

Should I stay or should I go?

- En fallstudie om krympande kommuners inställning till befolkningsminskningar

**Jimmy Bergqvist**

## **FÖRORD**

Inför ett kandidatarbete måste en ta ställning: vilket ämne ska jag välja? Ska jag välja ett ämne som jag tycker om men som jag oundvikligen kommer att vara mätt och trött på efter tio veckors outhärligt slit och kanske aldrig mer vill höra talas om? Eller ska jag välja ett ämne som ligger långt ifrån mina andra intressen? Jag valde det senare och häpnade över hur snabbt ett ämne kan bli intressant och roligt när en tar sig tid att närma sig det.

Jag vill tacka min handledare Eric för att du från första stund fått mig att känna mig trygg inför den här uppgiften, och för att du bistått med många värdefulla tips under arbetets gång. Jag vill också tacka mina vänner och familj som stått ut med mig genom nästan tio veckor av klagorop. Det största tacket vill jag dock rikta åt gänget på plan 5. När ni har sagt ”vi vet hur det känns” så vet jag att ni talat sanning.

### **Författare:**

Jimmy Bergqvist

### **Titel:**

Should I stay or should I go? - en fallstudie  
om krympande kommuners inställning till  
befolkningsminskningar

### **Handledare:**

Eric Markus

### **Program:**

Kandidatprogrammet i Fysisk Planering

### **Kurs:**

FM1473 Kandidatarbete

## SAMMANFATTNING

Många av Sveriges kommuner krymper. Trenden sett till det halvlånga perspektivet, de senaste femton åren, ger att invånarantalet i knappt hälften av landets kommuner är lägre nu än det var vid millennieskiftet. Även sett i ett något längre perspektiv, sedan mitten av sjuttioalet, är antalet krympande kommuner ungefär lika stort som nu. När fenomenet krympande kommuner är så pass vanligt som det ändå är och har varit i så pass många år så vill man gärna tro att frågan om befolkningsminskningar och hur de kan och bör hanteras vore en viktig fråga för de krympande kommunerna att behandla i sina översiktsplaner.

Jämfört med hur dåligt undersökt ämnet krympande städer är i Sverige blir kontrasten mot ett par andra länder i främst Europa slående. I Tyskland finns det bland annat ett nationellt program som syftar till att hjälpa krympande städer att anpassa sin fysiska struktur till de nya befolkningsmässiga förutsättningarna. Den tyske forskaren Thorsten Wiechmanns studie av staden Dresden mynnade bland annat ut i en modell med tre stadsbyggnadsmässiga faser som Wiechmann menar att Dresden gått igenom sedan början av 1990-talet. I det här arbetet översätts modellen med de tre faserna i en matris och ett försök görs att tolka dem och försöka applicera modellen på krympande svenska kommuner. De frågeställningar som behandlas är:

- Hur kan översiktsplanering i krympande svenska kommuner förstås utifrån Wiechmanns faser?
- Vilka typer av strategier för att hantera befolkningsminskning upplevs som verkningsfulla av svenska kommuner?

Det här arbetet tar ett innehållsanalytiskt och tematikanalytiskt grepp på översiktsplanering i krympande svenska kommuner. Fyra kommuner ingår i studien, dessa är i bokstavsordning Emmaboda kommun, Laxå kommun, Olofströms kommun och Skinnskattebergs kommun som alla har upplevt en befolkningsminskning på mer än fem procent sedan millennieskiftet och mer än femton procent sedan mitten av sjuttioalet. I studien ingår två översiktsplaner från respektive kommun, totalt åtta översiktsplaner. Översiktsplanerna är de två senaste lagakraftvunna översiktsplanerna, vilka analyseras med avseende på hur de kan inordnas i en på förhand bestämd mall, konstruerad efter modellen med Wiechmanns tre faser.

Resultatet av studien visar att översiktsplanerna, både de tidigare och de nu gällande, i allra högsta grad befinner sig i den andra av Wiechmanns tre faser, och väldigt lite har skett mellan de båda generationerna översiktsplaner. Den förändring som trots allt har skett är en svag rörelse mot den tredje fasen, men trenden är inte på något sätt tydlig. De strategier som verkar upplevas som verkningsfulla handlar till stor del om att: skapa *attraktiva boendemiljöer*, skapa ett *varierat och brett bostadsutbud* och se till att *kommunens arbete utförs på ett professionellt sätt*.

Slutsatsen är att det fortfarande efter den här studiens färdigställande är oklart om översiktsplanering i krympande svenska kommuner alls kan förstås med hjälp av Wiechmanns tre faser och att fortsatta studier på ämnet, gärna med en längre tidshorisont kanske kan ge svar på om det krävs att en ny modell utarbetas - en modell där faserna bättre stämmer överens med situationen i svenska krympande kommuner.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. Inledning</b>	<b>6</b>
1.1 Syfte	6
1.2 Problemformulering	6
1.3 Frågeställningar	7
<b>2. Teoretiska utgångspunkter</b>	<b>8</b>
<b>3. Begreppsförklaringar</b>	<b>9</b>
<b>4. Metod</b>	<b>10</b>
4.1 Beskrivning av metod	10
4.2 Metodkritik och kritik av forskningsdesignen	12
<b>5. Avgränsningar</b>	<b>15</b>
5.1 Fallkommuner	16
5.2 Förbehåll	17
<b>6. Kunskapsöversikt</b>	<b>18</b>
6.1 Översiktsplanedokumentet	18
6.2 Tidigare forskning	19
<b>7. Analys</b>	<b>22</b>
7.1 Kvantitativ analys - Antal	22
7.2 Kvalitativ analys - Mening	23
<b>8. Diskussion och slutsatser</b>	<b>38</b>
<b>9. Slutord</b>	<b>43</b>
<b>10. Referenser</b>	<b>44</b>

## 1. INLEDNING

### 1.1 Syfte

Syftet med det här arbetet är att undersöka medvetenheten kring den pågående befolkningsminskningen i Sveriges krympande kommuner och huruvida det går att pröva giltigheten hos Wiechmanns tre faser i en svensk kontext. Vidare syftar arbetet till att undersöka huruvida kommunerna har uttalade eller underförstådda strategier i sin översiktsplanering för att hantera befolkningsminskning samt om det finns särskilda strategier som kommuner upplever är verkningfulla.

### 1.2 Problemformulering

Räknat sedan millennieskiftet har knappt hälften av Sveriges kommuner minskat i befolkning. För vissa av dessa kommuner har de senaste femton åren inneburit ett konstant tapp medan andra har upplevt både upp- och nedgångar. Fenomenet krympande kommuner är således relativt vanligt i Sverige idag. Den forskning som hittills bedrivits på ämnet har dock till stor del behandlat städer i östra Tyskland som med svenska mått mätt är ganska stora, men i Sverige är ämnet inte alls särskilt väl undersökt.

Ur ett europeiskt perspektiv är befolkningsminskningar inget ovanligt. Thorsten Wiechmann (2008:432-433) ger både en närtidshistorisk vinkel och en framtidsutblick när han redovisar siffror och bilder från den 6456 Europeiska Kommissionen som visar att stora delar av Europa, och inte minst stora delar av Sverige, framförallt inlandet, upplevde befolkningsminskningar under åren strax innan millennieskiftet och att den långsiktiga trenden i hela Europa i framtiden kommer att vara en med allt lägre befolkningssiffror. Efter år 2020, berättar Wiechmann (2008:433) kommer befolkningen att minska över hela Europa mer än vad invandring från länder på andra kontinenter kan kompensera för.

En person som dock *har* undersökt det här ämnet i Sverige är Josefina Syssner. Syssner (2014) redovisar i en studie hur krympande kommuner upplever att en minskande befolkning påverkar kommunen på flera olika plan, både ekonomiskt och kompetensmässigt. Det verkar finnas en medvetenhet kring befolkningsminskningen och den förstås som ett problem. Syssner (2014:39) drar dock slutsatsen att befolkningsminskning inte är något som politiken eller de krympande kommunerna i övrigt gärna talar om. Tillväxt är, enligt Syssner en norm som gör att det blir svårt att få till stånd andra sätt att tala om kommunens framtid.

### **1.3 Frågeställningar**

För att arbetets syfte ska kunna belysas så bryts det ner i ett antal frågeställningar som kan undersökas.

- Hur kan översiktsplanering i krympande svenska kommuner förstås utifrån Wiechmanns faser?
- Vilka typer av strategier för att hantera befolkningsminskning upplevs som verkningsfulla av svenska kommuner?

## 2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Ett begrepp som kommer att användas i arbetet är ordet ”verkningsfull”. Jag undviker dock själv att ta ställning till huruvida en strategi för att hantera befolkningsminskning kan anses vara verkningsfull eller inte, istället överläts denna värdering till de individuella kommunerna. Det teoretiska antagande som görs i det här arbetet är att en strategi för att hantera befolkningsminskning kan anses vara verkningsfull om det är så att strategin uttrycks, explicit eller implicit, i minst två på varandra följande översiktsplaner från samma kommun. Begreppet ”verkningsfull” är svårfångat men Emmelin och Lerman (2006:27) beskriver det och kontrasterar det mot begreppet ”effektiv”. Med deras logik vore en strategi att betrakta som verkningsfull om den uppnår de mål som satts upp, i kontrast till begreppet effektiv som istället innebär att måluppfyllelsen sker ”med minsta möjliga insats(...)”. Eftersom den här uppsatsen inte behandlar de faktiska befolkningsförändringarna eller målen mer ingående än en kort presentation av de senaste årens befolkningsförändringar i de fyra fallkommunerna så finns det heller ingen anledning att i det här arbetet ansluta sig till Emmelin och Lermans definition av begreppet ”verkningsfull”. Som nämnts ovan är det istället åt kommunerna själva som det överläts att avgöra vilka strategier som är verkningsfulla och vilka som inte är det.

Den teoretiska modell som detta arbete bygger på är Thorsten Wiechmanns tre faser. Dessa beskrevs i en studie från år 2008 (Wiechmann, 2008) där Wiechmann undersökte staden Dresdens utveckling från början av nittioalet och fram till idag. I detta arbete har jag tolkat de tre faserna och göra en enkel bedömningsmatris där deras kännetecknande drag framkommer. Bedömningsmatrisen är min egen och så är även tolkningen av vad som kännetecknar de tre faserna. De tre faserna beskrivs närmare i avsnittet *forskningsöversikt*.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision om ökad befolkning	Vision om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

*Figur 2.1 Exempel på ifylld bedömningsmatris framtagen efter Thorsten Wiechmanns modell med tre utvecklingsfaser (Wiechmann, 2008). Översiktsplanen som bedömts enligt den här matrisen uppvisar alla tre kännetecken för den andra fasen men enbart ett för den första fasen och ett för den tredje fasen.*



### 3. BEGREPPSFÖRKLARINGAR

Krympning: Begreppet ”krympning” eller ”krympande” är mångtydigt och lätt att missuppfatta. Det här arbetet behandlar bara ren demografisk krympning, alltså en minskande befolkningssiffra. Varken geografisk eller rumslig krympning kommer att behandlas närmare. Ett ytterligare förtydligande kring begreppet krympning krävs eftersom krympning kan mätas i både absoluta och relativa mått. Turok och Mykhnenko (2007) definierar krympande städer utifrån relativa mått och menar att en stad kan anses vara krympande om den *växer långsammare än det nationella genomsnittet*. Detta relativa sätt att mäta befolkningsförändringar kan möjligen underlätta vid undersökningar av exempelvis maktförskjutningar eller liknande inom en och samma nation. Den här undersökningen fokuserar dock snarare på attityder och medvetenhet och det är nog rimligt att anta att en kommun som växer i absoluta tal också kommer att se sig själv som en växande kommun, snarare än att se till de relativa siffrorna, hur de än ser ut. Det är nog också rimligt att anta att lokala politiker gärna vill framhålla positiva befolkningssiffror trots att de ur ett nationellt perspektiv kanske inte är så väldigt imponerande, vilket ytterligare motiverar att det är de absoluta förändringarna i invånarantal som är intressanta i den här undersökningen; översiktsplanen är trots allt i slutändan ett politiskt dokument.

