecklingsmedel. Det har alltså blivit allt viktigare att ”sälja in den egna platsen som attraktiv och som en plats med tillväxtpotential” (Syssner, 2018:49). Heldt Cassel har ett något annorlunda resonemang då hon menar att platsmarknadsföring också fyller ett internt syfte, då den ibland antas kunna göra de befintliga invånarna mer positivt inställda till kommunen. Heldt Cassel talar därför om *internt* och *externt* image-skapande. T.ex. kan kommuner vilja förändra en negativ självbild (Heldt Cassel, 2007:112). Både Nedomysl (2006) och Syssner (2014) pekar dock på att platsmarknadsföring sällan ger de efterlängtnade effekterna, och frågar sig om det kanske mest handlar om att kommuner känner sig pressade att följa strömmen och om att de lokala politikerna vill visa handlingskraft.

Marknadsföring är också en vanlig strategi för att stärka besöksnäringen. Eftersom många kommuner är små och har ett begränsat antal besöksmål är det vanligt med regionala marknadsföringsstrategier på detta område. Platser marknadsförs ofta i relation till andra platser, och förhoppningen för många kommuner är att associeras med någon redan etablerad turistattraktion (Heldt Cassel, 2008:164). För att locka besökare gäller det att försöka skapa en unik identitet genom att framställa platsens bästa sidor. Det leder många landsbygdskommuner till att framhålla en symbolisk bild av landsbygden, med t.ex. naturupplevelser, rekreation, kulturarv och hög livskvalitet (Heldt Cassel, 2007:112).

När det kommer till kommuners stöd till det lokala näringslivet används ofta begreppet företagsklimat. T.ex. framställer Svenskt Näringsliv och andra organisationer rankingslistor över lokala företagsklimat, som bevakas av media och som kommunerna förhåller sig till (Syssner, 2018:51). Persson (2010:28) menar dock att kommunernas näringslivsarbete begränsas av att de viktigaste reglerna för företagen beslutas om på statlig nivå. Det kommunerna kan göra är att försöka främja näringslivet på andra sätt, t.ex. genom fysisk planering och anordnande av företagsevenemang (*ibid.*).

Vissa platser med sämre förutsättningar har genomgått en ”anorektisk” specialiseringsprocess, där huvuddelen av ekonomin blivit koncentrerad till en eller ett fåtal branscher (Henning, Lundquist & Olander, 2016:171). Specialisering behöver dock inte vara negativt, utan kan betraktas som en tillväxtstrategi – s.k. *smart specialisering*. Talbot (2016) menar t.ex. att landsbygdssamhällen kan använda politiska verktyg för att främja en bättre strukturomvandling om man på innovativa sätt tar vara på ortens resurser. Han argumenterar för en lokal näringspolitik som sätter lokala entreprenörer och i centrum.

Slutligen vill jag belysa ytterligare en strategi för befolkningstillväxt som Syssner inte nämner: integration av nyanlända. Särskilt för några år sedan var invandringen ovanligt stor även på



landsbygden, vilket satte många krympande kommuner i en ny situation. 2015 gjordes en studie där företrädare för tre landsbygdskommuner i Dalarna intervjuades om det pågående flyktmottagandet, och bland annat fick svara på huruvida man såg migranterna som en möjlighet att vända den rådande befolkningsminskningen. Samtliga uttryckte att man såg på nyanlända som en resurs som skulle kunna stärka underlaget för den lokala servicen och arbetsmarknaden. Detta kunde dock bara ske om de som beviljades uppehållstillstånd själva valde att stanna i kommunen, vilket upplevdes som mycket osäkert (Stiernström et. al., 2019).

### 4.1.3 Strategier för anpassning

I princip alla krympande kommuner har tvingats till någon form av anpassning (Syssner, 2018:62). Flera av Syssners studier handlar om att lyfta just *lokal anpassningspolitik*, som omtalas betydligt mer sällan än tillväxtpolitiken. Anpassningspolitik definieras av Syssner som politiska strategier för att långsiktigt hantera konsekvenserna av befolkningsminskning och en ogynnsam åldersstruktur. (*ibid.*:80-81). Teoribildningen kring anpassningspolitik är fortfarande svag (Sousa & Pinho, 2013). Några närliggande begrepp som använts av bl.a. amerikanska forskare är *smart decline* (Hollander & Nemeth, 2011) och *planned shrinkage* (Sousa & Pinho, 2013). Behovet av anpassning framhålls även i en av Boverkets rapporter. Myndigheten konstaterar att trots att befolkningskurvan vänt uppåt på vissa platser har inte alla samma förutsättningar att utvecklas och överleva. ”Utmaningen är därför att kunna hantera en naturlig avveckling på ett hållbart och planerat sätt” (2012:50-51).

Den anpassningspolitiska delen av modellen som jag utgick från i föregående avsnitt (Syssner, 2014:40) förtydligas i Syssners bok *Mindre många* från 2018. Därför kommer jag här att utgå från den senare versionen. Kommunal anpassningspolitik kännetecknas enligt Syssner (2018:63) av:

- Samverkan med civilsamhället
- Mellankommunal samverkan
- Höjd skatt
- Göra saker annorlunda
- Upphöra med viss verksamhet
- Anpassa fysisk infrastruktur

Det bör infogas att Syssner intar ett normativt ställningstagande om att krympande kommuner *bör* införa en lokal anpassningspolitik (även om själva modellen inte är en rekommendation). Syssner konstaterar att de anpassningsåtgärder som vidtas idag ofta är reaktioner på en svår ekonomisk situation, som gör att åtgärderna plötsligt blir nödvändiga och försvarbara. Hennes argument för en långsiktig anpassningspolitik är bl.a. ökad kvalitet på insatserna, stabilare

planering för den nödvändigaste servicen samt större demokratisk transparens. Ytterligare ett motiv är att befolkningsminskning till stor del drivs faktorer som kommunen inte har kontroll över. Många åtgärder som hade stimulerat tillväxt kan bara beslutas på högre nivå. Syssner beskriver anpassningspolitik som ett komplement till tillväxtpolitik, en ”plan B” (2018:57).

Av de sex åtgärdstyperna i modellen brukar de tre översta ses som relativt okontroversiella, medan de nedre är svårare för kommunpolitikerna att genomdriva (Syssner, 2018:62). Mellankommunal samverkan och samverkan med civilsamhället har pågått länge i många kommuner, och kan vara ett effektivt sätt att spara resurser. Civilsamhällets organisationer såsom byalag, kyrkor, idrottsföreningar och kooperativ kan bidra mycket t.ex. till utbudet av fritidsaktiviteter. Dessutom finns möjligheter till finansiering från EU genom s.k. *leader*-projekt, vilket innebär att offentliga, privata och civila aktörer tillsammans skapar en lokal utvecklingsstrategi. Syssner drar i sin studie slutsatsen att de flesta kommuner ser positivt på samverkan med civilsamhället. Fördelarna är både besparingar och att det anses stärka engagemanget och tilliten i lokalsamhället. Samtidigt är kommunföreträdarna skeptiska till att kräva för många frivilliginsatser, då detta kan bli rättsosäkert och upplevas som orättvist. Särskilt i kombination med en generellt högre kommunalskatt än i städerna uppfattas det ofta som problematiskt att lägga över kommunala uppgifter på landsbygdens invånare (Syssner, 2018).

Att samverka med grannkommunerna kan också generera kostnadsbesparingar, och krympande kommuner samverkar ofta på flera verksamhetsområden. Syssner nämner exempel på samarbeten inom bl. a. teknisk försörjning, renhållning, räddningstjänst, utbildning och omsorg. Samarbete betraktas ofta som helt nödvändigt, av både ekonomiska och kvalitetsmässiga skäl. Genom att dela på resurser och personal uppger många kommuner att de kan hjälpa varandra att bibehålla kvalitén trots en slimmad organisation (Syssner, 2018:107-108). Några nackdelar med samverkan som dock framkommer i Syssners forskning är minskad kontroll och mindre tydliga förutsättningar för ansvarsutkrävande (*ibid.*:109).

Om samarbetsåtgärderna handlar om att driva kommunens verksamheter på nya sätt, så handlar de svårare anpassningsåtgärderna snarare om att förändra innehållet. Syssner menar att krympning av kommunens verksamheter är svårt eftersom det tvingar politikerna att prioritera mellan grupper, platser och värden (2018:87-88). Samtidigt är kommuner bundna av lagstadgade krav på kärnverksamheterna, som socialtjänst, skola och äldreomsorg. Detta gör att krympande kommuner som befinner sig i ett ansträngt budgetläge ofta tvingas prioritera det som är obligatoriskt och kontrolleras utifrån (*ibid.*:90).

En annan anpassningsåtgärd som Syssner tar upp är krympning av den fysiska infrastrukturen, t.ex. genom försäljning eller rivning av kommunala anläggningar (2018:63). Hon finner dock att detta inte är någon särskilt vanlig strategi i svenska kommuner, vilket sannolikt beror på att fastigheter på landsbygden vanligen är privatägda. På grund av att den låga efterfrågan är det dessutom ofta svårt för kommunerna att få tomter sålda. I Syssners forskning framkommer ändå

några exempel på fysisk anpassning, såsom att göra om lägenheter till ett ungdomsboende eller att rusta upp ett nedlagt industriområde (2014:31-32).

Sousa och Pinho (2013) frågar sig hur planerad krympning borde se ut och hur planeringen kan hantera dilemman som uppstår. De upplever att många ser det som negativt och paradoxalt att planera för befolkningsminskning eftersom det är motsatsen till den dominerande planeringen för tillväxt. Författarna vänder sig emot detta synsätt och hävdar att precis som tillväxt inte behöver betyda kvalitativ förbättring, så behöver krympning eller stagnation inte betyda försämring. Därför anser de att “shrinkage should stand shoulder-to-shoulder with growth as a pattern of urban development” (2013:13).

Liksom Syssner (2020:14) påpekar Sousa och Pinho att planerare har få verktyg för att möta befolkningsminskning, då detta väcker politiska frågor som sträcker sig bortom planeringens horisont. Författarna anser att krympning inte främst bör ses som ett problem, utan ett nytt paradigm som planerare måste lära sig hantera. Även om krympning är en utmaning kan den öppna upp möjligheter som inte är tillgängliga vid befolkningstillväxt, t.ex. att lägga större fokus på bevarande av miljön. Sousa och Pinho menar att kvalitativ utveckling är viktigast, och att planerad krympning likaväl som tillväxtpolitik kan vara ett lämpligt medel för att uppnå detta. I artikeln riktas kritik mot det dominerande tillväxtparadigmet, något som även ligger till grund för teorier om *degrowth*. Begreppet *degrowth* används vanligen för att beskriva den ekonomiska omställning som vissa menar behövs för att uppnå miljömässig hållbarhet (Söderbaum, 2019). Söderbaum menar att lokalsamhällen över hela världen måste sluta behandla tillväxt som det överordnade målet, då det inte alltid är möjligt och dessutom kan skapa negativa effekter. På så sätt kan krympning även kopplas till hållbarhetsdebatten.

## **4.2 Sammanfattning av teoretiska begrepp**

Nedan listas begrepp från litteraturöversikten som jag betraktar som relevanta att referera till i min analys av Högsby kommun.

<i>Tillväxtstrategier</i>	<i>Anpassningsstrategier</i>	<i>Förutsättningar</i>
Platsmarknadsföring	Mellankommunal samverkan	Urban norm
Besöksnäring	Samverkan med civilsamhället	Regional konkurrens
Företagsklimat	Höjd skatt	Spridnings- och baksugseffekter
Investeringar	Göra saker annorlunda	
Entreprenörskap	Upphöra med viss verksamhet	
Smart specialisering	Anpassa fysisk infrastruktur	
Integrering av nyanlända	Degrowth	
Attraktivitet		

De två första kolumnerna innehåller framför allt begrepp från Syssners modell över tillväxt- och anpassningspolitik. Dessa har kompletteras med ytterligare begrepp från andra studier. Här vill jag tillägga att även om denna indelning i tillväxt- respektive anpassningsstrategier görs i litteraturen, så är kategorierna inte nödvändigtvis lika enkla att skilja på i verkligheten (vilket kommer att diskuteras vidare under analysen). Den tredje kolumnen innehåller begrepp av mer övergripande karaktär, som inte har en lika direkt koppling till min frågeställning men som är relevanta för att förstå Högsbys situation i en större kontext.

## 5. METOD & MATERIAL

### 5.1 Forskningsupplägg

Undersökningen är utformad som en enfallstudie, där Högsby studeras som exempel på hur en liten landsbygdskommun hanterar befolkningsminskning. Fallstudiestrategin är lämplig för att undersöka hur olika faktorer hänger samman inom en viss social inramning (Denscombe, 2018:22), vilket stämmer in på den här uppsatsens syfte. Högsby har valts ut eftersom kommunen delar många utmaningar med andra krympande kommuner och därför bör kunna betraktas som ett typiskt fall (Yin, 2008:62). Att undersöka endast ett fall medför givetvis begränsningar för vilka slutsatser man kan dra av resultatet. Det är inte möjligt att rakt av generalisera slutsatserna till andra kommuner. Enfallsdesignen ger mig dock möjlighet att undersöka kommunen på djupet trots den begränsade tidsramen. Eftersom Högsby kan ses som ett typiskt fall så är det rimligt att tro att mekanismer som jag finner här även förekommer i andra landsbygdskommuner (Denscombe, 2018:422).