Strategi: Från början ett begrepp hämtat från det militära. En strategi är enkelt beskrivet en metod, ett beslut eller liknande som syftar till att uppfylla ett bestämt mål (García, 2012:152). I det här arbetet är de relevanta strategierna dels de som syftar till att få befolkningen i kommunen att öka och dels de som syftar till att hantera en befolkningssiffra som krymper.

## 4. METOD

### 4.1 BESKRIVNING AV METOD

Arbetet görs i form av en bred fallstudie där fyra kommuners översiktsplaner, två från respektive kommun, studeras. Översiktsplanerna som ingår i studien är de två senast lagakraftvunna översiktsplanerna från vardera kommun. Eftersom textmaterialet är relativt omfattande har det varit nödvändigt att genomsöka materialet efter särskilda nyckelord som kan vägleda analysen. Textmaterialet genomsöks efter nyckelorden *befolkning, invånare, krympa, minska, sjunka, växa, öka* och *stiga*. Textstycken som innehåller något utav nyckelorden som fristående begrepp, som för- eller efterled eller som del av ett ord, men inte som del i citat ur annan skrift analyseras med avseende på huruvida de, implicit eller explicit, ger uttryck för en strategi för att hantera befolkningsminskning eller för att öka invånarantalet samt huruvida de antyder något om medvetandegraden kring befolkningsminskningen i respektive kommun. Nyckelorden har valts för deras förmodade förmåga att kunna fånga textstycken som behandlar förändringar av invånarantalet i kommunen. De inbördes besläktade orden *krympa, minska* och *sjunka* har eftersökts för att maximera antalet textstycken som kan analyseras och för att förhindra att viktiga textstycken faller bort på grund av ordval. Detsamma gäller för ordtrion *växa, öka* och *stiga*.

Den här studien utförs i mellanskiktet mellan en traditionell innehållsanalys och det som King (2004) kallar *template analysis*. Innehållsanalys som metod är ett sätt att kvantifiera innehållet i en text genom en ganska etablerad procedur (Denscombe, 2009:307-308). Till en början ska textmaterialet väljas efter tydliga urvalskriterier. I det här arbetet redovisas urvalskriterierna för valet av fallkommuner mer utförligt i avsnittet *Avgränsningar* och i korthet består det empiriska materialet av textstycken ur respektive översiktsplan. Textmaterialet genomgår en analys där nyckelord som presenterats ovan är det som eftersöks. Textstycken som innehåller nyckelorden analyseras. Att utse särskilda nyckelord är en etablerad praktik för innehållsanalyser, och de speglar forskarens uppfattning om vad som är intressant och relevant för studien. De textenheter, i det här fallet textstycken, som innehåller nyckelord kodas sedan efter bestämda kategorier. Denscombe räknar upp fyra saker som kan undersökas med hjälp av en innehållsanalys. Dessa är:

- Vad texten framställer som relevant
  - De prioriteringar som skildras i texten
  - De värderingar som framförs i texten
  - Hur idéer hänger samman
- (Denscombe, 2009:308).

Dessa fyra har alla relevans för den här undersökningen. Hög förekomst av nyckelord kan tyda på att kommunerna upplever att frågan om befolkningsminskningar eller -ökningar är relevant och förhållandet mellan förekomsten av nyckelord som behandlar minskningar och ord som behandlar ökningsord kan tyda på vilka prioriteringar en kommun gör. De sammanhang som nyckelorden förekommer i kan också tyda på vilken

inställning kommunerna har till befolkningsminskningar respektive -ökningar. Den sista punkten är särskilt intressant när det kommer till att undersöka kommunernas strategier eftersom dessa bör vara intimt sammanlänkade med nyckelorden för att kunna räknas i analysen. Exempelvis bör strategierna finnas med i en bisats till en mening där något av nyckelorden nämns för att strategin ska kunna antas självklart tillhöra nyckelordet/-en.

En template analysis, eller tematisk analys vilket skulle kunna vara en svensk översättning av begreppet är ett samlingsnamn för en grupp metoder som alla har det gemensamt att de analyserar textmassor *tematiskt* efter en given mall som skapas av den som utför undersökningen. En av svagheterna med tematisk analys enligt King är att den inte gör sig väl när kvantitativa och kvalitativa analysmetoder ska samsas i en undersökning eftersom det ligger i den tematiska analysens natur att kategoriseringen är flexibel och föränderlig (King, 2004:256). För att minska den här godtyckligheten, dock utan att helt komma runt problemet, används Wiechmanns tre faser som den bakgrund som analysmallen skapas utifrån. På så sätt blir de teman som eftersöks mindre godtyckliga.

I den allra tidigaste delen av arbetet med studien genomsöktes översiktsplanerna enbart efter nyckelordet *befolkning*. Detta ändrades dock ganska snart då det stod klart att alltför många meningsbärande textstycken riskerade att falla ur analysen om genomsökningen inte breddades. Detta ledde till att ordet *invånare* och senare även de två ordgrupperna *krympa/minska/sjunka* och *växa/öka/stiga* adderades till nyckelorden.

I den kvantitativa delen av undersökningen har översiktsplanernas längd räknats till och med den sista nummerade sidan med brödtext. Referenslistor är ej inräknade.

Det tillgängliga materialet, det vill säga all text i samtliga åtta studerade översiktsplaner, i det här arbetet är relativt omfattande jämfört med en fallstudie som fokuserar på ett ensamt fall. På grund av detta vore det övermåttigt givet arbetets tidsramar att ingående studera hela det samlade materialets alla underförstådda och antydda meningar och associationer på det sätt som görs genom exempelvis en diskursanalys.

Innehållsanalysens svagheter handlar dessutom om att metoden just inte lämpar sig särskilt väl för att undersöka underförstådd och dold mening (Denscombe, 2009:309). Diskursanalys bär också med sig ett antal begrepp, teorier och tillvägagångssätt som inte nödvändigtvis vore bra att använda i den här studien där giltigheten hos Wiechmanns faser är det som ska studeras och det därför finns en given ram att utgå ifrån.

Det kan finnas textstycken i översiktsplanerna där fler än ett nyckelord förekommer i samma stycke. I dessa fall tas det berörda textstycket upp för analys endast en gång.

## 4.2 METODKRITIK OCH KRITIK AV FORSKNINGSDESIGNEN

Bedömningsmatrisen som används för att klassificera de åtta översiktsplanerna har skapats fritt efter Wiechmanns tre faser (Wiechmann, 2008). Valet av kriterier för de tre olika faserna bygger helt på min egen bedömning av vilka karakteristika som väger tyngst hos respektive fas utifrån Thorsten Wiechmanns beskrivning av dem. Bedömningsmatrisen är således min egen och eventuella dubier vad gäller metoden bör riktas mot mig och inte mot Thorsten Wiechmann. En uppenbar svaghet i bedömningsmatrisen är den ibland något vaga skiljelinjen mellan de olika faserna. Anledningen till detta är att de ursprungliga faserna så som de beskrivs av Thorsten Wiechmann innehåller fler karakteristika än de som tas med i den här undersökningen, men dessa karakteristika bedöms inte vara lika relevanta för den här undersökningen då de i mångt och mycket är för specifika för just fallet Dresden och i vissa fall möjligen viktade åt större städer av kontinental mått.

Kritik kan såklart också riktas mot valet av de nyckelord som används i studien. Är det kanske så att nyckelorden *öka*, *stiga*, *växa* inte alls är de som kan förväntas används i sammanhang som gäller en växande befolkning? Gäller motsvarande för orden *minska*, *sjunka*, *krympa* i sammanhang som rör en krympande befolkning? Ett sätt att ytterligare bredda urvalet av textstycken hade varit att kanske tillföra motsatsorden *låg/hög* vilka hade kunnat fånga fler relevanta textstycken. Mot detta bör dock ställas risken att antalet nyckelord blir så pass stort att det tillslut blir övermäktigt för en studie av den här storleken. Varje ytterligare nyckelord bär med sig ett stort antal böjningsformer och varianter och kan fungera som både för- och efterled i många sammanskrivna ord, vilket ökar antalet möjliga textstycken att analysera. Samtidigt ökar också mängden tid som krävs för att genomsöka översiktsplanerna och särskilt ökar mängden tid som krävs för att bearbeta textstyckena, bedöma dem efter matrisen, placera dem i analysavsnittet, tolka dem och göra dem meningsfulla och begripliga för läsaren. Avvägningen mellan dessa två, båda önskvärda men motstående saker, att å ena sidan göra materialinsamlingen och analysen så bred som möjligt och att å andra sidan få dessa att rymmas inom arbetets tidsramar har lett till att antalet nyckelord begränsats till de åtta som redovisas i avsnittet *beskrivning av metod*.

Vid undersökningar av det här, något tolkande slaget är det ofrånkomligt att man som genomförare av studien behöver göra många avvägningar. Hur principfast bör jag vara i användningen av min undersökningsmetod? Vilka antaganden kan jag göra och vilka kunskaper kan jag anta finns *a priori* hos de som ska läsa studien? I vissa fall har den automatiska sökfunktionen som använts för att genomsöka de åtta översiktsplanerna i det här arbetet fångat in textstycken som innehåller *bokstavskombinationerna* ”öka”, ”väx”, etcetera som delar av ord utan att bokstäverna ”öka” i det fallet har den innebörd som det självständiga ordet ”öka” skulle ha. Ett exempel är ett textstycke från Olofströms kommun (Olofströms kommun, 2008:21) där sökfunktionen reagerade på ett textstycke som innehöll ordet ”söka” på grund av att däri ingår bokstavskombinationen ”öka”. I det fallet har textstycket tagit med i analysen trots att bokstäverna ”öka” i ordet ”söka” egentligen inte har någonting med tillväxt att göra på grund av att textstycket tveklöst behandlade en strategi som var relevant för den här studien, dock utan att något av nyckelorden egentligen förekom som fristående begrepp i just det stycket. I de fall

något liknande sker i undersökningen är motivet att jag som genomförare av undersökningen har ett ansvar att så långt som det är möjligt vara konsekvent vid tillämpningen av den valda metoden och inte åta mig att alltför mycket själv avgöra vad som är en ”relevant” förekomst av en viss bokstavskombination utan också kunna lägga över en viss del av den tolkande rollen till den kritiske läsaren. Bara det tillsynes lilla beslutet att genomsöka textmassan efter särskilda, av mig utvalda nyckelord kan kanske av någon anses vara ett övertramp och ett sätt att, med min personliga förståelse av världen och språket, leda undersökningen åt något håll. Av den anledningen är det inte mer än rätt att så långt det möjligt vara försiktig med den typen av antaganden och bestämmelser.

Syftet med studien är att undersöka medvetenheten kring den pågående befolkningsförändringen i krympande svenska kommuner. En fråga som kan ställas i sammanhanget är huruvida översiktsplanen som dokument är en trovärdig källa när det kommer till att bedöma den typen av frågeställningar som ställs i det här arbetet. Boverket (2014a) fastslår att översiktsplanen är ”vägledande för detaljplanering”. Grundinställningen är att beslut i detaljplaneärenden ska gå i linje med kommunens översiktsplan och avvikelser från densamma ska motiveras i det enskilda detaljplaneärendet. En möjlig konsekvens av detta är att det kan ligga i en kommuns intresse att i översiktsplanen beskriva ett nuläge och en framtid som kan vara realistiska i förhållande till den förväntade framtida detaljplaneringen i kommunen, för att undvika att behöva motivera ständiga avvikelser från översiktsplanen.

Det finns en risk som kan behöva belysas när det gäller översiktsplanedokumentet som en trovärdig källa. Översiktsplanens roll som ett för detaljplanering vägledande dokument riskerar att leda till å ena sidan väldigt öppna formuleringar som kan tillåta allehanda olika påföljande detaljplaner och å andra sidan mycket slutna, precisa formuleringar som ger utrymme för ett litet antal olika typer av detaljplaner. Den enskilda kommunens vilja att gå endera vägen kan mycket väl påverka formuleringar i översiktsplanen, vilket skulle kunna ge utslag i ett arbete som detta där det är precisa formuleringar och särskilda nyckelord som vägleder analysen. Mot bakgrund av detta vore det att minska arbetets validitet att begränsa studien till en enda kommun, och ett något bredare urval om fyra olika kommuner framstår som ett lämpligt sätt att öka studiens validitet.

Frågan om metodens reliabilitet, dess tillförlitlighet, är svår att avgöra. De tydliga urvalskriterierna för fallkommunerna möjliggör för någon annan att upprepa studien, eller kanske ännu hellre utföra en liknande studie på en annan grupp kommuner för att undersöka de tre fasernas giltighet för en annan uppsättning kommuner. Undersökningens kvalitativa ansats kan göra den intersubjektiva prövbarheten och också reliabiliteten något svagare, särskilt eftersom texturvalen till viss del bygger på egna bedömningar av vilka textstycken som innehåller nyckelord och som kan räknas som ”relevanta” och vilka som innehåller nyckelord men ändå inte kan räknas som ”relevanta” för studien. Ett sätt att öka en undersöknings reliabilitet är att föra beslutslogg (Denscombe, 2009:381). En beslutslogg är ett dokument i vilket forskaren utförligt och konsekvent redogör för de forskningsbeslut hen tar så att en läsare kan bedöma om besluten verkar rimliga mot bakgrund av forskningsfynd, teoretiska utgångspunkter, etc. Tyvärr har ingen beslutslogg upprättats i samband med den här

studien, och det har därför varit viktigt att så utförligt som möjligt istället presentera vilka urvalsprinciper som varit vägledande för analysen; i de fall forskningsbesluten ändå är oklara är detta bara att beklaga.

Genomsökningen efter nyckelorden skedde med hjälp av en automatisk sökfunktion i datorn. Det är möjligt att sökfunktionen missat viktiga förekomster av nyckelorden och att dessa textstycken därför inte tagits med i analysen. En felkälla som är känd är Olofströms båda översiktsplaner där sökfunktionen ibland missade förekomsten av ord som befann sig mitt i en radbrytning, vilket kan ha snedvridit resultatet från just de översiktsplanerna. En mer noggrann, manuell genomläsning hade varit önskvärd om tid medgivits.

## 5. AVGRÄNSNINGAR

Det här arbetet gör inga anspråk på att vilja studera landets samtliga kommuner - det vore ett alltför stort uppdrag inom ramen för ett kandidatarbete. Studiens fallkommuner begränsas därför av ett antal urvalskriterier:

- 1 - För det första ska kommunerna ha haft en i genomsnitt negativ befolkningsutveckling sedan millennieskiftet och befolkningsminskningen ska ha uppgått till åtminstone 5% sett från startåret 2000, detta för att minska risken att enskilda år av befolkningsminskning ska vara utslagsgivande. Samma procentsats, -5% används av Turok och Mykhnenko (2007) som gränsmått mellan städer som anses ha en ”stabil” folkmängd och de som krymper över ett givet tidsintervall.
- 2 - För det andra ska kommunerna ha haft åtminstone två översiktsplaner som vunnit laga kraft sedan millennieskiftet. Motivet bakom valet av millennieskiftet som startår och inte exempelvis år 1990 som Wiechmann (2008) använder i sin studie av Dresden är att översiktsplanen i dess nuvarande form introducerades först år 1987 med plan- och bygglagen. År 1990 var de av Sveriges kommuner som hunnit färdigställa en översiktsplan enligt den då nya lagen inne på första generationens översiktsplaner. För att undvika eventuella barnsjukdomar orsakade av ovana vid det nya plansystemet är det motiverat att välja ett senare startår än år 1990.
- 3 - För det tredje ska minst 50% av respektive kommuns befolkning vara bosatt i centralorten. En stor del av den tidigare forskningen på ämnet krympande städer har fokuserat på långt större städer än de som undersöks i det här arbetet. Det har ofta rört sig om städer som är noder i en storstadsregion där de är den överlägset största staden. För att på något sätt kunna öka samstämmigheten mellan den här undersökningen och de som utförts tidigare är det önskvärt att utesluta kommuner som är relativt homogena sett till befolkningstäthet över kommunytan och istället undersöka kommuner med en relativt sett stark centralort.

Efter införandet av dessa tre kriterier återstår blott 4 av Sveriges 290 kommuner: Emmaboda, Laxå, Olofström och Skinnskatteberg.

## 5.1 FALLKOMMUNER

Kommun	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	%
Emmaboda	9772	9690	9643	9436	9331	9187	8991	9009	92
Laxå	6699	6471	6267	6046	5870	5686	5552	5664	85
Olofström	14005	13637	13524	13355	13167	12988	12896	13031	93
Skinnskatteberg	4855	4785	4829	4752	4622	4445	4392	4434	91

Tabell 5.1 De fyra fallkommunerna med befolkningssiffror per två år sedan millennieskiftet. Den sista kolumnen visar 2014 års befolkningssiffra i procent av 2000 års befolkningssiffra.

De fyra fallkommunerna har vissa gemensamma drag. Enligt 2011 års kommungruppsindelning från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2010) tillhör tre av dem, Emmaboda, Laxå och Olofström, gruppen *varuproducerande kommuner* som också är den största gruppen med 54 av landets 290 kommuner. Skinnskatteberg tillhör gruppen *pendlingskommuner* som är den näst största gruppen med 51 av landets kommuner. Enligt den logik som beskrivs av Denscombe (2009:65) kan motivet bakom att välja ett visst fall till en fallstudie vara att det fallet är typiskt för sin grupp eller för sin kategori. Emmaboda, Laxå och Olofström kan därför vara intressanta att studera sett till att resultaten från studien i någon mån kan generaliseras till omkring 50 andra kommuner; Skinnskattebergs del i undersökningen kan i någon mån generaliseras till resten av kommunerna i samma grupp som Skinnskatteberg. Utöver detta delar de fyra fallkommunerna några andra gemensamma egenskaper:

- Alla fyra kommuner är inlandskommuner
- De har alla omkring sex mils resväg till närmaste större stad. För Emmaboda är det tre stycken: Karlskrona (59 kilometer), Kalmar (61 kilometer) och Växjö (64 kilometer). För Laxå är det Örebro (52 kilometer). För Olofström är det Kristianstad (50 kilometer). För Skinnskatteberg är det Västerås (62 kilometer).
- Två av kommunerna, Emmaboda och Laxå har vuxit upp som järnvägsknutar. Laxås moderna historia börjar i och med anläggandet av järnvägarna mellan Göteborg och Stockholm och mellan Laxå och den norska gränsen i mitten av 1800-talet. Emmaboda i sin tur började växa först när järnvägarna mellan Växjö, Kalmar och Karlskrona anlades och förgreningspunkten mellan de båda banorna hamnade i det som idag är Emmaboda tätort. Till skillnad från Laxå så behåller Emmaboda än idag sin roll som järnvägsknut.



## 5.2 FÖRBEHÅLL

Inför den fortsatta läsningen av arbetet vill jag ge några allmänna förbehåll:

Vid urvalet av textstycken att analysera har vissa särskilda nyckelord eftersökts för att begränsa textmassan. Dessa nyckelord är väldigt allmänna och förekommer i en mängd olika sammanhang i de studerade översiktsplanerna, dock inte alltid i sammanhang som rör ämnet befolkningsförändringar eller andra ämnen som är relevanta för studien.

Dessa irrelevanta förekomster av nyckelorden har sorterats bort och kommer inte att tas upp vidare i någon av arbetets delar. Arbetet innehåller absoluta utsagor av typen ”detta är också det enda tillfället i översiktsplanen som något av nyckelorden förekommer”.

Sådana absoluta utsagor bör i det här arbetet läsas som, och det är naturligtvis underförstått att, ”detta är också det enda **för arbetet relevanta** tillfället i översiktsplanen som något av nyckelorden förekommer”.

De utvalda textstyckena innehåller både stavfel och andra grammatiska fel. Jag har velat återge texten så som den är skriven i översiktsplanerna och har därför inte redigerat textstyckena mer än nödvändigt. Eventuella stavfel och andra grammatiska fel i det empiriska materialet får tillskrivas planförfattarna för respektive plan.

Wiechmann faser (Wiechmann, 2008) har många kännetecken vardera men endast de som kan anses vara relevanta för den här undersökningen har inkluderats. En av Wiechmanns poänger är att befolkningsprognoser, utvecklingsstrategier och den faktiska befolkningsutvecklingen, åtminstone i fallet Dresden, sällan går hand i hand. De faser Wiechmann beskriver karakteriseras inte främst av hur befolkningssiffran förändras utan av vilka attityder och strategier som kan skönjas.

Befolkningsförändringarna i sig blir därmed inte särskilt intressanta att varken studera eller värdera, vilket också undviks i möjligaste mån i det här arbetet.

## 6. KUNSKAPSÖVERSIKT

### 6.1 ÖVERSIKTSPLANEDOKUMENTET

Den tidigaste gemensamma lagstiftningen för planering i någon översiktlig bemärkelse för landets städer var Byggnadsstadgan från år 1874. I den reglerades bland annat hushöjder och gatubredder. Estetiska frågor och frågor om brandsäkerhet var viktiga aspekter i den då nya lagstiftningen (Berglund 2008:73; Nyström och Tonell 2012:150).

Under det tidiga 1900-talet förändrades lagstiftningen och i 1907 års stadsplanelag skapades ”möjligheter (...) att förhindra en ur samhällets synpunkt oönskad utveckling.” Nyström och Tonell (2012:150). Det är väl kanske här som det går att skönja föregångaren till dagens krav på att avvikelser från översiktsplan i detaljplaneskedet ska motiveras. Dessa regler gällde dock bara för områden inom stadsplan och utanför stadens område hade reglerna inte alls samma verkningskraft. Motiven bakom de nya bestämmelserna var troligen att man från städernas sida ville skaffa bättre kontroll över den omfattande markspekulation som pågick i städernas utkanter.

Ett nytt stort steg togs i och med det kommunala planmonopolets införande med 1947 års byggnadslag (Berglund 2008:74). Generalplanen blev då kommunens verktyg för att hantera de översiktliga planfrågorna och det var generalplanen som var det översiktliga plandokument som gällde under de för svensk stadsbyggnad så viktiga åren 1965-1974 då miljonprogrammet genomfördes.

Det nuvarande översiktsplannedokumentet har sin grund i plan- och bygglagen som trädde i kraft år 1987. Översiktsplanen blev, tillsammans med detaljplanen de plandokument som kommunen hade att tillgå vid planering (Berglund, 2008:74). Mattsson och Hagander (2011:33-34) beskriver vad översiktsplanen har för funktion inom den kommunala planläggningen. Den ska bland annat ge övergripande riktlinjer för den egna kommunens utveckling och behandla mellankommunala frågor. En av översiktsplanens viktiga funktioner är dess roll som vägledande dokument (Mattsson och Hagander, 2011:36), kanske framförallt för efterföljande detaljplanering. Till hjälp för denna ska översiktsplanen vara ett visionärt dokument där fokus ligger på *principer* (Berglund, 2008:76). Ordet *strategisk* nämns inte i själva plan- och bygglagen men Boverket (2014b) slår fast att översiktsplanen ska vara *strategisk* i den meningen att den ska ”ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön(...)”. Denna definition av *strategisk* ligger något avsidet från den klassiska definitionen där större fokus ligger på de konkreta målen som strategin förväntas uppfylla, se. *begreppsförklaringar*.