Studien är i huvudsak kvalitativ (jag hänvisar dock även till kvantitativa data, se avsnitt 5.2.3). Två metoder kombineras för att beskriva fallet: intervjuer och dokumentanalys. Att använda kvalitativa metoder är lämpligt eftersom uppsatsens syfte inte bara är att redovisa ”objektiva fakta”, utan också att analysera upplevelser, attityder och värderingar kopplade till befolkningsminskning. En annan fördel är att det blir möjligt att analysera hur olika aspekter hänger samman (Denscombe, 2018).

Syftet med att kombinera två datakällor (intervjuer och dokument) är att få en mer fullständig bild av utvecklingen i Högsby och öka resultatets validitet (Yin, 2008:125). I analysdelen diskuteras intervjuerna och dokumenten i ungefär lika hög grad. Intervjumaterialet är dock en primärkälla, informationen som ges är aktuell och intervjupersonerna är särskilt utvalda. Allt detta talar för hög trovärdighet (Denscombe, 2018:291). I fall då det verkar finnas motstridigheter mellan intervjumaterialet och plandokumentet värderas intervjuerna därför högre.

### 5.2 Datainsamling

#### 5.2.1 Intervjuer

Eftersom min undersökning behandlar kommunens perspektiv på befolkningsminskning så har jag intervjuat företrädare för Högsby kommun. De två informanterna har valts ut p.g.a. sina specifika positioner och kunskaper, s.k. målinriktat urval (Bryman, 2011:392). Jag hade från

början önskat intervjuva fler personer, men fick inte denna möjlighet. Antalet potentiella intervjupersoner var redan från början litet. Trots att färre intervjuer självklart innebär mindre underlag så anser jag att detta åtminstone delvis kompenseras av att den ena av informanterna är politiker medan den andra är tjänsteperson. Därmed har de sannolikt lite olika perspektiv och erfarenheter av kommunens verksamhet. Nedan ges en kort kommentar om informanternas roller inom kommunen.

Informant	Intervjudetaljer	Kommentar
1	Intervjuad 2020-04-20, telefonsamtal, 1 timme	Kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande sedan 2014. Har stor insyn i många av kommunens verksamheter samt inflytande i att forma politiska strategier.
2	Intervjuad 2020-04-21, videosamtal, ca 45 min	Anställd på kommunens näringslivskontor, där man främst arbetar med näringslivskontakter och inflyttarservice. Informanten har därmed särskilt god insyn i det lokala näringslivet och arbetsmarknaden.

Intervjuerna var semistrukturerade med en förberedd intervjuguide. Guidens syfte var att få med alla relevanta aspekter av ämnet, men jag försökte samtidigt begränsa styrningen av samtalet för att ge informanterna möjlighet att betona det de tycker är viktigt (Denscombe, 2018:269). Detta var angeläget eftersom ett av syftena med att använda intervjuer var att undersöka prioriteringar (*ibid.*:292). Informanternas uppmuntrades även att uttrycka egna åsikter.

Även om intervjuer generellt har hög trovärdighet så speglar informationen inte alltid verkligheten. T.ex. kan den påverkas av den intervjuades position inom en organisation, s.k. bias. Trots att mina informanter representerar kommunen tror jag inte att detta är något stort problem för min undersökning – dels för att det är deras egna uppfattningar jag är ute efter, och dels för att många uppgifter kan kontrolleras gentemot plandokument och statistik (Denscombe, 2018:290).

Båda intervjuerna genomfördes på distans. Enligt Denscombe kan avståndet försvåra kontakten, men det kan också få positiva effekter såsom att det blir enklare att prata om känsliga ämnen (2018:288). Båda mina informanter befann sig på sina kontor när intervjun gjordes. Eftersom de hade möjlighet att själva välja tid och plats får man anta att de kände sig bekväma och kunde prata fritt. Intervjuerna spelades in med informanternas samtycke och transkriberades före analysen.

## 5.2.2 Plandokument

Utöver intervjuerna analyseras Högsby kommuns styrande dokument. Motivet till att analysera plandokument utgår ifrån Syssner och Olausson (2016:231-232) som menar att alla samhällsbeskrivningar, planer och visioner baseras på urval och tolkning. Beskrivningar är inte objektiva speglingar av verkligheten, utan delaktiga i att forma diskurs som avgör hur

verkligheten förstås. Därför är det intressant att studera hur fenomenet befolkningsminskning och dess ”lösningar” framställs av Högsby kommun i plandokumentet. Som Syssner och Olausson påpekar så kan dokumentanalys identifiera bakomliggande tankesätt och hur dessa påverkar vilka politiska strategier som blir genomförbara.

Dokumenturvalet har gjorts genom att gå igenom innehållet under rubriken ”Styrande dokument” på kommunens hemsida och därifrån välja material som har med befolkningsutvecklingen att göra. Detta genererade ett analysmaterial på 12 dokument (listade nedan). Dokumenten skiljer sig mycket i längd och innehåll. Det längsta är översiktsplanen, där endast de mest relevanta kapitlen analyserats. Dokumenturvalet får betraktas som subjektivt då min egen uppfattning om vad som är relevant information har spelat in (Denscombe, 2018:67). Risken med detta är att dokument missas, något som är svårt att utesluta eftersom kommunens hemsida tyvärr saknar ett avancerat sökverktyg. Trots det anser jag att subjektivt urval är en rationell metod i det här fallet och att materialet som valts ut är tillräckligt omfattande med tanke på studiens storlek.

Titel (utgivningsår)	Dokumenttyp	Sidantal
<i>Översiktsplan 2012</i> (Inledning; Friluftsliv, kultur- & fritidsaktiviteter; Befolkning & bebyggelse; Strandskyddslagen och landsbygdsutveckling i strandnära lägen; Näringsliv; Service, utbildning & folkhälsa; Demokrati & jämställdhet samt Mellankommunala frågor)	Översiktsplan	Ca 70
<i>Vision Högsby kommun (2016)</i>	Sammanträdesprotokoll	2
<i>Riktlinjer för bostadsförsörjning (2017)</i>	Policydokument	29
<i>Planlagd mark för bostäder i Högsby kommun (2019)</i>	Planeringsdokument	13
<i>Mark och lokaler för industri och näringsliv i Högsby kommun (2019)</i>	Planeringsdokument	21
<i>Service- och varuförsörjningsplan 2010-2013 (2010)</i>	Policydokument	12
<i>Ägardirektiv Högsby Bostads AB (2017)</i>	Direktiv	3
<i>Högsby kommuns arbetsmarknadspolicy (2017)</i>	Policydokument	8
<i>Strategier för integration i Högsby kommun 2016-2019 (2016)</i>	Policydokument	2
<i>Näringslivsstrategi 2012-2014 (2012)</i>	Policydokument	1
<i>Inriktningsmål (2016)</i>	Policydokument	1
<i>Trivsamma Högsby kommun (u.å.)</i>	Informationsblad	2

Ett problem med vissa av dokumenten är att de är några år gamla. Relevansen för t.ex. översiktsplanen begränsas framför allt av att befolkningsutvecklingen ändrades påtagligt i och med invandringsvågen 2015. Samtidigt tror jag ändå att översiktsplanen är ett viktigt eftersom den beskriver kommunens långsiktiga planering. Vilka bedömningar som inte längre är giltiga borde kunna identifieras genom jämförelse med de nyare dokumenten samt intervjuaterialet.

### 5.2.3 Bakgrundsinformation

Statistik, utredningar och tidigare forskning kring befolkningsutveckling är viktigt för att sätta in Högsby i ett större sammanhang. Denna information har inte varit svår att få tag på då urbanisering och landsbygdens utveckling verkar vara ett väl utforskat ämne. Genom sekundära källor berörs även kvantitativa aspekter av befolkningsminskning. Statistik har främst hämtats från SCB, men även andra myndigheter och Kalmar läns landsting. Övrigt sekundärmaterial utgörs av offentliga rapporter och propositioner. Samtliga dessa källor får betraktas som trovärdiga då de har författats av myndigheter som ska vara objektiva – samtidigt är det viktigt att vara medveten om att även statistik kan förvrängas (Denscombe, 2018:328). För att undvika vinkling hänvisas till flera källor.

Dessa källor har även bidragit till att forma analysen, genom att de har gett mig förkunskap om ämnet som påverkat utformningen av t.ex. intervjuguiden och kodningsschemat. En risk med detta är att specifika källor får influera undersökningen alltför mycket och att man som författare börjar leta efter det man redan tror sig veta, vilket skapar skeva resultat (Yin, 2007:86). Denna risk har jag försökt minimera genom att medvetet inkludera motsägande information och aspekter av fallet som inte bekräftar tidigare forskning. Problemet går dock troligtvis inte att undvika helt.

## 5.3 Innehållsanalys som metod

Intervjumaterialet och dokumenten bearbetas med innehållsanalys. Innehållsanalys är en form av textanalys som går ut på att mäta frekvensen av speciella ord eller idéer genom att applicera förbestämda koder (Denscombe 2018:402). I min innehållsanalys letar jag efter ord och uttryck som säger något om hur kommunen hanterar befolkningsminskning. Det första steget är var koda materialet, d.v.s. att identifiera relevanta element och sammanställa frekvensen av dessa. Det andra steget var att i text tolka, jämföra och diskutera kodningsresultatet.

Innehållsanalys ses ibland som en ytlig analysmetod, eftersom den bygger på att kvantifiera textdelar och därmed plocka dem ur sitt sammanhang. Metoden är dock lämplig för texter med ett relativt enkelt och tydligt kommunikationssätt (Denscombe, 2018:403). Detta anser jag stämmer väl in på plandokumentet. Vad gäller intervjumaterialet är det troligt att vissa av budskapen är mer subtilt formulerade. Denna potentiella svårighet tror jag uppvägs av fördelarna med intervju: att jag fått direkt kontakt med informanterna och möjlighet att t.ex. ställa följdfrågor (*ibid.*:292). Innehållsanalys behöver inte heller begränsas till att betrakta orden på en ytlig nivå. Denscombe skriver att innehållsanalys kan användas för att avslöja prioriteringar och hur olika idéer hänger samman, vilket är målet för denna studie (*ibid.*:403).



## 5.4 Analytiskt ramverk

Kodningsschemat för innehållsanalysen presenteras i tabell 5.1. Schemat består av tre övergripande teman och under dessa ett antal nyckelord, d.v.s. koderna. Koderna bygger till stor del på teorin, men begreppen har omformulerats och i vissa fall har flera begrepp med närliggande betydelser slagits samman. Syftet med detta var att minska antalet koder och undvika överlappande betydelser (Bryman, 2011:525). Detaljerna kring hur kommunen varje begrepp omnämns kommer att beskrivas i textform tillsammans med kodningsresultatet. Vissa begrepp från teorin är inte översatta till en kod (t.ex. degrowth”). Dessa kan dock i viss mån kopplas till andra koder och kommer att inkluderas i diskussionen av resultatet.

Förutom koderna baserade används ytterligare två koder: ”Resurser/möjligheter” och ”Brist på kontroll/beslutsmandat”. Anledningen är att jag ville komplettera den deduktiva ansatsen med ett mer induktivt angreppssätt (Bryman, 2011:28). Det innebär att jag även har skapat koder för sådant som ofta upprepas i det empiriska materialet och därmed framstår som viktigt att inte gå miste om.

Praktiskt gjordes kodningen genom att jag skrev ut dokumenten och sedan markerade och räknade textdelarna manuellt.

Tabell 5.1 Kodningsschema

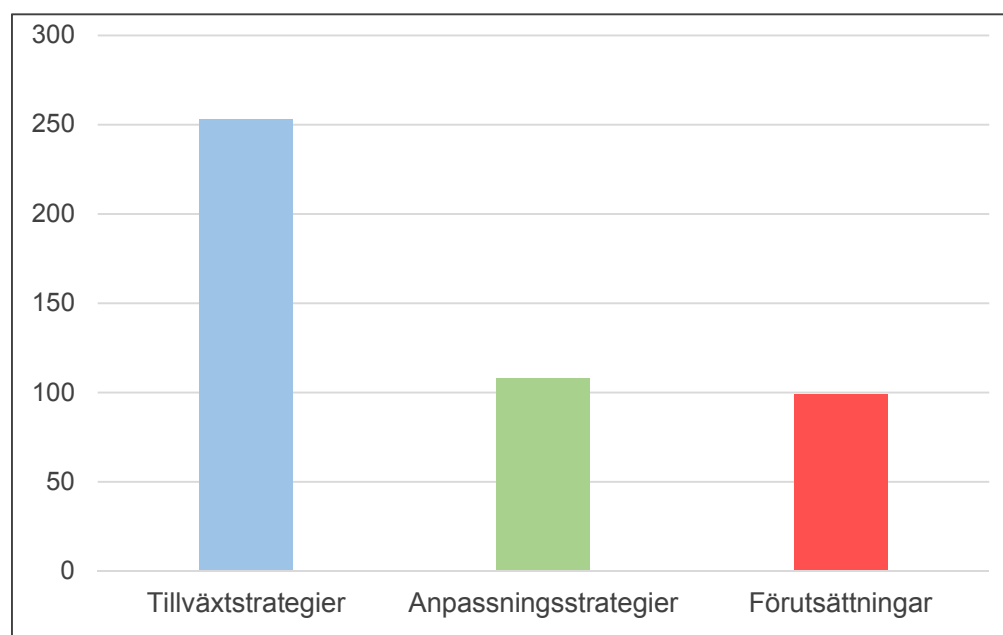
TEMA	KOD	FÖRKLARING
Tillväxtstrategier	Ambitioner om tillväxt (T1)	Uttalade ambitioner om demografisk/ekonomisk tillväxt
	Attraktivitet (T2)	Öka attraktiviteten och därmed bibehålla/öka invånarantalet
	Platsmarknadsföring (T3)	Förmedla en positiv bild av kommunen
	Främjande av näringslivet (T4)	Förbättra förutsättningarna för näringslivet och attrahera nya företag
	Smart specialisering (T5)	Prioritering av vissa branscher
	Integration (T6)	Insatser för att behålla och integrera nyanlända
Anpassningsstrategier	Ambitioner om anpassning (A1)	Uttalade ambitioner om anpassning till befolkningsminskning
	Mellankommunal samverkan (A2)	Arbeta i samverkan med grannkommuner, inklusive samverkan i hela regionen
	Samverkan med civilsamhället/företag (A3)	Arbeta i samverkan med organisationer eller företag
	Skattehöjning (A4)	Höja skattesats och avgifter
	Anpassning av verksamheten (A5)	Arbeta på nya sätt; hårdare prioriteringar; nedskärningar
	Anpassning av den fysiska infrastrukturen (A6)	Rivning av byggnader; markförsäljningar
Förutsättningar	Resurser/möjligheter (F1)	Saker som gynnar kommunen
	Brist på kontroll/beslutsmandat (F2)	Faktorer som kommunen inte kan hantera själv
	Urban norm (F3)	Negativa attityder till landsbygden; ojämlik fördelning av satsningar

## 6. ANALYS

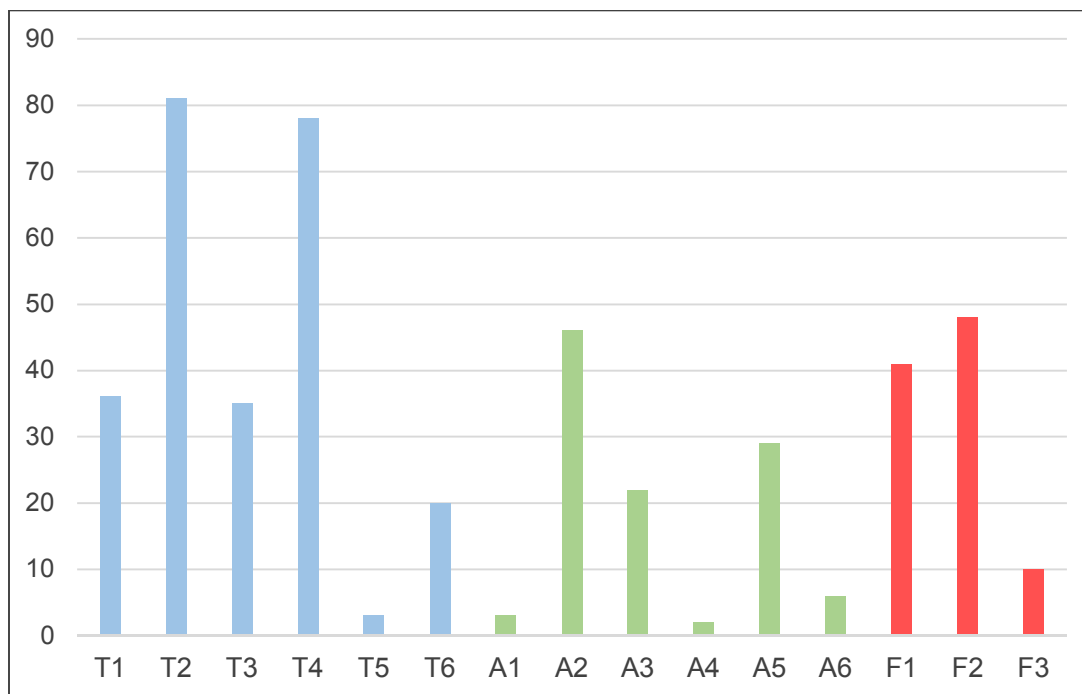
Analysdelen inleds med en sammanställning av hela kodningsresultatet, och därefter diskuteras varje kod sorterade utifrån undersökningens tre övergripande teman. Kodernas förekomst i materialet presenteras i tabellform och med citat, för att sedan tolkas utifrån teori.

### 6.1 Sammanställning av kodningsresultat

I figur 6.1 visas fördelningen mellan de tre temana Tillväxtstrategier, Anpassningsstrategier och Förutsättningar. Av sammanställningen framgår att Tillväxtstrategier är det mest förekommande temat, och omnämns fler gånger än de båda övriga tillsammans. Den mest betydelsefulla kvantitativa jämförelsen för min undersökning är mellan tillväxt- och anpassningsstrategier. Tillväxttemat omnämns i betydligt större utsträckning – 253 gånger gentemot anpassningstemats 108. Detta kan ses som en indikation på att Högsby kommun är mer inriktad på tillväxtpolitiska strategier när det kommer till att möta befolkningsminskning.



Figur 6.1 *Fördelning mellan de tre temana*



T1	Ambitioner om tillväxt
T2	Attraktivitet
T3	Platsmarknadsföring
T4	Främjande av näringslivet
T5	Smart specialisering
T5	Integration
A1	Ambitioner om anpassning
A1	Mellankommunal samverkan
A3	Samverkan med civilsamhället/företag
A4	Skattechöjning
A5	Anpassning av verksamheten
A6	Anpassning av den fysiska infrastrukturen
F1	Resurser/möjligheter
F2	Brist på kontroll/beslutsmandat
F3	Urban norm

Figur 6.2 Frekvens av samtliga koder och förkortningarna i klartext

## 6.2 Tillväxtstrategier

### 6.2.1 Ambitioner om tillväxt

Denna kod (T1) användes för att identifiera uttalade ambitioner om demografisk eller ekonomisk tillväxt i kommunen.

Tabell 6.1 *Frekvens av koden T1*

Intervjuer	6
Dokument	30
TOTALT	36

Tillväxtstrategier var som sagt det vanligaste temat, och kodningsresultatet visar att kommunen har uttalade ambitioner om tillväxt. Av tabellen ovan framgår att tillväxtambitioner omtalas oftare i planeringsdokumenten än i intervjuerna. Vanligast är koden i översiktsplanen, där den förekommer 17 gånger. Tillväxtambitionerna uttrycks här mer explicit än i övriga dokument och intervjuerna:

”Högsby kommun ska aktivt verka för att öka inflyttningen” (*Översiktsplan 2012:22*).

”Kommunens mål är att på sikt vända den negativa befolkningsutvecklingen” (*Översiktsplan 2012:52*).

Genomgående i materialet omtalas demografisk och ekonomisk tillväxt som ömsesidigt beroende företeelser. En av intervjupersonerna verkar se båda dessa former av tillväxt som en ren överlevnadsfråga för kommunen. I den andra intervjun tar informanten upp behovet av att behålla framtidstron, vilket sannolikt kan tolkas som att kommunen måste våga fortsätta tro på tillväxt.

”... alla sådana här små kommuner som ligger under 10 000 invånare har ju väldigt svårt att klara sig. Alltså klara sig på så sätt att man ändå har en positiv utveckling” (Informant 2).

”Man måste våga satsa även i Högsby. (...) Jag tror att det är jätteviktigt. Att liksom inte tappa tron på att vi... det finns ju ingen annan som kommer komma oss till hjälp om vi inte själva tror på oss” (Informant 1).

Relaterat till tillväxtambitionerna beskriver Informant 1 också att kommunen måste ”lägga lagom fokus vid det att vi krymper i befolkningen, så vi inte bara ägnar oss åt att på något vis uttradera oss själva”. Hon menar att alltför mycket tal om befolkningsminskning riskerar att bli en självuppfyllande profetia som gör att man förlorar ännu fler invånare.

Samtliga av dessa exempel visar att kommunen trots den långsiktiga befolkningsminskningen har tillväxt som mål, och att det är något man vill tala om. Detta ligger i linje med Syssners forskning och tyder på att kommunen är influerad av den tillväxtnorm som hon och andra menar dominerar den kommunala planeringsdiskursen. I intervjuerna framgår det dock tydligt att tillväxt är mycket svårt att uppnå, och informanterna räknar inte med någon större hjälp utifrån. Uppfattningen verkar vara att kommunen själv måste tro på, och därigenom skapa, sin tillväxt. Detta stämmer väl överens med Tidholms resonemang om att kommunerna på senare år fått ta över ansvaret för sin egen tillväxt och tvingas hävda sig i en regional konkurrens.

## 6.2.2 Attraktivitet

Koden Attraktivitet (T2) representerar ett brett spektrum av insatser som kommunen gör, eller planerar att göra, för att bli en mer attraktiv plats att bosätta sig på.

Tabell 6.2 *Frekvens av koden T2*

Intervjuer	9
Dokument	72
TOTALT	81

Attraktivitet är den vanligast förekommande koden i hela materialet, och är precis som tillväxtambitionerna mer närvarande i dokumenten än i intervjuerna. Ett exempel är visionen för Högsby 2025, där man bl.a. skriver att kommunen ska vara attraktiv och välmående. I översiktsplanen kopplas ett stort antal faktorer till ökad attraktivitet. Ett område är planeringen för attraktiva bostäder, där man t.ex. vill utnyttja möjligheten att ge dispens från strandskyddet och skapa s.k. LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära läge).

”Högsby kommun bör ta fasta på de kvalitéer som finns och utveckla de aspekter som eventuellt kan främja inflyttningen” (*Översiktsplan 2012:51*).

God tillgång till service framhålls som viktigt i både dokumenten och intervjuerna, då det har betydelse både för att behålla och attrahera invånare. Det framgår att kommunen har en roll inte

bara inom offentlig service, utan även verkar för att förbättra förutsättningarna för den kommersiella servicen:

”Det är viktigt att den lokala servicen fungerar i alla delar av kommunen. Inte minst gäller detta för att kommunen skall vara attraktiv för besökare, inflyttare och entreprenörer” (*Översiktsplan 2012:20*).

”[Kommunen arbetar med] insatser som ökar attraktiviteten så att man handlar mer lokalt och så att turisterna handlar lokalt också” (Informant 2).

En annan faktor som ofta återkommer i både dokument och intervjuer är de natursköna omgivningarna. Här ser man en potential för attraktivitet som bör utnyttjas. Friluftslivet hålls flera gånger fram som en aktivitet att satsa på. I citatet nedan belyses att attraktivitet kan vara ett skäl till att bevara naturområden.

”En av Högsby kommuns attraktionskrafter, särskilt avseende turistnäringen, är just tillgången till vidsträckta naturområden (...) Bevarandet av naturvärden såsom den biologiska mångfalden har därför särskilt beaktats vid utpekandet av kriterier för LIS-områden” (*Översiktsplan 2012:62*).

Slutligen går det att finna några exempel på inspiration från Floridas teorier, men detta är inte något påtagligt tema. Tolerans omnämns relativt kortfattat, och kultur verkar främst ses som en verksamhet riktad mot kommunens barn och ungdomar.

”Vi skall få ett tryggare, öppnare och mer tolerant samhälle...” (*Översiktsplan 2012:17*).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Högsby strävar efter bli en mer attraktiv plats att bosätta sig på, men att de attraktivitetshöjande åtgärderna mest sker inom mer traditionella kommunala ansvarsområden som fysisk planering och service. Detta är troligen en konsekvens av resursbegränsningar, då båda intervjupersonerna bekräftar att kommunen saknar möjlighet att göra stora satsningar även om man skulle vilja.

### 6.2.3 Platsmarknadsföring

Platsmarknadsföring (T3) betecknar åtgärder som syftar till att framhålla en positiv bild av kommunen.

Tabell 6.3. *Frekvens av koden T3*

Intervjuer	4
Dokument	31
TOTALT	35

Även platsmarknadsföring omtalas mest i plandokumentet. Ett exempel är att kommunen sedan 2005 använder ”Möjligheternas kommun” som slogan. I översiktsplanen förmedlas mål om att öka marknadsföringen av kommunen:

”Marknadsföring av den egna kommunen blir allt viktigare i samhället, bl.a. har kommunens hemsida utvecklats för detta ändamål. Denna marknadsföring gäller Högsby kommun som etableringsort för företag, bostadsort för privatpersoner och besöksmål” (*Översiktsplan 2012:20*).

”Marknadsföringen av natur och upplevelser i Högsby kommun ska intensifieras” (*Översiktsplan 2012:41*).

I samma dokument beskrivs att kommunen ska upprätta en marknadsföringsplan och årligen avsätta medel för denna. Någon sådan plan finns dock inte ännu, enligt Informant 2. Hon berättar däremot att kommunen använder sin hemsida för att marknadsföra de tomter som ligger ute till försäljning.

I informationsbladet *Trivsamma Högsby* (u.å.), som nog får betraktas som en marknadsföringsprodukt i sig, finns en uppenbar ambition att skapa en positiv image. I dokumentet framhålls fördelarna med att bo och driva företag i Högsby. Återkommande nyckelord är livskvalitet, närhet och natur. Kommunen framhålls också som en lugn och trygg miljö för familjer.

”Livskvalitet tycker vi är att kunna vistas i en ren och naturskön miljö i ett varierat landskap med stora skogar, ekopark, odlad mark, sjöar och vattendrag. Här är närhet viktigt, såväl mellan människor som till aktiviteter. – I Högsby kommun är alla någon!” (*Trivsamma Högsby kommun*, u.å:1)

Närheten verkar både handla om själva platsens småskalighet och att det är enkelt att få kontakt med politiker och anställda på kommunen. Betoningen på närhet och trivsel återkommer även i intervjuerna, även om platsmarknadsföring där inte var ett ämne som diskuterades mycket. Informant 2 menar att vissa som har flyttat från kommunen kommer tillbaka för att de söker en lugn och barnvänlig miljö utan ”storstadsproblem”. Den marknadsförda bilden av Högsby kan beskrivas som storstadens motsats, och bekräftar Heldt Cassels (2007) påpekande att landsbygdskommuner ofta gör anspråk på en symbolisk bild av landsbygden. Marknadsföringen av Högsby verkar till stor del handla om att nå människor som längtar till landet.