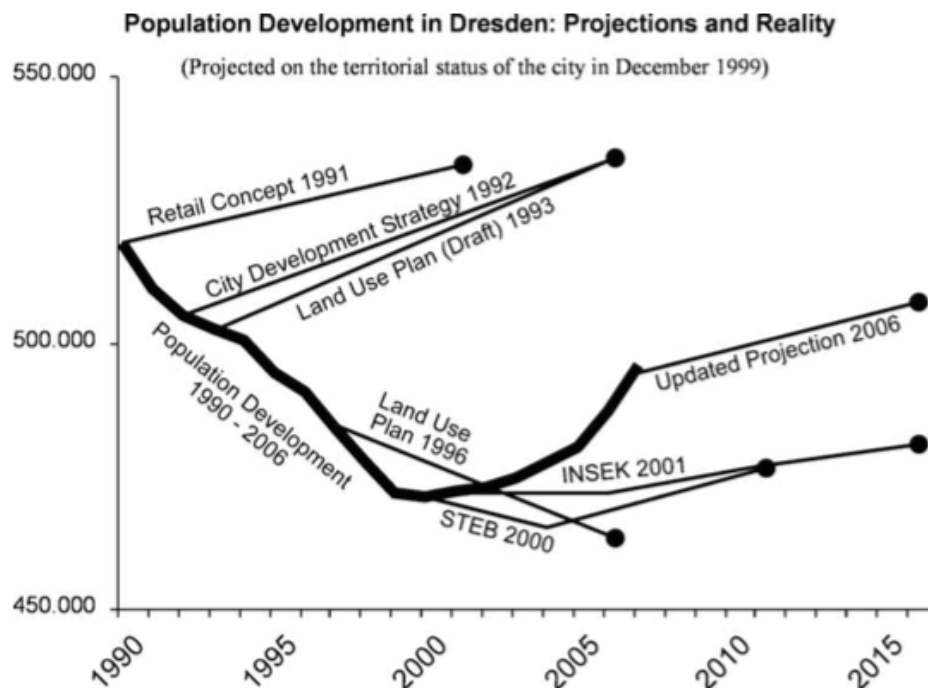
## 6.2 TIDIGARE FORSKNING

En av dem som har undersökt fenomenet krympande städer är Thorsten Wiechmann (2008). I en studie undersöker Wiechmann staden Dresden och delar in stadens historia från tiden efter Berlinmurens fall och framåt i tre *faser*: *ignoring shrinkage* (1990-1995), *urban restructuring* (1996-2001) och *reurbanization* (2002-). Den första fasen innebar optimistiska befolkningsprognoser och ett avståndstagande gentemot befolkningsminskningen från både politikerna och planerarens sida. Ambitionen var att vända utflyttningen till inflyttning.

I den andra fasen erkändes den faktiska befolkningstrenden i planerarkretsar men politiken i Dresden siktade alltjämt mot ett invånarantal som var alltmer fjärran. Konflikten tydliggjordes i två motstående strategier som staden tillämpade vid den här tiden: massiv nybyggnation i stadens utkanter skedde samtidigt med en upprustning av de äldre kvarteren kring stadskärnan, alltmedan stadens befolkning minskade stadigt. Den andra fasen avslutades efter millennieskiftet i och med implementeringen av nationella program för rivning av underutnyttjade fastigheter i staden. Stadens nya översiktsplan (eng. *strategic plan*, min övers.) betonade förtätning och viss rivning snarare än tillväxt i stadens utkanter.

Den tredje fasen innebar ett slags vändpunkt. Befolkningssiffrorna pekade nu uppåt för staden Dresden men fortsatt nedåt för den omgivande regionen. Staden fortsatte att planera för rivning av många tomma bostäder för att balansera utbud och efterfrågan. Befolkningsprognoserna var nu mer i samklang med den pågående trenden. Staden menade att turism, kultur och forskning var näringsgrenar som skulle prioriteras. (Wiechmann, 2008).

Ett av Wiechmanns upptäckter, som blir synlig i figuren på nästa sida, under studien av Dresden var att befolkningsprognoser från offentligt håll och de faktiska befolkningsförändringarna ständigt gick om varandra. Befolkningsminskningarna under 1990-talet åtföljdes av optimistiska befolkningsprognoser, den relativt stabila befolkningsnivån som rådde under början av 2000-talet fick sällskap av prognoser om fortsatt befolkningsminskning och när den kraftiga befolkningsökningen från ungefär år 2003 och framåt var ett faktum så menade prognoserna istället att befolkningsökningen i en överskådlig framtid skulle vara relativt modest. (Wiechmann, 2008:442).



Figur 6.1 Befolkningsutveckling och befolkningsprognoser i staden Dresden. Källa: Wiechmann, 2008:442.

I en svensk kontext har Josefina Syssner (2014) på Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet gjort en studie på ämnet *Politik för kommuner som krymper*. Syssner verkar där dra slutsatsen att befolkningsfrågan är ett känsligt ämne för krympande kommuner - befolkningsminskningen ses som ett "lokalt politiskt misslyckande" (Ibid:6). Syssner menar att kommuner ofta har utvecklat strategier för tillväxt men sällan har gjort detsamma för befolkningsminskning, och detta är ett problem. Syssner föreslår att krympande kommuner utvecklar vad hon kallar *lokal anpassningspolitik* för att möta krympande befolkningstal.

Sousa och Pinho (2015) menar att det i planeringspraktiken och inom lokalpolitiken verkar finnas ett antagande att tillväxt, ofta kopplat till just befolkningstillväxt, är någonting bra. Kopplingen mellan stadstillväxt i en rumslig mening och befolkningstillväxt är ofta tydlig, medan det omvända sambandet inte tycks vara lika starkt - en stad som krymper befolkningsmässigt krymper inte nödvändigtvis alltid även rumsligt (Ibid:12), därför kan det vara svårare att se de rumsliga effekterna av krympande befolkningssiffror. Sousa och Pinho menar att begreppet *stadsutveckling* (eng. urban development, min övers.) borde omdefinieras till att inkludera inte bara tillväxt utan också krympning. Detta eftersom de menar att utveckling innebär att ett tillstånd blir bättre eller mer fördelaktigt och inte nödvändigtvis större, mer eller fler, även om det ibland sammanfaller.

Sousa och Pinho (2015:18) vill hävda att antalet praktiker som planerarvärlden har att tillämpa för att hantera befolkningsminskning är litet i förhållande till antalet praktiker som finns att tillgå vid befolkningsökning. Dessutom menar Sousa och Pinho att de praktiker som finns kan bli allt svårare att genomföra i takt med att skattebasen krymper

och att vissa av de strategier som ändå används i slutändan trots allt syftar till att skapa ny tillväxt, inte anpassa sig till en minskad befolkning. Detta, menar Sousa och Pinho, kan ha att göra med att planerare traditionellt och än idag varken har någon utvecklad teori eller praktik för att hantera befolkningsminskning och därför gör det de behärskar, det vill säga planerar för tillväxt (Ibid:22). Tillväxt har varit ett planeringsparadigm under lång tid och begränsat diskussionen om krympande städer. Å ena sidan har krympning blivit ett oönskat tillstånd som associeras till misslyckande; själva begreppet *stad* har å andra sidan kopplats till begrepp som *tillväxt* vilket gör att krympande städer inte värderas som städer (Sousa och Pinho, 2015). Krympning blir ett *stigma* som tillåts definiera hela staden (Syssner, 2014). Sousa och Pinho (2015:26) menar att tillväxt och planering har varit tätt sammanflätade under så pass lång tid att de idag uppfattas som oskiljaktiga. Planering för krympning har inneburit planering för *framtida* befolkningstillväxt (Ibid:26).

Krympning kan mätas dels som absolut krympning, det vill säga en befolkningsminskning i absoluta tal, och dels i mer relativa termer efter Turok och Mykhnenko (2007). En relativ krympning innebär att den berörda staden växer långsammare än det nationella genomsnittet. En konsekvens av detta sätt att mäta är att många städer som växer i absoluta tal kan räknas som krympande i ett land där befolkningen i stort växer ännu snabbare, och tvärtom.

Kotilainen et al. (2015) gör en fallstudie om den perifert belägna finska staden Lieksa som i några avseenden liknar fallkommunerna i den här studien. Staden har drygt 12 000 invånare och befinner sig på nio mils avstånd från närmaste större stad, i det här fallet Joensuu. Kotilainen et al. (2015:55) berättar att befolkningsminskningar typiskt går hand i hand med stigande arbetslöshet, fattigdom och sjunkande levnadsstandard.

## 7. ANALYS

### 7.1 KVANTITATIV ANALYS - ANTAL

En genomläsning av de studerade översiktsplanerna ger att nyckelorden *befolkning* och *invånare* i sina olika böjningsformer i genomsnitt förekommer i 3,0 olika för den här studien relevanta sammanhang i vardera av de äldre översiktsplanerna; i de nyare översiktsplanerna nämns orden i genomsnitt i 5,8 olika sammanhang per översiktsplan. Mellan de två generationerna översiktsplaner har frekvensen alltså närmast fördubblats. En möjligen väl djärv, men ändå, slutsats som kan dras av detta är att de studerade kommunerna upplever att ämnet har blivit mer relevant med tiden. Endast en kommun, Skinnskatteberg, påvisar samma frekvens i den nyare översiktsplanen som i den äldre. När siffrorna sätts i relation till översiktsplannedokumentens längd räknat i antal sidor blir det dock tydligt att medan den genomsnittliga frekvensen för de båda nyckelorden fördubblats så har den genomsnittliga längden på dokumenten ökat med i genomsnitt drygt 55%, men skillnaderna mellan de respektive översiktsplanerna är stor. Emmaboda kommuns nu gällande översiktsplan är exempelvis mer än 5 gånger så lång som den tidigare medan Laxå kommuns nu gällande översiktsplan är knappt 14% kortare än den tidigare. Möjligen kan det ökade sidantalet till viss del förklara ökningen av nyckelordsfrekvensen, men sambandet är inte linjärt. De med tiden allt längre översiktsplannedokumenterna till trots kan en ökad medvetenhet om eller benägenhet att tala om befolkningsfrågan skönjas.

Kommun	Nyckelords- frekvens tidigare ÖP	Nyckelords- frekvens nu gällande ÖP	Antal sidor tidigare ÖP	Antal sidor nu gällande ÖP
Emmaboda	1	7	23	120
Laxå	2	6	102	88
Olofström	4	5	73	77
Skinnskatteberg	5	5	71	132

Tabell 7.1 Antalet gånger nyckelorden förekommer i de olika översiktsplanerna för respektive kommun samt antalet sidor per översiktsplan per kommun.

## 7.2 KVALITATIV ANALYS - MENING

Citaten från de studerade översiktsplanerna har fetmarkerats och strukits under i efterhand för att markera nyckelord respektive strategier. Eventuella fetmarkeringar och understrykningar som förekommer i originalcitaten noteras omedelbart efter det aktuella citatet.