Ytterligare en aspekt av platsmarknadsföring framkommer i en av intervjuerna. På frågan om huruvida sättet att prata om kommunen påverkar invånarnas känsla inför den svarar hon:

”Ja, det tror jag verkligen... Vi försöker verkligen att vara måna om att vi inte pratar ner oss själva, att vi försöker vara goda ambassadörer för vårt samhälle”  
(Informant 1).

Uttalandet tolkar jag som att man vill framhålla en positiv bild även för de befintliga invånarna, med syftet att de ska vilja bo kvar. Det överensstämmer med Heldt Cassels påpekande om att image-skapande också kan fylla en intern funktion. Med detta inte sagt att kommunen medvetet försöker lura invånare och inflyttare med någon falsk bild om att allt fungerar bra. Det handlar nog snarare om det som Syssner (2018) talar om, att kommunpolitiker, som Informant 1, ofta känner press att vara just ”goda ambassadörer”. Informanten verkar se det som sin uppgift att visa framtidstro.

Sammantaget kan konstateras att Högsby i viss utsträckning använder marknadsföring och image-skapande som strategi för att attrahera invånare. Mitt helhetsintryck, inte minst av intervjuerna, är dock att det inte är något kommunen lägger stor energi på. Ett tecken på det är den icke-existerande marknadsföringsplanen. Båda intervjupersonerna verkar se det som viktigare att bibehålla goda livsvillkor för de nuvarande invånarna, något som kommer diskuteras närmare anpassningsavsnittet.

## 6.2.4 Främjande av näringslivet

Främjande av näringslivet (T4) representerar sådant som kommunen gör eller har planer på att göra för att stärka det lokala näringslivet.

Tabell 6.4 *Frekvens av koden T4*

Intervjuer	6
Dokument	72
Totalt	79

Denna kod var den näst vanligaste i materialet som helhet, vilket tyder på att kommunen lägger stor vikt vid näringslivets utveckling. I visionen för Högsby 2025 är ”företagsamhet” ett av

nyckelorden. Allra mest förekommer koden i översiktsplanen (33 gånger) och i dokumentet *Service- och varuförsörjningsplan 2010-2013* (19 gånger).

”Företagsklimatet i Högsby kommun ska stärkas” (*Översiktsplan 2012:97*).

”Målet för verksamheten vid utvecklings- och näringslivskontoret är att vara en effektiv och lyhörd samarbetspartner för det lokala näringslivet med fokus på en tillväxtorienterad utveckling” (*Översiktsplan 2012:98*).

Att kommunen satsar på nära kontakter med företagen bekräftas av Informant 2. Hon berättar att man både vill stötta nya företag och förbättra de befintliga företagens attityd till kommunen, som inte alltid varit positiv. Detta är ett arbete som man har lagt mer fokus på de senaste 2-3 åren.

”Vi försöker att göra det lätt för dem när de ska komma till kommunen och ansöka om olika saker (...) Att gynna näringslivet är ju ett sätt att försöka behålla invånare, både de som ska driva verksamheterna men också att de kan anställa folk” (Informant 2).

En annan ståndpunkt som uttrycks är att kommunen ska undersöka samarbete mellan näringsliv och utbildningar (kommunen saknar högskola, men bedriver Komvux). Syftet får antas vara förbättrad kompetensförsörjning. I både översiktsplanen och näringslivsstrategin betonas dessutom att kommunen vill främja positiva attityder till företagande bland unga. Man går dock inte närmare in på hur detta ska gå till.

I service- och varuförsörjningsplanen påtalas flera gånger att befolkningsminskning i.o.m. minskat kundunderlag utgör ett hot mot företagen. Kommunen uttrycker att man har ett ansvar att försöka förbättra näringslivets förutsättningar eftersom kommersiell och offentlig service går hand i hand. De kommunala uppgifterna rör t.ex. kompetensutveckling och lokal upphandling.

”Befolkningsunderlaget för butikerna i kommunen har under många år sjunkit (...) Kontentan av detta blir följaktligen att det är oerhört viktigt att kontinuerligt följa utvecklingen, uppdatera serviceplanen och vidta möjliga åtgärder” (*Service- och varuförsörjningsplan 2010-2013:5*).

Detta dokument är relativt gammalt, men eftersom det ligger uppe på hemsidan får man anta att ståndpunkterna fortfarande gäller. I intervjun med Informant 2 bekräftas att kommunen även i dagsläget arbetar med att stötta den kommersiella servicen, och då framför allt lanthandlarna ute i byarna. Exempelvis vill man hjälpa dem att behålla posthanteringen.

Just insatserna som riktar sig mot små serviceföretag på landsbygden överensstämmer nog inte särskilt väl med de näringslivsfrämjande åtgärder som t.ex. Syssner rubricerar som en tillväxtstrategi. Syftet här verkar inte främst vara tillväxt utan bibehållen service för invånarna (även om god service skulle kunna öka inflyttningen). Denna typ av riktat näringslivsstöd är kanske mer att betrakta som en blandning mellan en tillväxt- och en anpassningsstrategi.

## 6.2.5 Smart specialisering

Denna kod (T5) användes för att identifiera tecken på att kommunen medvetet prioriterar en eller ett fåtal branscher.

Tabell 6.5 *Frekvens av koden T5*

Intervjuer	0
Dokument	3
TOTALT	3

Som framgår av tabellen så har mycket få tecken på smart specialisering kunnat hittas. I intervjuerna kom ämnet inte upp alls. Detta skulle kunna bero på att jag inte ställde någon konkret fråga om det, men faktum kvarstår ändå att intervjupersonerna inte tog upp ämnet när de tillfrågades om strategier för näringslivet.

Uttalanden som skulle kunna tolkas som specialisering förekommer i två dokument. I båda handlar det om att kommunen framhåller sina största branscher, jordbruks- och skogsindustri, som särskilt viktiga för ortens utveckling:

”I Högsby kommun är närmare 50 % av de aktiva företagen verksamma inom jord- och skogsbruk, varför de också står för en betydande del av vårt näringslivs förutsättningar för utveckling och tillväxt” (*Näringslivsstrategi 2012-2014*:1)

”För en liten kommun så måste en profil sökas, även om det ska finnas en flexibilitet och öppenhet för oförutsedda initiativ” (*Mark och lokaler för industri och näringsliv i Högsby kommun, 2019*:2).

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om dessa exempel visar på medvetenhet om att utvecklingsförutsättningarna är bättre inom vissa branscher, så är smart specialisering inte någon betydande tillväxtstrategi för Högsby.

## 6.2.6 Integration

Den sista tillväxtstrategin, som inte är inspirerad av Syssners modell utan av andra studier samt Högsbys kontext, är Integration (T6). Här har jag letat efter strategier för att få nyanlända att stanna kvar i kommunen.

Tabell 6.6. *Frekvens av koden T6*

Intervjuer	3
Dokument	17
TOTALT	20

Exempel på främjande av integration förekommer i viss utsträckning, men mindre än förväntat med tanke på att invandring var anledningen till befolkningsökningen 2014-2018. En orsak kan dock vara att flertalet av de analyserade dokumenten kom till före denna period.

När den invandring omnämns i intervjuerna så talar man vanligen om de kostnader och utmaningar som den medfört. Med det inte sagt att intervjupersonerna verkar negativa till invandring i sig. Flyktingmottagande är något som kommunen har mycket små möjligheter att själv kontrollera, och integration verkar betraktas mer som en nödvändighet än en tillväxtstrategi. Samtidigt finns exempel på att man anser sig behöva invånartillskottet.

”Vi har ju fått en befolkningsökning de sista åren i och med att vi har haft så många flyktingar som har kommit hit. (...) Och det har man ju sett som en tillgång och som en möjlighet. Samtidigt som det kräver mycket resurser som man inte riktigt har” (Informant 2).

”Hur vi kan hantera detta [flyktingmottagandet] framöver blir därför en nyckelfråga för kommunen, eftersom vi också vill att man skall kunna bo kvar” (*Högsby kommuns arbetsmarknadspolicy*, 2017:1).

På frågan om hur kommunen arbetar för att behålla denna grupp på längre sikt svarar intervjupersonerna att man arbetar med arbetsmarknadsåtgärder såsom att skapa praktikplatser. Bristen på arbetstillfällen framhålls dock som det största hindret för integration, då det driver människor att flytta till större orter (vilket även gäller den svenskfödda befolkningen).

”De som är välutbildade försvinner ju först. Och så får vi... resterande kvar hos oss. I form av, statistiskt sett lite för många analfabeter och sådana som har svårt att ta till sig både språk och kultur” (Informant 1).

Vidare menar Informant 2 att eftersom många av de nyanlända tidigare bott i storstäder så kommer de på sikt att söka sig till en mer urban miljö. Överlag verkar alltså inte förhoppningarna på integration som en strategi för befolkningstillväxt särskilt höga.

## 6.3 Anpassningsstrategier

### 6.3.1 Ambitioner om anpassning

Denna kod (A1) betecknar uttalade ambitioner om att långsiktigt anpassa kommunens verksamhet till en krympande befolkning.

Tabell 6.7 *Frekvens av koden A1*

Intervjuer	0
Dokument	3
TOTALT	3

Av tabellen framgår att Högsby i princip saknar ambitioner om anpassning. Begreppen planerad krympning eller nerväxt förekommer överhuvudtaget inte i materialet – vilket kanske inte är konstigt med tanke på tillväxtambitionerna. De exempel som ändå kan tolkas som ambitioner om anpassning återfinns i två dokument, som båda handlar om bostadsförsörjning:

”HBAB skall vara aktivt gällande kommunens demografiska utmaningar och anpassa bostadsbeståndet efter de prognoser kommunen ställer” (*Ägardirektiv Högsby Bostads AB*, 2017:2).

”Det finns följaktligen ett moderniseringsbehov i bostadsbeståndet och ett behov av anpassning till en åldrande befolkning” (*Riktlinjer för bostadsförsörjning*, 2017: 27).

Anpassning innebär alltså att anpassa det kommunalt ägda bostadsbeståndet till den demografiska utvecklingen, genom att t.ex. bygga lägenheter för äldre. Att rubricera detta som *anpassningspolitik* kräver en ganska lös tolkning av Syssners begrepp. Att kommunen talar explicit om anpassning till den demografiska utvecklingen gör att jag ändå tolkar dessa exempel som ambitioner om anpassning, om än begränsade.

Ingen av intervjupersonerna pekar på konkreta strategier för anpassning till en mindre befolkning – men trots detta talade de mycket om anpassningsåtgärder. På frågan om huruvida det finns någon långsiktig planering för hur man ska tänka kring befolkningsutvecklingen svarade Informant 2 att det snarare handlar om att lösa utmaningar från dag till dag:

”Det handlar väldigt mycket om att släcka bränder. Det gör det faktiskt. Det är väldigt svårt när man inte har tillräckligt med resurser att också ha en långsiktig plan. (...) Om du ska ha en långsiktig plan så måste du också ha medel som är avsatta för den planen (...) Och det finns inga möjligheter att avsätta medel” (Informant 2).

Långsiktig planering för den demografiska utvecklingen verkar alltså som svår utmaning, kanske oavsett om det gäller tillväxt- eller anpassningspolitik. Trots att Högsbys befolkningsminskning med några kortare undantag har pågått i decennier så saknas det alltså en uttalad politisk strategi för att hantera problemet. Med utgångspunkt i Syssners forskning är detta dock inte förvånande, utan snarare regel än undantag. Det finns heller inga ambitioner om nerväxt: när degrowth-relaterade begrepp såsom ”livskvalitet” omtalas görs detta framför allt inom en marknadsföringskontext. Sousa och Pinho (2013) ser den dominerande tillväxtnormen och den negativa inställningen till krympning som bakomliggande faktorer, och det framstår som sannolikt att även Högsby påverkas av denna planeringsdiskurs.

### 6.3.2 Mellankommunal samverkan

Mellankommunal samverkan (A2) representerar framför allt samarbeten med närliggande kommuner, men även samarbeten inom hela regionen.

Tabell 6.8 *Frekvens av koden A2*

Intervjuer	16
Dokument	30
TOTALT	46

Denna kod var den vanligaste inom anpassningstemat, och förekom relativt ofta både i intervjuer och dokument. Högsby bedriver många delar av verksamheten i samarbete med en eller flera grannkommuner. Man samverkar även med Kommunförbundet i Kalmar län<sup>2</sup>, där Informant 1 sitter som ordförande. Båda informanterna menar att mellankommunalt samarbete är något nödvändigt och positivt:

---

<sup>2</sup> Kommunförbundet är ”en förening och intresseorgan som ska främja samverkan och på uppdrag av kommunerna arbeta med primärkommunala frågor” (Kommunförbundet Kalmar län, 2020).

”Man tittat på alla frågor egentligen, att samverka. (...) Vi har gjort en benchmarking för ett antal år sedan (...) och då var vi den kommun som samverkar absolut mest. Och det är ju inte konstigt eftersom vi är minst” (Informant 1).

”Vi försöker ju att samverka med kommunerna runtomkring (...) För att vi ska öka attraktiviteten för hela området, för egentligen så är Högsby väldigt litet att titta på som arbetsmarknadsområde eller som det område där du vill verka och vara” (Informant 2).

Informant 1 ger intrycket av att vara väldigt insatt och drivande i olika samarbeten. Några av de exempel hon tar upp är lönesamverkan (med Uppvidinge och Lessebo), teknisk samverkan (med Hultsfred) och Mittlänssamverkan (med Oskarshamn, Mönsterås och Hultsfred).

Gränsöverskridande samverkan ses som ett sätt att spara kostnader och kunna fortsätta bedriva delar av verksamheten som kräver ett visst befolkningsunderlag. Ett exempel är att man delar på tjänster, så att samma person arbetar i flera kommuner.

”Varje gång det ska tillsättas någon ny tjänst så utvärderar man möjligheter till samverkan” (Informant 1).

Även översiktsplanen visar att kommunen ställer sig mycket positiv till samverkan. Förutom de områden som exemplifieras av Informant 1 nämns t.ex. högre utbildning och turism:

”Samverkan handlar bl a om marknadsföring samt en samordning av turistverksamheten. Kommunerna i regionen har olika förutsättningar för att locka turister till området och kan därmed komplettera varandra” (*Översiktsplan 2012:138*).

Viljan hos intervjupersonerna att tala om mellankommunal samverkan bekräftar Sysstners uppfattning om att denna normalt inte betraktas som kontroversiell. Samtidigt påpekar Informant 1 att nackdelen med samverkan alltid är minskat inflytande, vilket förstärks av att Högsby är mindre än grannkommunerna.

Båda informanterna tror dock på mer samverkan i framtiden. Frågan om en kommunsammanslagning verkar dock mer komplicerad. Informant 2 är positiv till sammanslagning med motivet att Högsby redan idag ligger under gränsen för hur liten en kommun kan vara och ändå fungera. Informant 1 har dock en lite annan uppfattning:

”Jag har också faktiskt svårt att se att de rätta vinsterna på det där (...) för väldigt många av problemen, ekonomiskt, ligger ju i strukturen på befolkning och på ytan kopplat till hur många invånare man har. Och det kommer man inte åt utan att på något vis tillskjuta mer medel” (Informant 1).

Informant menar att eftersom grannkommunerna sitter i ungefär samma situation avseende befolkningsstrukturen så skulle inte en sammanslagning ge några betydande vinster. För detta skulle man behöva slå sig samman med en större ort som Oskarshamn eller Kalmar, vilket inte betraktas som troligt. En ståndpunkt som dock förenar informanterna är att de tror att kommunsammanslagning kräver en statlig reform. Informant 1 menar att en kommunsammanslagning är väldigt svårt att få igenom politiskt eftersom man då måste begära av invånarna att lämna ifrån sig inflytande. Sammantaget är det tydligt att kommunsammanslagning betraktas som en svår åtgärd, och inte planeras i nuläget. Andra sorters samarbeten kommer däremot sannolikt att öka i betydelse.

### 6.3.3 Samverkan med civilsamhället/företag

Denna kod (A3) representerar kommunens samverkan med lokala organisationer och företag.

Tabell 6.9. *Frekvens av koden A3*

Intervjuer	4
Dokument	18
TOTALT	22

Denna typ av samverkan omtalas inte alls lika ofta som den mellankommunala. I översiktsplanen visar kommunen ändå ambitioner om att värna samarbete med civilsamhället.

”Kommunen skall vara en aktiv part i arbetet med att utveckla den lokala basservicen tillsammans med privata och ideella krafter” (*Översiktsplan 2012:20*).

Det andra exemplet tyder på att kommunen ser samverkan med organisationer och företag som ett sätt att behålla och utveckla servicen. Detta tema utvecklas i service- och varuförsörjningsplanen, där en mängd förslag på hur kommunen skulle kunna stötta landsbygdens handlare presenteras. Några exempel är hemsändningsbidrag, kompetensutveckling och stöd till alternativa driftsformer som ägarkooperativ.

”För att värna om dagligvarubutiken på småorterna måste alla goda krafter samverka – även de offentliga (...) Detta måste få en plats på den politiska agendan” (*Service- och varuförsörjningsplan 2010-2013*, 2010:7).



Hur ser det då ut med samverkan med civilsamhället? Båda informanterna beskriver att Högsby länge haft ett aktivt föreningsliv, och menar att man som liten ort har större behov av engagerade medborgare. Kommunen har t.ex. avtal med föreningar som driver skidanläggningen Aboda Klint och Greta Garbo-museet.

”Traditionellt sett så finns det mycket samarbete med den ideella sektorn. Man har haft mycket samhällslösningar, så kallat, där byalag och andra har varit med och gjort och drivit olika saker” (Informant 2).

Båda informanterna belyser dock att även om kommunen gärna samverkar med civilsamhället så är invånarnas engagemang viktigast. Viljan att engagera sig ideellt upplever de har minskat på senare år, och särskilt svårt är det att upprätta en samverkan som håller över tid.

I översiktsplanen anges att ”öppenhet för alternativa driftsformer och entreprenader i offentlig, ideell eller privat regi är bra för mångfalden i näringslivet” (2012:18). Ändå tar ingen av informanterna upp privatiseringar eller andra sätt att överlåta kommunala arbetsuppgifter som en möjlig strategi för att hantera kommunens utmaningar. Samverkan med ideell och privat sektor verkar sträcka sig till fritidsaktiviteter samt lanthandlarna, och inte närmare kommunens kärnverksamheter. En förklaring är sannolikt att kommunen medvetet undviker att be om ytterligare tjänster. Antagligen skulle det, som Syssner hävdar, uppfattas som problematiskt att kräva mer av Högsbys invånare än av andra.

### 6.3.4 Skatteköjning

Skatteköjning (A4) betecknar exempel på att kommunen har köjt eller planerar att köja kommunalskatt och avgifter.

Tabell 6.10. *Frekvens av koden A4*

Intervjuer	2
Dokument	0
TOTALT	2

Skattenivån i Högsby ligger högre än riksgenomsnittet, men ändå på väsentligt avstånd från kommunerna med högst skattetryck i landet. Av tabellen framgår att skatteköjningar inte berörs alls i plandokumentet. Skatteköjning tas endast upp av Informant 1 (kommunalråd), som berättar att skatten kommer att behöva köjas inom en snar framtid:

”Till nästa år så räknar jag med vi kommer behöva genomföra en skattehöjning (...) Vi liknar ju mycket, mycket mer en Norrlandskommun än våra omkringliggande kommuner. Däremot så kan vi ju inte trycka upp skatten i det här länet, för då väljer man ju att flytta ifrån vår kommun bara för den sakens skull, om man kan!” (Informant 1).

Uppfattningen att höjd skatt får invånare att flytta gör det alltså till en otacksam strategi, och särskilt eftersom utflyttarna skulle bli de som har råd med en bostad på annan ort. Vidare talar informanten om de relativt höga avgifterna för kommunala tjänster (såsom förskola eller sophämtning). Att belasta invånarna, och speciellt gruppen med låga inkomster, med högre kostnader verkar informanten betrakta som kontraproduktivt – ändå planeras en skattehöjning. Mitt intryck är att informanten ser skattehöjning som en smärtsam åtgärd, men ett nödvändigt ont för att få budgeten att gå ihop. Skattehöjning betraktas alltså inte som en långsiktigt hållbar strategi för anpassning.

### 6.3.5 Anpassning av verksamheten

Koden A5 betecknar förändringar av kommunens verksamheter som kan kopplas till befolkningsminskning. Både organisatoriska förändringar, effektiviseringar, hårdare prioriteringar och nedläggningar har inkluderats.

Tabell 6.11 *Frekvens av koden A5*

Intervjuer	22
Dokument	7
TOTALT	29

Kodningsresultatet visar att anpassning av den egna verksamheten förekommer i Högsby kommun. Vad som också framgår är att anpassningsåtgärderna diskuteras betydligt mer i intervjuerna än i plandokumentet. Verksamhetsanpassningar tas upp i fyra dokument, även om man inte explicit talar om dem som en strategi för att hantera befolkningsminskning. T.ex. finns mål om att effektivisera verksamheten:

”Högsby kommun ska ha en god förvaltning och ett effektivt nyttjande av befintliga resurser och tillgångar (...) Kommunala investeringar ska över tid generera lägre kostnader och högre kvalitet” (*Inriktningsmål*, 2016:1).

Organisatoriska förändringar i form av mer samarbete mellan de olika verksamheterna är en strategi för kostnadseffektivisering. Detta betraktar jag som ett exempel på Syssners anpassningsstrategi att ”göra saker annorlunda” (2018:63). Verksamhetsanpassningarna i dokumenten får dock ses som begränsade, medan intervjupersonerna är mycket mer tydliga med att kommunens arbete påverkas av de ekonomiska utmaningarna. Men tvingas prioritera bland insatser, och dessutom diskuteras omfattande nedskärningar framöver. Detta är ett ämne informanterna talar om med en viss uppgivenhet:

”Det är ju jättemånga saker som... man får lägga på en lägre nivå än vad som är önskvärt. Och sen finns det många satsningar som helt uteblir också” (Informant 1).

”Till nästa år står vi inför en väldigt stor neddragning i kommunens budget där vi ska spara omkring 10 procent. Och det är väldigt mycket... Och jag vet inte om det är befolkningsminskningen egentligen utan (...) vi har väldigt många idag som inte kan försörja sig själva på grund av invandringen som har varit” (Informant 2).

Av det andra citatet framgår att informanten inte ser en direkt koppling till minskat invånarantal. Även om befolkningsminskning ses som ett stort problem verkar informanterna överens om att det är den ökade invandringen som bidragit mest till dagens ohållbara budgetläge. De påtalar också att Högsby sedan länge har en relativt hög andel personer som saknar inkomst (även fattigpensionärer) vilket tvingar kommunen att lägga mycket pengar på försörjningsstöd. Av intervjuerna framgår det alltså att befolkningsstrukturen, åtminstone just nu, är en större utmaning för kommunens ekonomi än befolkningsminskningen.

Informant 1 menar att hjälpen till personer med dåliga ekonomiska förutsättningar är ”totalt viktigast”, men att det är en tuff utmaning. Kommunen har t.ex. behövt prioritera nyanlända och äldreomsorg, medan extra stöd i till svaga elever i skolan är ett exempel på något man tvingats prioritera bort. Båda informanterna beskriver att kommunen måste prioritera de lagstadgade ansvarsområdena, vilket drabbar andra delar av verksamheten:

”Varje gång det ska sparas pengar (...) så blir det ju de här övervägandena gentemot det som är lagstadgat som vi måste göra, där vi blir kontrollerade av andra myndigheter hur väl vi uppfyller. Det ställs emot det här som är frivilligt, som vi har all förståelse för att vi måste göra men som ändå, det är ju på något vis lättare att ta bort” (Informant 1).

Förutom ekonomiska prioriteringar talar man även om anpassning av arbetsätt. Ett exempel är att Informant 2 påpekar att hon visserligen är anställd för att syssla med näringslivsfrågor, men att hon ändå ”jobbar med precis allting annat också”. Ett annat exempel på rationalisering inom organisationen är att man sedan några år tillbaka inte har nämnder. Informant 1 för dessutom ett

engagerat resonemang om att mätning av effektiviteten samt fler digitaliseringsverktyg borde kunna hjälpa Högsby och andra kommuner.

Sammanfattningsvis så ägnar sig kommunen åt anpassningar av den egna verksamheten till följd av en förändrad befolkningsstruktur. Dessa åtgärder är dock svagt representerade i plandokumentet, utan verkar främst handla om budgetåtstramningar som görs från år till år. Detta stämmer väl överens med Syssters forskning, som visat att kommuners anpassningsåtgärder ofta är reaktiva och kortsiktiga. Däremot tyder de organisatoriska anpassningar som redan gjorts (borttagna nämnder, personal som agerar mångsysslare) och de som kan bli aktuella i framtiden (effektivare arbetssätt, digitalisering) på att Högsby kommun ändå har ett visst mått av långsiktigt anpassningstänk.

### 6.3.6 Anpassning av den fysiska infrastrukturen

Den sista koden inom anpassningstemat är anpassning av den fysiska infrastrukturen (A6). Koden betecknar exempel på att kommunen har genomfört eller har planer på att genomföra rivningar eller försäljningar av mark och lokaler.

Tabell 6.12. *Frekvens av koden A6*

Intervjuer	3
Dokument	3
TOTALT	6

Denna kod förekom inte särskilt ofta, och det finns överhuvudtaget inga exempel på rivning av kommunala byggnader. Detta kan sägas stämma med Syssters studie (2014) som pekar på att rivningar inte är en vanlig strategi i svenska kommuner. Samtliga exempel på att man ändå vill anpassa den fysiska infrastrukturen rör försäljningar av mark och lokaler:

”Kommunen har resurser i form av lokaler som i vissa fall kan vara intressanta även för andra aktörer. Underutnyttjade byggnader och tomter kan säljas till enskilda fastighetsägare som kan hitta nya användningar för dem” (*Mark och lokaler för industri och näringsliv i Högsby kommun*, 2019: 3).

Även i intervjuerna beskriver man att det finns ganska många utannonserade kommunala tomter, både för bostäder och industriverksamhet. Att kunna sälja attraktiva industritomter till nya företag hade varit särskilt gynnsamt för kommunen, men detta är dock svårt att få till:

”[Kommunen kan inte] lägga ner en massa skattepengar på att planlägga områden och markplanera, dra ledningar och så utan att veta. (...) Eftersom vi inte har några företag så kan vi inte planera för det och eftersom vi inte planerar för det så vill inga företag komma hit. Det blir lite moment 22 över det hela” (Informant 2).

Det intervjupersonen beskriver som ett ”moment 22” är alltså den låga efterfrågan på marken kombinerat med kommunens oförmåga att lägga resurser på att öka dess värde. Sammantaget verkar ingen av informanterna betrakta markförsäljning som en betydande anpassningsstrategi.

## 6.4 Förutsättningar

### 6.4.1 Resurser/möjligheter

Koden (F1) representerar sådant som kommunen betraktar som resurser och möjligheter, då det bidrar till eller skulle kunna bidra till positiv utveckling.