### Emmaboda kommun ÖP 2003

Medvetandegraden om befolkningsminskningen hos de olika kommunerna varierar stort. Emmaboda kommun nämner i sin tidigare översiktsplan överhuvudtaget inte befolkningsfrågan annat än i ett stycke om framtidsvisioner:

*Vi har blivit **fler invånare** genom att erbjuda vattennära och tätortsnära attraktiva boendemiljöer och bostäder. Vi har en bra tillgång på mark för handel och industri i alla delar av kommunen. Vi har utvecklat ett attraktivt landsbygdsboende. I centralorten och ett antal tätorter i Emmaboda kommun har tillskapats nya lägenheter som är anpassade till efterfrågan och de krav som olika grupper ställer. Utvecklingen har varit särskilt stark när det gäller boende för ungdomar, studerande, "seniorboende" med olika servicekoncept och attraktivt boende för personer med stora krav. De olika formerna av boende innehåller service och utbud som kan användas efter behov och önskemål. Bra kvalitet och brett utbud går hand i hand med en mycket attraktiv hyresnivå. Detta har inneburit **ökad inflyttning** och stärkt framtidstro i hela kommunen. (Emmaboda kommun, 2003:17)*

Detta är emellertid ett visionärt textstycke som uttrycker en framtidsvision och ingen nulägesbeskrivning. Ingenting sägs om pågående befolkningsförändringar. Detta är också det enda tillfället i översiktsplanen som något av nyckelorden förekommer.

Medvetandegraden kring befolkningsminskningen verkar vara närmast obefintlig.

Det går att skönja en antydning till strategier i det här partiet. Syftningarna i stycket är något svåra att utläsa men gissningar kan göras av sammanhanget. Det handlar om att skapa en viss typ av boendemiljöer i särskilda lägen och till "attraktiva" hyresnivåer.

Sammantaget verkar Emmaboda kommuns översiktsplan från 2003 sikta på en framtid med en högre befolkningssiffra, och denna ska uppnås genom att boendemiljöerna i kommunen görs attraktiva på olika sätt. Av Wiechmanns fasor befinner sig översiktsplanen i skiktet mellan den första och den andra.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.2 1 Ifylld matris för Emmaboda kommuns tidigare översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första och den andra fasen utan övervikt åt något särskilt håll.

## Emmaboda kommun ÖP 2012

Den nu gällande översiktsplanen från Emmaboda kommun nämner nyckelorden desto oftare. Några exempel är styckena nedan:

*Befolkningsstatistik: Den 30 juni 2012 hade Emmaboda kommun **9045 invånare**. Under en 15 års period syns en tydlig pågående **befolkningsminskning**.* (Emmaboda kommun, 2012:6)

*Översiktsplanen tar upp vikten av att kommunen vänder den **negativa befolkningsutvecklingen**. För att uppnå den målsättningen föreslås att ny bebyggelse koncentreras till tätort med goda kollektivtrafik- och pendlingsförutsättningar. Biltrafiken kan med detta också minskas. Mötesplatser ska förstärkas i centrum för företagande, handel, resande, boende och möten mellan människor.* (Emmaboda kommun, 2012:114)

*Kommunen ska arbeta aktivt med näringslivsutveckling. En utmaning för kommunen ligger i hur man ska bibehålla eller öka den service som finns i tätorterna idag. Trenden med **den negativa befolkningsutvecklingen** minskar också underlaget för service.* (Emmaboda kommun, 2012:110)

*Ett **ökat invånarantal** i kommunen skapar också bättre förutsättningar för en levande landsbygd eftersom underlaget för service på fler ställen ökar. Tillgänglighet till olika former av samhällservice är viktigt för en god bebyggd miljö.* (Emmaboda kommun, 2012:115)

Till skillnad från i den tidigare översiktsplanen erkänns här den vikande befolkningstrenden och man gör enkla resonemang kring konsekvenserna av densamma,



samt kring vilka konsekvenserna skulle bli av en omvänd trend. I en annan grupp textstycken uttrycker kommunen tydligt sin önskan att invånarantalet ska växa:

*VISION 2025 - Befolkningsstrukturen är i balans och antalet **invånarna i kommunen ökar**.* (Emmaboda kommun, 2012:10)

*Idag minskar antalet invånare i kommunen och efterfrågan på ny bebyggelse är liten. Det är därför viktigt att skapa attraktiva boendemiljöer som kan hjälpa till att **vända befolkningsutvecklingen** i kommunen.* (Emmaboda kommun, 2012:46)

*Vägnät för gång-, cykel- och biltrafikanter, kollektivtrafik och miljöfrågor behöver tas med tidigt i planeringen för att skapa det attraktiva boende som behövs för att **vända en negativ befolkningsutveckling**.* (Emmaboda kommun, 2012:67)

*Allt färre flyttar till en ort bara för att arbeta. För att öka attraktionskraften är det viktigt att också satsa på kultur och rekreation.* (Emmaboda kommun, 2012:74).

Likaså kan spännande kulturmiljöer bidra till ett stärkt näringsliv med växande besöksnäring och **ökad inflyttning**. (Emmaboda kommun, 2012:10).

Liksom i den tidigare översiktsplanen verkar ambitionen alltså vara att få befolkningen att öka, trots en 15 år lång och pågående befolkningsminskning. I framtidsvisionen är befolkningen större än idag. Intressant att notera är att det först konstateras att ”efterfrågan på ny bebyggelse är liten” och sedan sägs att det är viktigt att det tillkommer ny bebyggelse, eller möjligen att redan befintlig förändras på något sätt som gör den mer attraktiv.

En strategi som har tagits med från den tidigare översiktsplanen till den nu gällande är den om attraktiva boendemiljöer. Till skillnad från i den tidigare översiktsplanen preciseras dock inte begreppet närmare, utöver konstaterandet att transportfrågorna verkar vara viktiga. Två nytillkomna strategier handlar om att koncentrera ny bebyggelse till särskilda platser där kollektivtrafikförsörjningen är god och satsa på kultur och rekreation.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.3 Ifylld matris för Emmaboda kommuns nu gällande översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första, den andra och den tredje fasen med tydlig dominans för den andra fasen.

## Laxå kommun ÖP 2008

***På kort sikt innebär det [kommunens vision, min anm.] att vi skall skapa stabilitet i befolkningstalet, det vill säga inte minska. På lång sikt ska vi öka antalet invånare.***

*Det gör vi genom att ge följande förutsättningar för den fysiska miljön och förstärker därmed kommunens själ och bidrar också till regional tillväxt genom att*

- *ta till vara och utveckla det naturgivna i vår kommun och erbjuda goda livsmiljöer för alla i olika livssituationer.*
- *vårt boende kännetecknas av variation och småskalighet samt är vackert beläget med närhet till alla typer av samhällsservice.*
- *vårt näringsliv är varierat och har goda möjligheter till utveckling och ger arbete till såväl kvinnor som män.*

(Laxå kommun, 2008:18)

*Det pendlar in nära dubbelt så många människor som det pendlar ut under dagtid. Industrin i kommunen är manligt dominerad, samhället har för få arbetsplatser för kvinnor. Vår vision är att denna trend vänds och att arbete erbjuds såväl kvinnor som män. Därmed ökar kommunens attraktivitet och även invånarantalet. (Laxå kommun, 2008:17)*

***För att öka attraktiviteten att bosätta sig i kommunen är det angeläget att kunna erbjuda byggbar mark i sjönära lägen. Avsikten är då att planlägga områden för bostadsbebyggelse så att strandskyddet respekteras och att byggnadstomter i sjönära lägen erhålls. (Laxå kommun, 2008:32)***

Ovanstående citat uttrycker Laxå kommuns önskan att vända befolkningstrenden från negativ till positiv i en tänkt framtid. Man ämnar göra detta genom ett flertal strategier som rör både natur, boendemiljöer och näringslivet. Intressant att notera är att Laxå kommun här preciserar en av strategierna genom att rikta sig mot en särskild grupp: kvinnor. Befolkningsminskningen i sig nämns inte uttryckligen men kan anas i det första citatet, vilket föranleder den något splittrade bedömningen i matrisens andra rad. Den samlade bedömningen är att Laxå kommuns översiktsplan från 2008 befinner sig i den andra fasen, med viss förskjutning åt den första fasen.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.4 Ifylld matris för Laxå kommuns tidigare översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första och den andra fasen med övervikt åt den andra fasen.

## Laxå kommun ÖP 2015

Även i den nu gällande översiktsplanen för Laxå kommun uttrycker kommunen sin önskan att befolkningstalet ska öka. Nedanstående utdrag ur översiktsplanen illustrerar detta:

***Laxå kommun ska år 2035 ha nått en befolkning på 5 700 invånare och sedan fortsätta att öka. (Laxå kommun, 2015:3).***

**Kommunen planerar för en befolkningsstillväxt på tio personer per år under den närmaste 20-årsperioden. (Laxå kommun, 2015:10).**

*Laxå kommun har idag en befolkningsmängd av omkring 5 600 personer. En rimlig målsättning är att kommunen kan öka något varje år, vilket skulle innebära att kommunen når de 5 700 invånare som anges ovan, år 2035. (Laxå kommun, 2015:43).*

*Översiktsplanen ska visa vilken ambition kommunen har att utveckla Laxå kommun. Det handlar om att planera för hur mark och vatten på bästa sätt ska användas för att Laxå kommun ska växa, och samtidigt bli en attraktiv kommun att bo och verka i. (Laxå kommun, 2015:10).*

Man har en tydlig ambition att få kommunen att växa och man preciserar sin vision genom att lägga till ett särskilt antal nya invånare som kommunen varje år ska planera för. Det råder knappast någon tvekan om att Laxå kommuns framtidsbild innehåller en ökad befolkning. I en annan grupp citat ur översiktsplanen beskriver Laxå kommun två befolkningsmässiga trender i kommunen: dels en problematisk åldersfördelning, dels en minskande befolkning. Dessa citat återges nedan:

*Åldersfördelningen är sådan att andelen invånare, i åldern 65 år och äldre, är mycket stor i förhållande till övriga åldersgrupper. Andelen invånare i fertil ålder är låg. Det innebär att barnafödandet blir lågt i förhållande till antalet invånare som dör, vilket skapar ett underskott. Detta måste i sådana fall balanseras upp av inflyttande till kommunen. Kommunen behöver därför locka till sig yngre människor för att på så sätt få till stånd ett ökat barnafödande. (Laxå kommun, 2015:43).*

*Laxå har sedan 1972 och fram till för ett par år sedan haft en befolkningsminskning. Det är mycket positivt för kommunen samtidigt som det är svårt att få tag i bostäder i kommunen. För att råda bot på detta behöver samhällsstrukturen i Laxå ses över och kommunen behöver lyfta fram det som är attraktivt och unikt med kommunen samt förstärka och förmedla detta. Fler bostäder, inom olika segment, behöver skapas. (Laxå kommun, 2015:25).*

Det talas om åldersfördelningen som en obalans som behöver ”balanseras upp”, och befolkningsminskningen behöver man ”råda bot på”. Man erkänner här befolkningsminskningen och det är tydligt att dessa två trender ses som problematiska. Utöver att kort beskriva befolknings-trenderna gör Laxå kommun också en ansats till att beskriva en strategi. Ytterligare en strategi, om än något svag som strategi, kan skönjas i följande utdrag:

*Många fritidshus finns i kommunen och tendenser är att dessa allt oftare används som året-runt-boende, vilket kommunen ser positivt på. En permanentning av dessa*

*bostäder gör att det blir positiva kringreaktioner, med ett utökat kundunderlag till buikerna i kommunen, samt ökade skatteintäkter. (Laxå kommun, 2015:45).*

*Kommunen är positiv till att fritidshus konverteras till åretruntboenden, eftersom det stärker landsbygden och ökar möjligheten att behålla och utveckla service utanför huvudorten Laxå. (Laxå kommun, 2015:10).*

Permanentiering av fritidshus ”stärker landsbygden” och skapar ”positiva kringreaktioner”. Detta är en strategi som inte uttryckligen nämnts i kommunens tidigare översiktsplan från år 2008 och som till viss del är utom kommunens kontroll, men som kommunen är positiv till. Huruvida permanentiering av fritidshus kan sägas utgöra en strategi kan diskuteras. Det är nog snarare så att kommunen, genom att ställa sig positiv till detta, inte tänker försvara för människor som vill göra sina fritidshus till åretruntbostäder. Detta är måhända snarare en icke-strategi än en strategi.

*Kommunen måste samtidigt kunna erbjuda olika typer av boenden samt upplåtelseformer för att det ska finnas ett passande alternativ för att locka till att bosätta sig, oberoende av vilken del av livet man befinner sig i. Vi är alla olika och efterfrågar också olika innehåll i boendet samt var vi väljer att bo, i tätbebyggt område eller på landsbygden. Att kunna hitta en bra balans mellan dessa aspekter, och erbjuda ett varierat utbud, utgör nyckeln till att kunna uppnå en stabil befolkningsnivå och även en ökning på sikt. (Laxå kommun, 2015:25).*

Att skapa mångfald och variation i bostadsutbudet är ytterligare en strategi som Laxå kommun tar upp i sin översiktsplan. Denna strategi återfinns i den tidigare översiktsplanen, då som en del av kommunens vision och har bevisligen fortsatt att vara en del av Laxå kommuns översiktsplanering. Liksom de andra strategierna som kommunen presenterar syftar också den här till att öka befolkningen i kommunen.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.5 Ifylld matris för Laxå kommuns nu gällande översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första och den andra fasen med övervikt åt den andra fasen.

## Olofströms kommun ÖP 2008

Olofströms kommun nämner i sin tidigare översiktsplan från 2008 inte uttryckligen den befolkningsminskning som då pågick i kommunen. Man ger dock en kort historisk redogörelse:

***Därefter [sedan 1970-talet, min anm.] minskade befolkningen kraftigt från nästan 18 000 invånare 1974, till ca fjorton tusen invånare år 2000. Den största minskningen har skett i Olofströms tätort. Idag bor 7 400 personer i tätorten.*** (Olofströms kommun, 2008:49).

Citatet visar att man är medveten om hur trenden sett ut de senaste decennierna. När det kommer till framtidsbilden ger kommunen två olika vinklar. Dels ger man en kort prognos och dels ger man en längre presentation av olika utvecklingsscenarier:

***Olofström som tätort ser inte någon större befolkningstillväxt under de närmaste åren.***(Olofströms kommun, 2008:49).

### *Utvecklingsscenarier*

*I den miljökonsekvensbeskrivning som tillhör översiktsplanen anges tre utvecklingsscenarier*

- 1. bibehållen folkmängd eller en folkminskning enligt det senare årtiondets trend.***
- 2. en folkökningen som innebär att kommunens strävanden att välkomna en inflyttning kommer att lyckas samt en stark näringslivsutveckling som inte har något ensidigt samband med inflyttningen.***
- 3. ett scenario som på olika sätt belyser konsekvenserna av en mycket stor inflyttning som skulle innebära en 25 procentig folkökning. Denna kan mycket förenklat bestå både av en inflyttning beroende på val av boendemiljö och/ eller en ökad invandring från andra länder.***

*Scenario 1 ger en bild av ett stagnerande samhälle med en åldrande befolkning. Förändringen blir mer påtaglig i de små samhällena och på landsbygden. **Det är svårt att hitta några positiva sociala konsekvenser i denna utveckling** (eller brist på utveckling). Detta ger en bild av stagnation också ur ekonomisk synpunkt. Investeringar uteblir och det saknas ekonomiskt underlag för att skapa och bibehålla välfärd.*

*Scenario 2 ger en bild av en positiv utveckling. Samhället innehåller en jämnare befolkningssammansättning och barn och ungdomar bidrar till en optimistisk framtidstro. En del av inflyttningen består av unga människor som flyttar hem igen efter avslutad utbildning, ofta i samband med att man själv bildat familj. En annan grupp är nya invånare från Örestadsregionen som ser möjligheter till ökad livskvalité i Olofström. Detta ger en bild av ekonomisk utveckling där investeringar från stat, kommun, näringsliv och enskilda ger goda förutsättningar för en ekonomisk utveckling.*

*Scenario 3 ger en bild av en mycket stor inflyttning som kan ha olika sociala konsekvenser. Under alla omständigheter ställer den stora krav på kommunen och samhället i övrigt. Det kan på olika sätt vara svårt att hantera en alltför snabb och stor inflyttning på ett sätt som alltid ger positiva sociala konsekvenser. Detta ger också en bild av ekonomisk utveckling. Farhågor kan dock finnas. Utvecklingen kan vara alltför snabb, med risk för att man inte hinner planera för folkökningen eller att det sker felinvesteringar, vilket bidrar till ett samhälle i obalans där bl.a. den välfärd som har det långsiktigt hållbara samhället som grund kan äventyras.*

(Olofströms kommun, 2008:73).

Den visionära delen är svår att bedöma eftersom Olofströms kommun där inte säger något om vilket scenario som är mest sannolikt av de tre. Med det tidigare utdraget verkar kommunen dock ansluta sig till det första scenariot om något, det vill säga en framtidsbild där befolkningssiffran i kommunen är stabil eller minskande. Sammantaget är kommunens hållning vad gäller den framtida befolkningsutvecklingen svår att placera i analysmatrisen. Befolkningsminskningen i kommunen nämns utöver detta också i samband med olika ortsanalyser som beskriver vad invånarna i kommunens orter har för synpunkter (Olofströms kommun, 2008:49, 52, 54, 56, 60). Ortsanalyserna återges inte i sin helhet i det här arbetet men sammantaget kan det sägas att **invånarna i flera av kommunens orter ser minskad befolkning som ett hot. I en av orterna uppges en ökad befolkning som en möjlighet** om man kan erbjuda "bra tomter vid vatten".

Olofström redovisar tre ytterligare strategier som samtliga verkar syfta till att öka kommunens befolkning, men kommunen redovisar inga strategier som ämnar hantera en eventuell befolkningsminskning. Citaten återges nedan:

***För att fler ska välja att bosätta sig i Olofström vill kommunen ta vara på och skapa nya attraktiva bostadslägen samt aktivt satsa på att samhällets idag lite bortglömda centrummiljö rustas upp.*** (Olofströms kommun, 2008:49).

*Socialnämndens arbete skall vara utvecklingsinriktat och bedrivs professionellt, bl.a. för att socialnämnden ska kunna locka personer att söka arbete och **bosätta sig i kommunen**.* (Olofströms kommun, 2008:21).

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.6 Ifylld matris för Olofströms kommuns tidigare översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första, den andra och den tredje fasen med övervikt åt den andra fasen.

## Olofströms kommun ÖP 2012

I den nu gällande översiktsplanen för Olofström kommun uttrycks kommunens vilja att befolkningssiffran ska öka i nedanstående citat:

*Resultatmål för perioden 2012-2015*

***Invånarantalet ska öka med 25 invånare varje år.***

(Olofströms kommun, 2012:9).

*För att Olofströms kommun även fortsättningsvis ska kunna leverera tjänster av hög kvalitet och nuvarande omfattning är invånarantalet en viktig faktor. Fullmäktiges tre övergripande mål är viktiga förutsättningar för att **öka kommunens attraktivitet och invånarantal**.* (Olofströms kommun, 2012:9).



Den gällande översiktsplanen skiljer sig från den tidigare i det avseendet att den gällande planen presenterar ett uttalat befolkningsmål där den tidigare planen presenterade tre olika scenarier där befolkningssiffran pekade åt olika håll. På andra punkter är de båda översiktsplanerna lika och det visar sig i att utdragen nedan återfinns i både den tidigare och den gällande översiktsplanen för Olofströms kommun:

***Därefter [sedan 1970-talet, min anm.] minskade befolkningen kraftigt från nästan 18 000 invånare 1974, till ca fjorton tusen invånare år 2000. Den största minskningen har skett i Olofströms tätort. Idag bor drygt 7 300 personer i tätorten.*** (Olofströms kommun, 2012:53).

***Olofström som tätort ser inte någon större befolkningstillväxt under de närmaste åren.*** (Olofströms kommun, 2012:53).

Erkännandet av dels den historiska befolkningsminskningen och dels den troliga framtiden är gemensamt för de båda planerna. När det kommer till strategier presenterar den gällande översiktsplanen för Olofströms kommun två stycken strategier som båda syftar till att öka invånarantalet i kommunen:

*Närheten till såväl natur och människor som till det demokratiska styret ska vara en naturlig bas för kommunen. Detta ska vara synligt medialt för att locka besökare samt kommande invånare och servicen i kommunen ska vara konkurrenskraftig.* (Olofströms kommun, 2012:9).

*Kommunens arbete skall vara utvecklingsinriktat och bedrivs professionellt, bl.a. för att kunna locka personer att söka arbete och bosätta sig i kommunen.* (Olofströms kommun, 2012:28).

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.7 Ifylld matris för Olofströms kommuns nu gällande översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första och den andra fasen med övervikt åt den andra fasen.

## Skinnskattebergs kommun ÖP 2006

Skinnskattebergs kommuns tidigare översiktsplan från år 2006 ger i nedanstående utdrag uttryck för kommunens ambition att invånarantalet ska öka. De båda utdragen behandlar kommunens målbild och vision för år 2030:

*Befolkningsutveckling - Kommunens befolkningsutveckling är fortsatt positiv.*  
(Skinnskattebergs kommun, 2006:9).

*Vision: År 2030 har Skinnskattebergs kommun ökat i befolkning. De flesta arbetar i företag inom kommunen. Skinnskattebergs kommun erbjuder sjönära boende, ekologiskt boende och ekobyar, socialt och tryggt boende. Levande landsbygd med återbefolkade byar. Möjligheter finns att välja boende efter behov i livets olika skeden.*  
(Skinnskattebergs kommun, 2006:17).

Samtidigt som kommunen presenterar en vision om en framtid med en större befolkningssiffra än då översiktsplanen skrevs så ger två andra utdrag ur planen uttryck för en medvetenhet inför den befolkningsminskning som har skett och sker:

**Befolkningen har minskat under de senaste decennierna, framförallt under 1990-talet, då befolkningen minskade med ungefär 9 procent. Under 2003 skedde dock ett trendbrott och befolkningen i kommunen ökade med 72 personer eller 1,5 procent.** Ökningen beror främst på att det fötts många barn under året, men också på att fler flyttat in till kommunen än ut. (Skinnskattebergs kommun, 2006:17).

Diagrammet över **befolkningsstrukturen** (till vänster) visar att det finns förhållandevis få yngre barn (0-9 år) och unga vuxna (20-34 år) i kommunen. **Många ungdomar flyttar från kommunen för att studera på annan ort.** (Skinnskattebergs kommun, 2006:17).

För att vända på befolkningsutvecklingen presenterar Skinnskattebergs kommun i sin tidigare översiktsplan tre textstycken innehållande vad som kan identifieras som strategier:

Centralorten Skinnskatteberg har cirka 2500 invånare, men har tidigare varit betydligt större. **Om orten ska återta tidigare befolkningsmängd behövs en ordentlig inflyttning.** Det finns goda expansionsmöjligheter i Skinnskatteberg och det är relativt billigt. Bostäder för alla i livets olika skeden är viktigt. Dessutom måste man göra orten attraktiv, trygg och säker samt erbjuda goda kommunikationer, service och arbetstillfällen. (Skinnskattebergs kommun, 2006:19).

Det innebär ofta kostnader för kommunen (gator, VA-system, sophämtning med mera) när nya bostadsområden byggs. På sikt kan nya områden dock generera intäkter, i och med att de gör att fler människor kan flytta in i kommunen. (Skinnskattebergs kommun, 2006:65).