Tabell 6.13 *Frekvens av koden F1*

Intervjuer	14
Dokument	27
TOTALT	41

En bredd av faktorer som kan gynna Högsby tas upp i materialet, och därför kommer jag enbart diskutera de jag uppfattar som mest återkommande: geografiskt läge, natursköna omgivningar och närhet. Några andra fördelar som tas upp i viss utsträckning är tillgången på billig mark, lågutbildad arbetskraft samt en ”god tradition av företagande och entreprenörskap” (*Översiktsplan 2012:23*).

Med tanke på att Högsby klassas som en avlägsen landsbygdskommun är det kanske förvånande att det geografiska läget ibland rubriceras som en fördel. Framför allt görs detta i översiktsplanen:

”Kommunens centrala läge mitt i Kalmar län innebär fördelar. Vi har goda kommunikationer regionalt både på landsväg och järnväg” (*Översiktsplan 2012:19*).

”En ytterligare fördel är den relativa närheten till kontinenten. Med anledning av ovanstående har Högsby kommun fått en stor andel utländska medborgare som äger permanent- och fritidshus” (Översiktsplan 2012:16).

Fördelen är alltså dels goda kommunikationer och dels att läget är bra för turismen. Högsby och övriga Småland har enligt översiktsplanen en stor grupp tyska turister och fritidshusägare, något som bekräftas av intervjupersonerna. Närheten till kontinenten hjälper turismen eftersom de flesta tyskar enligt Informant 2 inte reser högre upp i Sverige än Småland.

Den andra resursen som återkommande tas upp är naturen, vilket också är en faktor som gynnar turism:

”Det avskilda, ostörda och naturnära boendet är eftertraktat. Såväl Högsby kommuns vackra natur- som kulturmiljöer har en påtaglig attraktionskraft” (Översiktsplan 2012:15).

Som tidigare diskuterats vill Högsby marknadsföra sig som ett besöksmål för naturupplevelser. Skogen, sjöarna och lugnet är något som lockar turister från storstadsområdena. Naturen som resurs handlar dock också om förhöjd livskvalitet för invånarna. T.ex. är kommunen positiv till strandnära boende intill de många sjöarna, något som dock inte är okomplicerat med tanke på strandskyddet. Informant 1 menar att naturen är kommunens viktigaste resurs för att behålla och attrahera invånare.

Den tredje viktiga resursen i Högsby är ”närheten” - vilket precis som natur och livskvalitet också är finns med i kommunens platsmarknadsföring (se avsnitt 1.2.3). Både i dokument och intervjuer talar man om närheten mellan kommun, näringsliv och invånare som något positivt. Informant 2 ser det som kommunens viktigaste resurs för att locka invånare.

”I Högsby kan vi erbjuda den lilla kommunens fördelar som närhet, trygghet och småskalighet” (Översiktsplan 2012:19).

”Det är väldigt lätt att komma hit, att ta en diskussion med oss, man kan få en diskussion med beslutande politiker väldigt, väldigt enkelt egentligen” (Informant 2).

Senare under intervjun ändrar sig Informant 2 dock i viss mån och påpekar att den här typen av tillgänglighet även kan finnas i större kommuner, det är alltså inget unikt för Högsby. Vad jag har velat belysa med den här koden är att Högsby kommun trots den långvariga befolkningsminskningen ser och lyfter fram ett antal positiva företeelser. Dessa resurser är till nytta för kommunen idag, men en del verkar man hoppas på att kunna utnyttja mer i framtiden.

## 6.4.2 Brist på kontroll/beslutsmandat

Den här koden (F2) betecknar faktorer som påverkar den demografiska utvecklingen men som kommunen saknar kontroll över eftersom de främst styrs av staten, regionen eller marknadskrafterna.

Tabell 6.14. *Frekvens av koden F2*

Intervjuer	29
Dokument	19
TOTALT	48

Bristande kontroll och handlingsutrymme togs upp mer i intervjuerna än i plandokumenten. Detta skulle kunna tyda på att temat inte är något kommunen vill betona alltför mycket i sin officiella kommunikation. Eftersom exemplen som framkommit under kodningen är ganska många kommer jag enbart att analysera de som återkommer mest i materialet som helhet. Dessa är: infrastruktur, statliga bidrag/kostnadsutjämning, invandring samt en svag bostadsmarknad. Temat infrastruktur tas framför allt upp i översiktsplanen, men även i intervjuerna. Kommunen menar att både vägar och järnvägar skulle behöva rustas upp, vilket kräver satsningar från staten eller regionen:

”Infrastrukturen behöver i flera fall förbättras. Förbättras vägnätet samt effektiviseras kollektivtrafiken vidgas tillgängligheten och arbetsmarknadsområdet (...) Stångådalsbanan mellan Kalmar och Linköping ger goda möjligheter för pendling, men är i stort behov av upprustning”  
(*Översiktsplan 2012:16*).

En bättre infrastruktur skulle gynna kommunen genom att det skulle bli enklare för invånarna att arbetspendla till större orter. Både i översiktsplanen och intervjuerna beskrivs att kommunen arbetar för att påverka stat och region i denna riktning.

Statliga bidrag och kostnadsutjämningen mellan kommuner tas upp av Informant 1 som en viktig förutsättning för Högsbys utveckling. Hon uttrycker en önskan om mer kompensation för den höga andelen låginkomsttagare och fattigpensionärer i Högsby. Vidare beskriver hon hur svårt det är för kommunen att ta del av många riktade statsbidrag:

”Jag tror att förståelsen finns för att man behöver kompensera glesbygd på något ytterligare sätt. (...) Det som är ett problem för oss är ju de här riktade statsbidragen där vi, i små organisationer och strukturer har svårt att ta rätt del

av de pengarna. Tyvärr hamnar de ju oftare i större kommuner, därför att de har lättare att anpassa sig och lägga pengarna rätt” (Informant 1).

Problemet är alltså att Högsby ofta saknar möjlighet att uppfylla kraven för att få bidraget, och därför halkar man ännu längre efter andra kommuner. Fler generella bidrag skulle enligt informanten göra att kommuner som Högsby kunde ta del av pengarna och dessutom prioritera själva vad de vill lägga dem på.

Relaterat till ovanstående är de senaste årens flyktinginvandring och de kostnader som den fört med sig för kommunen. Högsby tog emot många flyktingar i förhållande till sin storlek, och har idag en hög andel utrikesfödda invånare. Detta beror enligt de intervjuade inte bara på anvisningar utan också på att nya svenskar frivilligt bosätter sig i kommunen, ofta p.g.a. familjeband. Invandringstemat diskuteras framför allt i intervjuerna, men tas även upp i några av de nyare dokumenten. Som jag tidigare nämnt så verkar intervjupersonerna inte negativa till invandring i sig, däremot menar de att ökningen 2015 kom oväntat och att kommunen inte var redo. Båda anser också att den nuvarande etableringstiden på två år (perioden då staten står för alla kostnader) är för kort:

”Vi var ju inte rustade för den här stora invandringen någonstans. Det är ju inte speciellt för Högsby utan det är likadant överallt, att vi var inte riktigt rustade för detta. Vi förstod inte behovet av insatser på rätt sätt (...) Så där behöver man mer pengar ifrån staten helt enkelt” (Informant 2).

”Ett alternativ (...) är ju att man helt enkelt får en förlängd etableringstid på de som är nyanlända. För två år är ju oerhört kort i förhållande till vilken tid det tar att etablera sig på arbetsmarknaden” (Informant 1).

Således är kostnaderna för nyanländas etablering en fråga som kommunen upplever sig ha bristande kontroll över. Hur staten väljer att fördela t.ex. etableringsstöd får stora ekonomiska konsekvenser.

Slutligen diskuteras även den svaga bostadsmarknaden som ett svårhanterligt problem. Efterfrågan på tomter och bostäder i Högsby är mycket låg, och därför är det svårt för invånare som vill flytta att få sina hus sålda. Den svaga värdeutvecklingen gör dessutom att prisskillnaden mellan att köpa ett gammalt hus eller att bygga ett nytt blir väldigt stor, vilket är ett hinder:

”Ett nyproducerat normalstort hus kostar sällan mindre än 2 miljoner kronor, vilket visar en skillnad på minst omkring 1,5 miljoner kronor i valet mellan ett nytt och ett befintligt småhus i Högsby kommun. I praktiken innebär detta ett problem för bostadsförnyelsen i kommunen, (...) vilket i sin tur kan påverka flyttkedjorna i kommunen negativt” (*Riktlinjer för bostadsförsörjning*, 2017:26).



”Det är svårt att låna här, därför att om du bygger ett hus, en industrilokal på den här billiga marken, så är det svårt att få ett lån för marken för att den har inte det värdet när den väl är byggd som den har till exempel i Kalmar” (Informant 2).

Båda intervjupersonerna beskriver den bristande tillgången på kapital som ett stort problem. Varken det kommunala bostadsbolaget, företag eller privatpersoner som vill bygga en villa har lätt att få lån för sina investeringar. Detta för att marknadsvärdet på det färdiga bygget blir för lågt för att accepteras av bankerna som säkerhet. Den här problematiken har under lång tid bidragit till att väldigt få investeringar görs i kommunen (även om intervjupersonerna påpekar att kommunen faktiskt byggt några nya lägenheter på senare år). Sammantaget verkar det alltså mycket svårt för kommunen att själv göra något åt problemen som orsakas av den svaga bostadsmarknaden.

### 6.4.3 Urban norm

Urban norm (F3) har här fått representera upplevelser av en negativ attityd mot landsbygden, samt upplevelser av orättvis fördelning av satsningar mellan land och stad.

#### 6.15 Frekvens av koden F3

Intervjuer	9
Dokument	1
TOTALT	10

Detta tema förekommer betydligt oftare i intervjuerna än i plandokumentet, vilket inte var oväntat då det rör mer personliga uppfattningar som vanligen inte hör hemma i en kommuns officiella kommunikation. Det enda exemplet från dokumentmaterialet hittas i översiktsplanen och handlar om ojämlig fördelning av infrastruktursatsningar:

”I takt med att infrastrukturens betydelse växer krävs även en ständig utveckling av densamma. Dock har de statliga anslagen under de senaste åren varit förhållandevis oproportionella på landsbygden” (*Översiktsplan 2012:17*).

Även i intervjuerna framkommer uppfattningen att staten och regionen inte investerar i sådant som gynnar Högsby eller övriga landsbygden. Detta diskuteras främst av Informant 2, som uttrycker att satsningar koncentreras till städerna både nationellt och inom regionen. Hon menar att man på flera olika sätt satsar på Kalmar som ”tillväxtområde”, en strategi som inte hjälper Högsby:

”Man vill gärna satsa på det som redan är bra och göra det ännu bättre, och så låtsas man inte om det som faktiskt behöver ha en satsning istället. (...) Det är likadant med turismen, att man satsar på Astrid Lindgrens Värld och Glasriket och Öland och Kalmar. (...) Regnar det över dem, säger de, så duggar det över de andra områdena, men faktum är att här råder evig torka” (Informant 2).

Här riktas alltså tydlig kritik mot tron på regionala spridningseffekter. Just när det gäller turismen menar dock Informant 1 att kommunen ”drar lite nytta” av arbetet som görs med de större besöksmålen i regionen. Hon tar dock inte upp några andra exempel på regionala spridningseffekter. Den sammantagna bilden från Högsbys perspektiv verkar alltså vara att satsningar riktas mot städerna och att man som landsbygdskommun - och dessutom utan något större turistmål - i princip inte får del av tillväxten. Detta bekräftar i så fall Myrdals (1957) teori om ”baksugseffekter” som dränerar områden utanför tillväxtpoolerna.

Informant 1 diskuterar även den andra aspekten av den urbana normen, nämligen negativa attityder mot landsbygden i stort:

”Det finns också en allmän bild (...) att man är mer lyckad om man bor i en tätort, alltså i en stad. Det tror jag... personligen tror jag ju att det är lite olyckligt” (Informant 1).

Informanten beklagar att många inte tror sig kunna ha ett lika rikt liv på landsbygden. Hon antyder också att hon personligen känt av en ”loser”-stämpel på grund av att hon är verksam i en landsbygdskommun. Därefter resonerar hon på ett intressant sätt om en forskares uttalanden i media - bl.a. om glesbygden som ”skräpyta” - och vilka effekter dessa kan få:

”Det där var ju väldigt dumt av honom, att kanske säga så, tycker jag, men samtidigt så är det ju... Det var litegrann att ta fram någonting som riskerar att bli som en... en sanning, att folk känner sig så. Och att man därmed söker sig till ett större sammanhang” (Informant 1).

Informant 1 menar alltså att sättet på vilket man i media betraktar och talar om landsbygden påverkar människors egna känslor för den. Jag tolkar det som att hon menar att den urbana normen ger landsbygdens invånare en negativ självbild som gör att fler vill flytta därifrån. Sammantaget kan konstateras att intervjupersonerna definitivt upplever att Högsby påverkas av en urban norm så som den beskrivs av bl.a. Tidholm och Rönnblom. Kommunen missgynnas både av att satsningar koncentreras till urbana tillväxtcentra och av en allmänt negativ bild av landsbygden och dess befolkning.

## 7. AVSLUTNING

I det här avsnittet sammanfattas undersökningens resultat och jag försöker utifrån fallet Högsby besvara frågeställningen: *Hur kan en liten landsbygdskommun hantera långvarig befolkningsminskning?* Avsnittet är för tydlighetens skull indelat i teman. De viktigaste slutsatserna markeras med kursiv. I den sista delen gör jag några egna reflektioner kring ämnet och vidare forskning.

### 7.1 Sammanfattning och slutsatser

#### 7.1.1 Förutsättningar: Befolkningsminskning ur kommunens perspektiv

För det första visar min undersökning på en hög medvetenhet inom Högsby kommun om befolkningsminskningens effekter. Tidigare års utflyttningar uppfattas som en viktig bidragande orsak till problem som åldrande befolkning, hög andel låginkomsttagare och svag näringslivsstruktur. Befolkningsstrukturen verkar i nuläget uppfattas som ett större problem för kommunen än befolkningsminskning. Detta för att den skapar mer omedelbara kostnader, t.ex. försörjningsstöd. De ekonomiska utmaningarna i Högsby överensstämmer väl med situationen i andra avfolkande landsbygder. Den sammanlagda bilden som ges av plandokument och intervjuer är att befolkningsminskning är allvarligt problem, speciellt om utvecklingen fortsätter på lång sikt. I så fall, tolkar jag intervjupersonerna, blir den ekonomiska situationen troligen ohållbar framöver. Därför hoppas man på att minskningen ska avta och övergå i tillväxt. Detta överensstämmer med Sysnens och flera andra forskares syn på hur kommuner vanligen uppfattar befolkningsminskning.

Situationen är dock inte entydig, med tanke på åren av befolkningstillväxt genom invandring för inte länge sedan (2014-2018). Intervjupersonerna pekar på att mottagandet var en utmaning som kommunen inte var redo för. Tillskottet till folkmängden och arbetskraften verkar i grunden ses som positivt, men hittills har kostnaderna varit höga och integrationen långsam. Invandring och integration omtalas inte som en lösning på Högsbys ekonomiska problem.

Högsbys befolkningsutveckling och möjligheter att påverka denna bestäms av ett antal inre och yttre förutsättningar. Högsby lyfter ett flertal resurser och möjligheter inom kommunen; t.ex. de natursköna omgivningarna, billig mark, attraktiviteten för utländska turister, livskvalitet och närhet. Tillgången på attraktiv mark för bostäder och industrietableringar betraktas som en stor utvecklingspotential - som dock hindras av brist på kapital och svag efterfrågan. Den svaga marknaden för tomter och bostäder förefaller som ett allvarligt problem för Högsbys befolkningsutveckling.

Ett ytterligare hinder för Högsby är den urbana normen i samhället. Kommunen uppger hur satsningar och bidrag koncentreras till Kalmar och andra städer, medan man som landsbygdskommun hamnar på efterkälken. De intervjuade märker i princip inte av några regionala spridningseffekter, utan snarare baksugseffekter. Utflyttningen beror till stor del på att det är i städerna jobben finns, och dit flyttar många av de som har ekonomisk möjlighet. Den urbana normen drabbar också Högsby på så sätt att många uppfattar livet i städer som rikare än på landsbygden. Informant 1 talar om en fördomsfull mediabild och ”loser-stämpel”. Det menar hon skapar en negativ självbild och ökad vilja att flytta ifrån kommuner som Högsby. Informant 1 verkar anse att det är kommunrepresentanters uppgift att minska dessa effekter genom att vara goda ambassadörer och visa på framtidstro.

### 7.1.2 Tillväxt: ett mål, men svårt att uppnå

Högsby har uttalade mål om att vända befolkningskurvan och uppnå tillväxt. Analysresultatet visade att temat tillväxtstrategier omtalas betydligt oftare än temat anpassningsstrategier. Ambitionerna om tillväxt gäller både demografi och ekonomi. De viktigaste tillväxtstrategierna ser ut att vara attraktivitet och främjande av det lokala näringslivet. Attraktivitet handlar framför allt om levnadsförhållandena för de boende. God servicenivå, en bred variation av bostäder och närhet till naturen är återkommande teman. Det är tydligt både av plandokument och intervjuer att Högsby kommun satsar på att, trots begränsade resurser, främja attraktivitet som ett sätt att behålla invånare. Attraktivitet kan även kopplas till platsmarknadsföring, vilket är en strategi som kommunen använder i viss utsträckning. Exempel på image-skapande är beskrivningarna av Högsby som en trivsamt, barnvänlig och naturnära landsbygdsidyll. Friluftslivet vill man även utnyttja för att locka turister. Samtidigt verkar ambitionerna om att bedriva platsmarknadsföring större än vad som hittills blivit av, då det t.ex. saknas marknadsföringsstrategi.

Tillväxt inom näringslivet uppfattas som viktigt och är något kommunen försöker främja. Åtgärderna handlar framför allt om fysisk planering, tillgänglighet för företagsrådgivning samt särskilt stöd till småföretag på landsbygden. Detta menar man har förbättrat företagarnas attityder på senare år. Vad gäller lanthandlarna verkar man anse sig ha ett särskilt ansvar, som inte främst syftar till tillväxt utan till att upprätthålla servicen för de befintliga invånarna. Detta tolkar jag som en hybrid mellan tillväxtstrategi och anpassningsstrategi, och det verkar ha varit framgångsrikt för Högsby. Ytterligare en tillväxtstrategi från litteraturen var smart specialisering, men detta användas inte på något påtagligt sätt i Högsby.

*Sammantaget kan det konstateras att Högsby kommun använder flera tillväxtstrategier, vilket inte är oväntat sett till tidigare forskning. Strategierna tillämpas dock inte i lika hög utsträckning som kommunen skulle vilja. Exempelvis saknas resurser till viktiga satsningar på näringslivet, fysisk planering och platsmarknadsföring. Min slutsats här blir därför att tillväxtstrategier betraktas som mycket positivt och används med vissa goda resultat, men att det p.g.a. av kommunens resursbrist troligen inte är tillräckligt för att nå tillväxtmålet. En ytterligare slutsats*

*är att vissa insatser gentemot företag verkar ligga i gränslandet mellan tillväxt och anpassning, vilket tyder på att Sysssners indelning är mindre skarp i verkligheten.*

### 7.1.3 Anpassning: inte ett mål, men nödvändigt för att klara sig

Den andra typen av strategier handlar om anpassning och planerad krympning. Analysresultatet demonstrerade uppenbart att Högsby i princip saknar uttalade ambitioner om anpassning (vilket också hade varit motsägelsefullt med tanke på tillväxtmålen). Trots en långvarig befolkningsminskning, och tillbakagången 2019 efter några år av tillväxt, saknas en långsiktig anpassningspolitik. Detta ligger i linje med Sysssners forskning på andra krympande kommuner. Vad som också stämmer in på Högsby är att krympande kommuner ändå tvingas till olika former av anpassning.

Att anpassningsåtgärder ändå vidtas framkommer tydligast i intervjuerna. På grund av den ekonomiska situationen uteblir många satsningar, och man tvingas prioritera äldreomsorg, integration och försörjningsstöd. Intervjupersonerna talar om en situation där kommunen måste prioritera det som är lagstadgat och kontrolleras utifrån. Några riktigt tuffa nedskärningar eller nedläggningar verkar inte ha behövts hittills, men intervjupersonerna pekar på att det kommer inom en snar framtid. Dessutom väntar en skattehöjning. Allt detta betraktas som olyckligt. Med Sysssners perspektiv kan dessa åtgärder betraktas som anpassning, men det mesta verkar reaktivt snarare än planerat. Det handlar om att hålla kommunen flytande i en svår ekonomisk situation, som man hoppas är tillfällig. En av intervjupersonerna hoppas dock på effektiviseringar genom digitala verktyg och nya arbetssätt.

Mellankommunal samverkan är enligt min tolkning det enda exemplet på en konkret, långsiktig strategi för att hantera befolkningsminskning. Högsby deltar i många olika samarbeten, och att detta sparar kostnader och underlättar kompetensförsörjningen betonas både i plandokument och intervjuer. Samverkan verkar vara en politiskt gångbar strategi, vilket styrks av och man tror och hoppas på ännu fler samarbeten framtiden. Frågan om kommunsammanslagning verkar dock betydligt mer komplicerad och är inte aktuell. Vad gäller samverkan med civilsamhället bedrivs detta i viss utsträckning, men jag uppfattar det inte som en viktig strategi för Högsby. Intervjupersonerna är skeptiska till att kräva för mycket av kommuninvånarna. Inte heller anpassning av den fysiska infrastrukturen används i någon avgörande utsträckning, även om vissa försök att sälja kommunal mark görs.

*När det kommer till anpassningspolitik blir min slutsats att organisatoriska besparingar, hårda prioriteringar och mellankommunalt samarbete är de mest använda strategierna i Högsby kommun. I framtiden hoppas man på ökat samarbete och ytterligare effektiviseringar. Precis som i de kommuner Sysssner studerat saknas dock en långsiktig plan för hur man ska hantera fortsatt krympning. Det finns inga uttalade ambitioner om anpassning, trots att anpassningsåtgärder redan idag behövs för att klara budgeten och bibehålla kvaliteten i verksamheterna.*

### 7.1.3 Statligt stöd: förhoppningar om kompensation och reformer

I intervjuerna framgår att Högsby har behov av ökat statlig stöd. Informanterna efterfrågar bl.a. ökad tilldelning från det kommunala utjämningsystemet för att kompensera för de kostnader man har i.o.m. en hög andel äldre och låginkomsttagare. Dessutom skulle fler riktade statsbidrag behöva bli generella för gynna kommuner som Högsby. Informant 1 menar att hon i kontakt med myndigheter möter förståelse för landsbygdens utmaningar, men att satsningar ändå fortsätter att koncentreras till städerna. I intervjuerna efterfrågas också en lägre etableringstid för nyanlända, eftersom många inte hinner integreras på arbetsmarknaden på bara två år.

En annan utmaning som Högsby inte verkar kunna att hantera själv är den svaga bostadsmarknaden och svårigheterna att få lån för nybyggnationer. Detta problem har inte ägnats någon teoretisk analys i den här uppsatsen, men det är troligt att det finns saker som staten eller bankerna skulle kunna göra för att underlätta kapitaltillgången för de som vill investera på landsbygden.

Vad beträffar en framtida kommunsammanslagning är intervjupersonerna inte helt eniga om vinsterna, men däremot om att det behövs en statlig kommunreform om det ska bli möjligt. Orsaken är att varken kommunpolitiker eller invånare frivilligt vill lämna ifrån sig inflytande, särskilt när utgången är oviss. En kommunsammanslagning är ju formellt sett inte omöjlig idag, men uppfattningen verkar alltså vara att en statlig reform behövs för att göra den drastiska omställningen mindre riskfylld. En av informanterna är tydlig med att hon hoppas på en sådan reform då hon idag inte ser någon ljus framtid för Högsby.

*Den sammanlagda bilden av kommunens situation tyder på att problemet med befolkningsminskning är mycket svårt för Högsby och andra liknande landsbygdskommuner att hantera på egen hand. Utan ett tillskott av resurser saknas möjlighet att främja attraktivitet och näringsliv i den utsträckning man skulle önska, vilket gör att man klarar sig dåligt i den regionala konkurrensen. Utan statliga reformer ser det osannolikt ut att en kommunsammanslagning blir möjligt och fördelaktigt. Med utgångspunkt i resultatet från den här fallstudien blir slutsatsen därför att statliga reformer och ökad resursfördelning behövs för att möjliggöra både tillväxtpolitik och anpassningspolitik i kommuner som Högsby.*

## 7.2 Avslutande reflektioner

Mitt mål med den här uppsatsen var att få ökad förståelse för vad krympande landsbygdskommuner kan och inte kan göra för att hantera sin situation. Detta har lett in på frågan om huruvida tillväxt eller anpassning är vägen framåt, och även frågan om vad som är statens respektive de enskilda kommunernas ansvar. Vad gör man om kommuner inte kan skapa sin egen tillväxt? Högsby får ses som en kommun med dåliga förutsättningar att hävda sig i en regional konkurrens. Ovan har jag dragit slutsatsen att statligt stöd ser ut att behövas både för att

stötta den lokala tillväxten och för framtida anpassning. Att kommunen talar om tillväxtmål i sina plandokument tolkar jag, med tanke på intervjupersonernas utsagor, mer som retorik än som sannolika framtidsutsikter. Liksom Syssner och Tidholm påpekar så skapar den regionala konkurrensen ett behov av att framhålla att man är en kommun med tillväxtpotential. Det framstår som troligt att tillväxtnormen inom planering hindrar kommuner som Högsby från att utveckla en lokal anpassningspolitik – vilket med hänvisning till Syssner förmodligen är vad som borde göras.

Det som förvånade mig mest i den här undersökningen var att befolkningsstrukturen betraktas som ett större problem än befolkningsminskningen. Skatteunderlaget är svagt och behoven stora, vilket sliter på kommunens verksamheter. Det framkom också att det i huvudsak är de med bättre ekonomiska förutsättningar som flyttar ifrån Högsby. På så sätt framstår likvärdiga levnadsvillkor mellan land och stad som en klassfråga. Samtidigt spelar befolkningsminskning fortsatt en avgörande roll, eftersom den som tidigare beskrivits förstärker dessa skillnader och för att det i slutändan handlar om ortens överlevnad.

Landsbygdens demografiska utveckling är uppenbarligen ett viktigt ämne, samtidigt som strategier för anpassning verkar relativt outforskade. Jag delar Syssners uppfattning om att krympande kommuner verkar behöva stöd för att forma en lokal anpassningspolitik - inte minst eftersom det saknas tidigare exempel. Hur kommuner kan utveckla en anpassningsstrategi utifrån sina egna förutsättningar skulle kanske vara en lämplig uppgift för framtida forskning.