Det har tidigare främst varit skogen och närheten till vatten som gett arbetstillfällen i kommunen. En industriort uppfyller dock inte allas krav på arbetsplatser, och Skinnskatteberg har en utpendling på cirka 900 personer, medan inpendlingen ligger på cirka 300 personer. Män pendlar i högre utsträckning än kvinnor till arbeten utanför kommunen. Skattemässigt är det bra för kommunen att ha större utpendling än inpendling, då skatteintäkterna tillfaller den kommun där man är folkbokförd. **En risk med en så pass stor utpendling är dock att många av dem som pendlar ut kan välja att flytta ifrån kommunen.** Det är alltså viktigt att tillgodose både män och kvinnor, akademiker och icke-akademiker med arbete, för att säkra en tillväxt i Skinnskatteberg. (Skinnskattebergs kommun, 2006:48).

Den sammanlagda bedömningen av Skinnskattebergs tidigare översiktsplan från år 2006 är att planen befinner sig i den andra fasen i bedömningsmatrisen. Befolkningsminskningen nämns men kommunens strategier syftar alla till att vända trenden.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.8 Ifylld matris för Skinnskattebergs kommuns tidigare översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första och den andra fasen med övervikt åt den andra fasen.

## Skinnskattebergs kommun ÖP 2014

Den nu gällande översiktsplanen för Skinnskattebergs kommun presenterar inte på samma sätt som den tidigare planen en uttalad vision som innehåller en större befolkning än i dagsläget. Det textutdrag som kommer närmast är nedanstående citat ur den gällande planens förord:

*I översiktsplanen presenteras hur vi skall använda våra resurser. Här finns rekommendationer för mark och vattenanvändning. Här beskrivs våra natur- och kulturvärden samt hur vi skall arbeta för att bevara och tillgängliggöra dessa. **Här finns idéer hur vi ska planera för en positiv befolkningsutveckling med boende, service, infrastruktur och näringslivsutveckling.** (Skinnskattebergs kommun, 2014a:Förord).*

Medvetenheten kring den pågående befolkningsminskningen tar desto större plats i översiktsplanen. Tre textutdrag pekar på befolkningstrenden på olika sätt och Skinnskatteberg identifierar en särskild befolkningsgrupp som flyttar från kommunen:

*Centralorten Skinnskatteberg har drygt 2 300 invånare. **Befolkningen har minskat med cirka 800 invånare sedan höjdpunkten runt 1980.** (Skinnskattebergs kommun, 2014a: 10).*

*Folkmängden i Skinnskattebergs kommun den 30 juni 2012 var 4384 personer. Under de senaste decennierna har befolkningen minskat, mellan 2001 och 2011 med c:a 11 %. Detta beror dels på att det föds för få barn i förhållande till antalet avlidna, dels på ett flyttningsunderskott. (Skinnskattebergs kommun, 2014b:3).*

*Många ungdomar flyttar från kommunen efter gymnasiet för att studera på annan ort. De största åldersgrupperna är i åldern 55-69 år. Det innebär att andelen arbetande invånare kan komma att minska ytterligare. (Skinnskattebergs kommun, 2014b:3).*

En enda strategi presenteras: LIS-områden. Denna strategi återfinns inte i den tidigare översiktsplanen för Skinnskattebergs kommun utan är ny för den gällande planen. De strategier som finns i den tidigare planen finns inte längre kvar i den nu gällande. Textstyckena som presenterar LIS-områdesstrategin återfinns nedan:

*Skäl till dispens/hävande av strandskydd: LIS-området bidrar till utvecklingen av landsbygden, genom att bostäder i attraktivt läge i direkt anslutning till Skinnskattebergs tätort bidrar till att hålla befolkningstalet uppe och understödja tätortens service. (Skinnskattebergs kommun, 2014c:15).*

*Skäl till dispens/hävande av strandskydd: LIS-området bidrar till utvecklingen av landsbygden, genom att förbättrade möjligheter till närrekreation och friluftsliv ökar attraktiviteten i boendemiljön och därmed bidrar till att hålla befolkningstalet uppe samt genom att åtgärder för friluftslivet ger möjligheter till utveckling av turismen och därmed förknippat näringsliv. (Skinnskattebergs kommun, 2014c:18).*

Den sammanvägda bedömningen av den nu gällande översiktsplanen för Skinnskattebergs kommun ger en splittrad bild där framtidsvisionerna är oklara men verkar peka mot en ökad befolkning om något. Befolkningsminskningen erkänns och beskrivs på flera olika sätt och kommunen presenterar strategier för att vända befolkningstrenden.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning	Vision/önskan om ökad befolkning	Framtidsbild med minskad befolkning
Befolkningsminskning nämns inte alls	Befolkningsminskning nämns	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang
Inga strategier för att öka befolkningen	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning	Strategier för att hantera en minskande befolkning

Figur 7.9 Ifylld matris för Skinnskattebergs kommuns nu gällande översiktsplan. Kommunen uppfyller kriterier för både den första, den andra och den tredje fasen med övervikt åt den andra fasen.

## 8. DISKUSSION OCH SLUTSATSER

När de fyra fallkommunerna analyseras och graderas efter bedömningsmatrisen framträder en oklar bild och de förändringar som har skett verkar vara mycket små. Om man ser till den allra senaste tiden så har befolkningsminskningen avstannat i alla fyra fallkommuner, tillfälligt eller permanent, det vet vi inte. Mellan åren 2013 och 2014 uppvisar de fyra kommunerna alla en positiv befolkningsutveckling, vilket naturligtvis kan ha en inverkan på vilka framtidsbilder som uppfattas som mer eller mindre trovärdiga. Vad gäller frågan om visioner och framtidsbilder så visar studien att rörelsen, om den ens finns, snarare är bakåtriktad än framåtriktad. Framtidsbilder där invånarantalet är större än idag dominerar starkt i de tidigare översiktsplanerna och står helt oemotsagda i de nu gällande översiktsplanerna, och detta alltså i fyra kommuner som alla minskat sitt invånarantal med mer än 5% sedan millennieskiftet. En av kommunerna, Laxå, har till och med upplevt en befolkningsminskning på mer än 15% under samma period. Som analysen ovan visat är det endast Olofströms kommun som någon gång presenterar en framtidsbild som innehåller ett lägre befolkningstal än det dåvarande dagsläget. Den framtidsbilden finns dock inte representerad i den nu gällande översiktsplanen för Olofström från år 2012, vilket också är det år från vilket Olofströms kommun har kunnat uppvisa en positiv befolkningsutveckling. Det är möjligt att det finns ett samband här, men ingen av de andra tre kommunerna uppvisar någon liknande tendens.

Den som betraktar det här resultatet kan fråga sig om det är troligt att den motsatta bilden hade uppträtt hos fyra kommuner som kraftigt *ökat* sitt invånarantal sedan millennieskiftet. Intuitivt verkar det högst otroligt att en kommun som vuxit nästan oavbrutet i femton år i sin översiktsplan skulle presentera en framtidsbild där befolkningssiffran vore *mindre* än idag. Detta kan vara besläktat med det som Sysner (2014) och Sousa och Pinho (2015) diskuterar, det vill säga att krympande städer och kommuner blir stigmatiserade som just krympande och värderas lägre än växande städer och kommuner. En möjlig konsekvens av detta kan vara att det skapas starka incitament att presentera optimistiska befolkningsprognoser för att undvika att utifrån betraktas som en *krympande kommun*.

Den största skillnaden mellan de båda generationerna översiktsplaner i den här studien är att de nu gällande översiktsplanerna i högre grad än de tidigare talar om befolkningsminskningen, och de gör det i alltfler sammanhang. Av de fyra tidigare översiktsplanerna är det två stycken som antingen inte nämner befolkningsminskningen alls eller bara gör det implicit; de fyra nu gällande översiktsplanerna tar alla upp frågan, två av dem gör det upprepade gånger i olika sammanhang. Medvetenheten om att det pågår en befolkningsminskning verkar mot bakgrund av detta ha ökat med tiden mellan de två generationerna översiktsplaner i dessa fyra kommuner. Intressant att notera då är den med tiden allt vidare klyftan mellan de fyra kommunernas framtidsvisioner och -bilder och den nutidsbild med en pågående befolkningsminskning som kommunerna samtidigt presenterar i sina översiktsplaner. Det verkar talas alltmer om

befolkningsminskningen, men samtidigt presenterar översiktsplanerna alltmer optimistiska framtidsbilder.

När det gäller strategier kan den här undersökningen inte påvisa att någon förändring har skett mellan de två generationerna översiktsplaner. Det är den andra fasen som helt och fullt dominerar kommunernas strategier. De strategier som presenteras syftar alla till att öka befolkningssiffran. Möjligen som en konsekvens av det som Sysner (2014) beskriver om att befolkningsminskning ses som ett stigma, något oönskat, så presenteras inga strategier som syftar till motsatsen. Kanske vore det väl mycket att kräva av en kommun att den ska ta fram strategier som syftar till att *aktivt* minska befolkningmängden, med allt vad det för med sig, men det är nog rimligt att kräva av kommuner som aktivt *erkänner* den pågående befolkningsminskningen att de också ska presentera strategier för att *hantera* samma minskning.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning 4	Vision/önskan om ökad befolkning 4	Framtidsbild med minskad befolkning 1
Befolkningsminskning nämns inte alls 2	Befolkningsminskning nämns 3	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang 0
Inga strategier för att öka befolkningen 0	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning 4	Strategier för att hantera en minskande befolkning 0

Tabell 8.1. Bedömningsmatris för den sammanlagda bedömningen av de fyra tidigare översiktsplanerna. Siffrorna i blocken indikerar antalet översiktsplaner som uppfyller kriteriet för respektive block. Det är tydligt att den tredje fasen knappt finns representerad hos de tidigare översiktsplanerna. Istället är det den första fasen och särskilt den andra fasen som dominerar.

Första fasen	Andra fasen	Tredje fasen
Vision/önskan om ökad befolkning 4	Vision/önskan om ökad befolkning 4	Framtidsbild med minskad befolkning 0
Befolkningsminskning nämns inte alls 0	Befolkningsminskning nämns 3	Befolkningsminskning nämns upprepade gånger i olika sammanhang 2
Inga strategier för att öka befolkningen 0	Strategier för utbyggnad och en ökad befolkning 4	Strategier för att hantera en minskande befolkning 0

Tabell 8.2. Bedömningsmatris för den sammanlagda bedömningen av de fyra nu gällande översiktsplanerna. Siffrorna i blocken indikerar antalet översiktsplaner som uppfyller kriteriet för respektive block. Den första fasen har tappat något av den ställning den hade i de tidigare översiktsplanerna och tyngdpunkten har totalt sett flyttats åt höger i matrisen, även om den andra fasen fortsatt dominerar starkt.

Om frågeställningen ”hur kan översiktsplanering i krympande svenska kommuner förstås utifrån Wiechmanns faser” ska besvaras så är det enklaste, kortaste svaret mot bakgrund av den här undersökningen: det kan den inte. Det vore dock alltför onyanserat att stanna vid det påståendet så en något längre utläggning krävs. Så tillvida att modellen med Wiechmanns faser förutsätter någon form av progression eller rörelse framåt genom de tre faserna verkar inte modellen kunna appliceras på svenska krympande kommuner. Rörelsen framåt, om den ens existerar, är mycket svag i den här undersökningen. Snarare är det så att de svenska kommunerna som ingår i den här undersökningen visar på en typ av polarisering där det å ena sidan talas alltmer om befolkningsminskning men å andra sidan alltmer prognostiseras och utarbetas visioner om befolkningsökning allteftersom tiden går.

Den andra frågeställningen som ska besvaras i det här arbetet är ”Vilka typer av strategier för att hantera befolkningsminskning upplevs som verkningsfulla av svenska kommuner?”. Som tidigare nämnts är det i den här undersökningen de strategier som kan återfinnas i två på varandra följande lagakraftvunna översiktsplaner från samma kommun som anses upplevs som verkningsfulla av kommunen. En typ av strategi som återkommer flera gånger är den om att skapa *attraktiva boendemiljöer*. Den strategin återfinns i Emmaboda kommuns båda översiktsplaner, men vad som är attraktiva boendemiljöer preciseras inte närmare. Laxå kommun å andra sidan har en annan strategi som löper genom sina båda översiktsplaner, den handlar om att skapa *variation i bostadsutbudet*. Med den strategin hoppas Laxå kunna attrahera nya invånare och skapa ”regional tillväxt”. Olofströms kommun presenterar en något överraskande formulering



i den enda strategi som återfinns i både deras tidigare och nu gällande översiktsplan. Man vill att ”(s)ocialnämndens arbete skall vara utvecklingsinriktat och bedrivs professionellt(...)” för att locka nya inflyttare. Denna formulering har ändrats en aning i den nu gällande översiktsplanen där ordet *socialnämnden* har bytts ut mot ordet *kommunen*. Strategin har med andra ord breddats men innebörden är densamma. Den fjärde och sista kommunen, Skinnskatteberg, har helt bytt ut sina strategier från den tidigare översiktsplanen till den nu gällande.

Om man vänder diskussionen och ser vilka typer av strategier som löper tvärs över de fyra fallkommunerna, det vill säga finns med i översiktsplaner från fler än en kommun så ser man snart att de två vanligast förekommande strategierna är olika varianter på att skapa *attraktivt boende* och ett *brett bostadsutbud*. Dessa strategier förekommer båda i fyra olika översiktsplaner från tre olika kommuner. Vad som mer exakt utgör attraktivt boende förklaras dock aldrig. Strategin om ett brett bostadsutbud är något mer precist formulerad och där ligger fokus främst på ”livets olika skeden”. Andra strategier som återkommer om än inte riktigt lika ofta handlar bland annat om att skapa *arbetstillfällen för olika grupper* och här talas det främst om begreppsparen män/kvinnor och akademiker/icke-akademiker. Slutligen bör nämnas *sjönära bebyggelse* som är en strategi som finns i två av de åtta översiktsplanerna i studien och i båda fallen är detta kopplat till attraktivitet på olika sätt. Antingen ses sjönära bebyggelse som attraktivt i sig eller så ses det som en strategi att tillgripa för att öka kommunens attraktivitet.

Det kan vara nödvändigt att kort ta upp begreppet *medvetenhet* till diskussion. Frågan är huruvida en studie av en kommuns översiktsplan verkligen kan säga något om medvetenhet inför en fråga som den om befolkningsförändringar eller inte. Det går naturligtvis inte att garantera att en översiktsplan verkligen kommunicerar medvetandegraden; en ny översiktsplan passerar igenom en hel del steg på vägen till antagandet, vilket dessutom är ett politiskt beslut. För att komma närmare den faktiska medvetandegraden hade det varit lämpligt att undersöka kompletterande dokument av typen mötesprotokoll eller liknande från de politiska beslutstillfällena. Dessa kan innehålla värdefull information om hur kommunernas politiska företrädare förstår förändringar i invånarantal utanför det mer formaliserade översiktsplanedokumentet. Även samrådsredogörelsen från utarbetandet av översiktsplanen hade varit intressant att addera till studien för att få en mer heltäckande bild av hur diskussionen gick under arbetets gång.

En annan aspekt av begreppet medvetenhet är frågan om vad som i en given situation är underförstått och vad som måste förklaras. För att för ett kort ögonblick applicera ett diskursteoretiskt perspektiv på den här studiens fynd kan en kritisk läsare fråga sig om det är självklart att frånvaron av nyckelord i en översiktsplan verkligen måste innebära att man från kommunens håll inte är medveten om exempelvis befolkningsminskningar. Är det kanske i själva verket så att låg förekomst av, eller rentav frånvaron av, nyckelord kan tyda på att innebörden är underförstådd och självklar och därför inte *behöver* tas upp? Kan låg förekomst av nyckelorden antyda ett *erkännande* av befolkningsminskningen snarare än förnekelse av densamma? Dessa frågor är för stora för att rymmas innanför den här undersökningens ramar, men de vore intressanta att arbeta vidare med för den som är intresserad av att ta ett diskursanalytiskt grepp på ämnet.

Något annat som är intressant att ta upp till diskussion är frågan om hur hård och konsekvent jag som genomförare av studien måste vara vid bedömningen av vilka textutdrag som är relevanta att analysera. Den frågan har blivit aktuell under arbetets gång då det dykt upp textstycken som visserligen innehåller något av nyckelorden men som ibland befunnit sig i gränslandet mellan vad som uppenbart kan anses handla om befolkningsförändringar och vad som behandlar andra ämnen men ändå innehåller ett av nyckelorden. Ett exempel är ett textstycke ur Skinnskattebergs kommuns översiktsplan från år 2006:

*Satsningar på lokala företag och industrier kan leda till fler arbetstillfällen, men det kan också i vissa fall komma att stå i konflikt med viljan att bevara naturområden eller befintlig bebyggelse. Ambitionen att få en breddning av arbetsmarknaden **kan få positiva konsekvenser för enskilda kommuninvånare samt för kommunens befolkningsammansättning**, genom att fler människor kan finna ett lämpligt arbete inom kommunen. En bred arbetsmarknad kan underlätta för att individer inom olika grupper (män, kvinnor, hög- och lågutbildade) ska kunna arbeta inom kommunen. (Skinnskattebergs kommun, 2006:66).*

Detta textstycke har inte tagits med i analysen trots att en läsare, med viss förförståelse för krympande svenska kommuners situation och med vissa antaganden om vad en sådan kommun typiskt betraktar som ”positiva konsekvenser för kommunens befolkningsammansättning” kan ana att kommunen nog menar att befolkningen kan öka. Än mer självklar blir nog den tolkningen om läsaren ser till bisatser och sammanhang i citatet. Den typen av tolkningar vill jag dock undvika i så stor utsträckning som möjligt för att undersökningen ska behålla så stor intersubjektiv prövbarhet som möjligt och inte bli alltför godtycklig. Av den anledningen har bedömningen av vilka textstycken som tagits till analyskedet varit ganska hård och konsekvent. En konsekvens av detta är naturligtvis att risken ökar att viktiga meningsbärande textstycken fallit ur undersökningen på grund av den enskilda kommunens ordval, vilket kan snedvrída undersökningen. Min bedömning som uppsatsskrivare är dock att alternativet, att på grundval av godtycke, personliga antaganden och tolkningar vara mer tillåtande vid texturvalet, är långt värre i ett vetenskapligt hänseende.

## 9. SLUTORD

En studie som denna kan självfallet inte fånga alla de aspekter som finns på fenomenet krympande städer och kommuner. Den kan ej heller fånga alla de olika perspektiv på den här frågan som troligtvis finns ute i landets alla 290 kommuner. Något som dock är anmärkningsvärt när studiens resultat sammanställts är hur det bland de fyra utvalda fallkommunerna inte verkar finnas någon korrelation mellan å ena sidan visioner och strategier och å andra sidan de faktiska befolkningsförändringarna. Ytterligare studier på det här ämnet får utvisa om det i det här fallet rör sig om en osannolik slump och att det trots allt finns mängder av krympande kommuner i Sverige som redovisar både realistiska framtidsbilder och konkreta strategier för att hantera befolkningsminskningar. Möjligen är det också så att framtida studier på ämnet behöver studera en bredare tidsram än de senaste femton åren för att kunna fånga förändringar som sker långsammare än vad blott två generationers översiktsplaner kan visa.

Krympande städer och krympande kommuner lär av allt att döma bli allt vanligare i framtiden, åtminstone i Europa. Med tanke på att den långsiktiga trenden i Europa är krympning så kanske det är mot Turok och Mykhnenkos (2007) relativa sätt att mäta befolkningsförändringar som vi borde röra oss om det är så att vi vill varje pris vill behålla bilden av ”den växande staden”. Kanske är det så att framtidens ”vinnare” i kriget om den europeiska befolkningen är de städer som helt enkelt inte krymper fullt lika snabbt som alla de andra. Allting är relativt.

## 10. REFERENSER

Berglund, Kristina (2008), Plan för byggd miljö - förr och nu, *Kartans prakt och praktik*, BHT 55/2008 s. 72-86.

Boverket (2014a), *Översiktsplanering - för en långsiktigt bra helhet*, <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/oversiktsplanering/>, uppdaterad 2014-05-20, hämtad 2015-05-11.

Boverket (2014b), *Översiktsplanens funktion och användning*, <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/oversiktsplanens-funktion/oversiktsplanens-funktion-och-anvandning/>, uppdaterad 2014-09-25, hämtad 2015-05-25.

Denscombe, Martyn (2009), *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, Studentlitteratur AB, Lund.

Emmaboda kommun (2003), *Framtidsplan - ÖP 2003*, Emmaboda.

Emmaboda kommun (2012), *Översiktsplan 2012 Emmaboda kommun - kommunens långsiktiga planeringsdokument för mark- och vattenanvändningen*, <http://www.emmaboda.se/Om-kommunen/Oversiktplan---gallande-plan/>, uppdaterad 2014-07-25, hämtad 2015-04.

Emmelin, Lars; Lerman, Peggy (2006), *Styrning av markanvändning och miljö*, Ansvarskommittén, Statens offentliga utredningar.

García, Laura Mata (2012), Understanding design thinking, exploration and exploitation : Implications for design strategy. I Karjalainen, Toni-Matti (red.), *IDBM papers vol 2*, IDBM Program, Aalto University, Helsingfors.

King, Nigel (2004), Using Templates in the Thematic Analysis of Text. I Cassell, Catherine och Symon, Gillian, *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, SAGE Publications Ltd, London, s. 256-270.

Kotilainen, Juha; Eisto, Ilkka; Vatanen, Eero (2015), Uncovering Mechanisms for Resilience: Strategies to Counter Shrinkage in a Peripheral City in Finland, *European Planning Studies*, 23:1, 53-68.

Laxå kommun (2008), *Översiktsplan för Laxå kommun*, Laxå.

Laxå kommun (2015), *Översiktsplan för Laxå kommun 2015-2035*, Laxå.

Mattsson, Nancy; Hagander, Car-Gustaf (2011), *PBL 2010 - en handbok om nya pbl och samhällsbyggande*, AB Svensk Byggtjänst, Stockholm.

Nyström, Jan; Tonell, Lennart (2012), *Planeringens grunder - En översikt*, 3:1, Studentlitteratur AB, Lund.

Olofströms kommun (2008), *Översiktsplan för Olofströms kommun 2008*, Olofström.

Olofströms kommun (2012), *Nära till allt! Översiktsplan för Olofströms kommun*, Olofström.

Skinnskattebergs kommun (2006), *Översiktsplan 2006*, Skinnskatteberg.

Skinnskattebergs kommun (2014a), *Översiktsplan 2014 Del 1 Utveckling och delområden*, <http://skinnskatteberg.se/bygga-bo-miljo/oversiktsplan/>, hämtad 2015-04.

Skinnskattebergs kommun (2014b), *Översiktsplan 2014 Del 2 Planeringsföresättningar*, <http://skinnskatteberg.se/bygga-bo-miljo/oversiktsplan/>, hämtad 2015-04.

Skinnskattebergs kommun (2014c), *Översiktsplan 2014 Del 3 Konsekvenser*, <http://skinnskatteberg.se/bygga-bo-miljo/oversiktsplan/>, hämtad 2015-04.

Sousa, Silvia; Pinho, Paulo (2015), Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm, *European Planning Studies*, 23:1, 12-32.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2010), *Kommungruppsindelning 2011 - Revidering av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*.

Syssner, Josefina (2014), *Politik för kommuner som krymper*, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, LiU-Tryck, Linköping.

Turok, Ivan; Mykhnenko, Vlad (2007), The trajectories of European cities, 1960-2005, *Cities*, 24:3, 165-182.

Wiechmann, Thorsten (2008), *Errors Expected - Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities*.