# KÄLLFÖRTECKNING

## Muntliga källor

S. Johansson Evertsson [Informant 1] Personlig kommunikation, 20 april 2020.

G. Einefors [Informant 2] Personlig kommunikation, 21 april 2020.

## Böcker

Andersson, F., Ek, R. & Molina, I. *Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Amcoff, Jan (2008) Vad händer med landsbygdens befolkning? I *Ska hela Sverige leva?* Johansson, B. (red.) Formas.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.

Denscombe, M. (2018). *Forskningshandboken: För småskaliga projekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Harvey, D. (2006). *Den Globala Kapitalismens rum: På väg mot en teori om ojämn geografisk utveckling*. Hägersten: Tankekraft förlag

Heldt Cassel, S. (2008). Platsmarknadsföring, regional image och jakten på attraktivitet. I Andersson, F., Ek, R. & Molina, I. *Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik* (s. 161-178). Lund: Studentlitteratur.

Henning, M., Lundquist K.-J. & Olander L.-O. (2016). Regional analysis and the process of economic development. I Ljungberg, J. (red.) *Structural Analysis and the Process of Economic Development* (s. 149-173). London: Taylor & Francis.

Hermelin, B. (2008). Kultur som regional utvecklingsfaktor. I Andersson, F., Ek, R. & Molina, I. *Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik* (s. 57-76). Lund: Studentlitteratur.

Johansson, J. (2013). Regionalpolitikens utveckling: Mellan politisk kamp och ekonomisk nytta. I Mitander, T., Säll, L., & Öjehag-Pettersson, A., (red.) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker: tiden, makten, rummet*. Stockholm: Daidalos.

Malmberg, B. & Korpi, M. (2000). *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik: delbetänkande. Rapport 8 Befolkningsutveckling och välfärd*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Myrdal, G. (1957). *Rich lands and poor: The road to world prosperity*. New York: Harper.

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

Tidholm, P. (2017). *Läget i landet*. Teg publishing.

Yin, R. K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Stockholm. Liber.

## Vetenskapliga artiklar

Gärtner, S. (2014). New Macroeconomic Evidence on Internal Migration in Sweden, 1967–2003. *Regional Studies*, 50(1), 137-153.



- Heldt Cassel, S. (2007). Trying to be attractive: Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden. *Place Branding and Public Diplomacy*, 4(2), 102–114.
- Hjort, S. & Malmberg, G. (2006). The Attraction of the Rural: Characteristics of Rural Migrants in Sweden. *Scottish Geographical Journal*, 122(1), 55-75.
- Lundholm, E. & Malmberg, G. (2006) Gains and losses, outcomes of interregional migration in the five Nordic countries. *Geografiska annaler*, 88B, 35-48.
- Niedomysl, T. & Amcoff, J. (2010). Is There Hidden Potential for Rural Population Growth in Sweden? *Rural Sociology*, 76(2), 257–279.
- Syssner, J. & Olausson, A. (2016). Översiktsplanering i kommuner som krymper. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(2), 221-245.
- Talbot, S. (2016). Creating a smart rural economy through smart specialisation: The microsphere model. *Local Economy*, 31(8), 892–919.

## Internetkällor

- Amcoff, J. (2015) Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet. I Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Urbanisering: utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning* (8-28). <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-308-6.pdf>
- Anderstig, C. (2012). *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050: Underlagsrapport 8 till Framtidskommissionen*. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/49b6d0/contentassets/d10e4672d6b74ae0a7335d1d18cf21b8/forsorjningskvoten-i-olika-delar-av-sverige---scenarier-till-ar-2050>
- Arbetsförmedlingen (2019). *Befolkningen i Sverige fram till 2030 - Regionala skillnader*. Tillgänglig: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.4fb667a1169bfd2c0a6992f/1556091822190/rapport+befolkningen-i-sverige-fram-till-2030-regionala-skillnader.pdf>
- Björling, N. & Fredriksson, J. (2018). *Relationer mellan stad och land i det regionala stadslandskapet*. Mistra Urban Futures. Tillgänglig: [https://www.mistraurbanfutures.org/sites/mistraurbanfutures.org/files/bjorling-fredriksson-report-2018-1-rev\\_0.pdf](https://www.mistraurbanfutures.org/sites/mistraurbanfutures.org/files/bjorling-fredriksson-report-2018-1-rev_0.pdf)
- Fjertorp, J. (2013). *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* (Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie; Vol. 17). Kommunforskning i Väst. Tillgänglig: <https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/5563957/3364865.pdf>
- Enflo, K. (2016). *Regional ojämlikhet i Sverige. En historisk analys* (Demokrati, nr.33). SNS Analys. Tillgänglig: [https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sns\\_analys\\_nr\\_33.pdf](https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sns_analys_nr_33.pdf)
- Högsby kommun (2010). *Service- och varuförsörjningsplan 2010-2013*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2012). *Översiktsplan 2012*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2013). *Näringslivsstrategi 2012-2014*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2016a). *Inriktningsmål*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2016b). *Strategier för integration i Högsby kommun 2016-2019*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>

- Högsby kommun (2016c). *Vision Högsby kommun*. Sammanträdesprotokoll. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2017a). *Högsby kommuns arbetsmarknadspolicy*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2017b). *Riktlinjer för bostadsförsörjning*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2017c). *Ägardirektiv Högsby Bostads AB*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2019a). *Mark och lokaler för industri och näringsliv i Högsby kommun*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2019b). *Planlagd mark för bostäder i Högsby kommun*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Demokrati-och-politik/Styrande-dokument>
- Högsby kommun (2019c). *Årsredovisning 2018*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Organisation/Kommunledning/Ekonomienhet/AArsredovisning>
- Högsby kommun (u.å.). *Trivsamma Högsby kommun*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Kommun-och-politik/Kommuninformation/Inflyttarservice>
- Improvera AB (2019). *Näringslivsfakta 2019 - Högsby kommun*. Tillgänglig: <https://www.hogsby.se/Naeringsliv-och-arbete/Naeringsliv/Om-naeringslivet-i-Hoegsby>
- Kommunförbundet Kalmar län (2020). *Välkommen till oss*. Hämtad 2020-05-17 från
- Lindström, B. (2005). *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik* (rapport A2005:011). Östersund: ITPS. Tillgänglig: [https://www.norrboten.se/upload/IB/lg/regio/Regional%20utveckling/Regionalpol\\_som\\_tillv%E4xtpol.pdf](https://www.norrboten.se/upload/IB/lg/regio/Regional%20utveckling/Regionalpol_som_tillv%E4xtpol.pdf)
- Migrationsverket (2016). *Inkomna ansökningar om asyl, 2015*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202015%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202015.pdf>
- Migrationsverket/SCB/SVT (2015). *Flyktingar i kommunerna*. Tillgänglig: [https://www.svtstatic.se/image-cms/svtse/1444828405/svts/article4194387.svt/BINARY/Web\\_mottagna\\_per\\_kommun.pdf](https://www.svtstatic.se/image-cms/svtse/1444828405/svts/article4194387.svt/BINARY/Web_mottagna_per_kommun.pdf)
- Mörk, E., Erlingsson, G. & Persson, L. (2019). *Konjunkturrådets rapport 2019 - Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS förlag. Tillgänglig: <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/konjunkturradets-rapport-2019-kommunernas-framtid.pdf>
- Persson, B. (2010). *Lokal och regional näringslivspolitik – konkurrens, samarbete, utveckling*. Rapport 2010:5. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Tillgänglig: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:372540/FULLTEXT01.pdf>
- Prop. 2017/18:179. *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/4950ea/contentassets/0ae0beff7ac24e1385d4de30424b7d02/171817900webb.pdf>
- Regeringen (2019). *Hela landet ska växa*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/10/hela-landet-ska-vaxa/>
- Region Kalmar län (2019). *Kunskapsunderlag för Regionplan 2020*. Tillgänglig: <https://www.regionkalmar.se/globalassets/dokument/detta-gor-region-kalmar-lan/regional-utveckling/fakta-om-kalmar-lan/kunskapsunderlag-2019.pdf>
- SKR, Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Urbanisering: utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning* (s. 8-28). Stockholm: SKR. Tillgänglig: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-308-6.pdf>
- SCB, Statistiska centralbyrån. *Statistikdatabasen*. Tillgänglig: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>

SOU2015:101. *Demografins regionala utmaningar: Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015*. Stockholm: Wolters Kluwer. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/contentassets/15c00134b8b4439185d351b14765da2a/demografins-regionala-utmaningar-sou-2015101>

SOU2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén*. Stockholm: Wolters Kluwer. Tillgänglig: [https://www.regeringen.se/4b136a/contentassets/acec663a156a41659021e0e1387e713d/sou-2017\\_1\\_web.pdf](https://www.regeringen.se/4b136a/contentassets/acec663a156a41659021e0e1387e713d/sou-2017_1_web.pdf)

SOU2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Stockholm: Norstedts juridik. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/491de2/contentassets/39c4816961934a4ca8bd627868fd4423/starkare-kommuner--med-kapacitet-att-klara-valfardsuppdraget-sou-20208.pdf>

Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna* (rapport 2016:24). Stockholm: Statskontoret. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/201624.pdf>

Stiernström, A., Hansen, K., Waldenström, C. & Westholm, E. (2015). *Turbulens i välfärden? Om flyktmottagandet i Dalarna 2016*. Urban and rural reports 2019:3. Uppsala: SLU.

Stockholms läns landsting (2015). *Hållbar landsbygdsutveckling: en förstudie*. Stockholm. Tillgänglig: [http://www.rufs.se/globalassets/h.-publikationer/hallbar-landsbygdsutveckling\\_lowres.pdf](http://www.rufs.se/globalassets/h.-publikationer/hallbar-landsbygdsutveckling_lowres.pdf)

Tillväxtverket (2019a). *EU i Sverige*. Tillgänglig: <https://tillvaxtverket.se/eu-program/eu-i-sverige.html>

Tillväxtverket (2019b). *Kommuntyper - stad och landsbygd*. Tillgänglig: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/kommuntyper.html>

# BILAGOR

## Bilaga 1. Intervjuguide

- Vilka grupper är det främst som flyttar från kommunen? Vilka flyttar in?
- Det har länge varit fler utflyttningar än inflyttningar (gäller inrikes flyttningar). Varför tror du att det är så?
- Mellan 2013 och 2018 ökade folkmängden med cirka 380 personer. Vad berodde det på?
- Har den långsiktiga befolkningsminskningen märkts i kommunen?
- Är befolkningsminskning ett problem? Varför/varför inte?
- Är åldrande befolkning en utmaning i Högsby? Får det några konsekvenser för kommunen?
- Har befolkningsminskning tvingat kommunen att anpassa sina verksamheter på något sätt? (t.ex. effektivisering, nedskärningar, rivningar, skattehöjning)
- Om ja: Hur har det varit att behöva ta till sådana åtgärder? Hur har det kommunicerats till invånarna?
- Arbetar ni för att behålla invånare?
- Arbetar ni för att locka nya invånare?
- Använder ni den fysiska planeringen för att göra Högsby mer attraktivt?
- Vilken betydelse har näringslivet för den demografiska utvecklingen?
- Arbetar ni för att behålla/öka antalet arbetstillfällen och företag?
- Samarbetar ni med andra kommuner när det gäller att locka invånare/företag? Hur fungerar det samarbetet?
- Utöver det ni gör för att kommunen ska växa, har ni strategier för hur ni ska agera om befolkningsutvecklingen ändå inte vänder?
- Tror du att det överlag är positivt eller negativt att tala om befolkningsminskning? (inom kommunorganisationen och i kommunikationen med invånarna)
- Får kommunen något stöd från staten för att hantera utmaningarna med befolkningsminskning? Är det tillräckligt?
- I och med att avfolkning av landsbygden är ett utbrett problem, hur ser du/kommunen på statens respektive kommunens ansvar? Hur ser kommunens handlingsutrymme och resurser ut?
- Hur ser du på Högsbys framtid?

## Bilaga 2. Kodningsresultat

Källa	T1	T2	T3	T4	T5	T6	A1	A2	A3	A4	A5	A6	F1	F2	F3
Intervju 1	4	3	2	2	0	0	0	10	1	2	16	1	6	17	6
Intervju 2	2	6	1	4	0	3	0	6	3	0	6	2	8	12	3
Öp: Inledning (s. 13-27)	5	13	6	10	0	1	0	9	6	0	0	0	13	6	1
Öp: Fritidsliv, kultur- & fritidsaktiviteter (s. 37-41)	0	8	3	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1	0	0
Öp Befolkning och bebyggelseutveckling (s. 50-56)	5	9	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Öp: Strandskyddslogen och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s. 57-90)	2	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Öp Näringsliv (s. 97-102)	2	2	4	11	0	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0
Öp: Service, utbildning & folkhälso (s. 109-114)	2	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Öp: Demokrati & jämställdhet (s. 115-118)	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öp: Mellankommunala frågor (s. 135-139)	1	3	3	7	0	0	0	8	1	0	0	0	0	0	0
Ägardirektiv HBAB	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Trivsamma Högsby kommun (Infoblad)	1	5	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Strategier för integration i Högsby kommun 2016-2019	0	2	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Näringslivsstrategi 2012-2014	4	2	0	6	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Inriktningsmål Högsby kommuns arbetsmarknadspolicy	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Riktlinjer för bostadsförsörjning	0	0	0	2	0	5	0	5	1	0	1	0	0	1	0
Vision Högsby 2025	2	12	1	0	0	2	2	2	1	0	2	1	2	8	0
Planlagd mark för bostäder	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mark och lokaler för industri och näringsliv	1	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Service- och varuförsörjningsplan 2010-2013	0	0	3	9	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>81</b>	<b>35</b>	<b>79</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>46</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>29</b>	<b>6</b>	<b>41</b>	<b>48</b>	<b>10</b>