

Platsbaserade mål för lokal utveckling

I stora delar av Sverige finns områden som befolkas av allt färre människor (Syssner, 2020¹). Trenden av befolkningsminskning syns i stora delar av världen och är en utveckling som är mycket svår att förändra². Därför behöver kommuner och regioner i krympande områden sätta utvecklingspolitiska mål som fokuserar på ekonomisk hållbarhet och motståndskraft i stället för traditionella tillväxt- och konkurrensmål. Målen för politiken behöver anpassas efter de förutsättningar som finns på platsen, och efter det man har rådighet över, helt enkelt.

Introduktion

Långvarig och ibland omfattande befolkningsminskning skapar utmaningar relaterade till ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Särskilt utmanande är den demografiska förändringen i områden som redan kännetecknas av låg befolkningstäthet, långa avstånd, liten hemmamarknad och andra nackdelar kopplade till geografiskt läge. Sådana områden präglas ofta av en åldrande befolkning, av höga försörjningskvoter, brist på utbildad arbetskraft och svaga offentliga finanser.

Under de senaste åren har frågan om hur lokala utvecklingspolitiska mål kan formuleras i dessa områden blivit alltmer aktuell. Hur kan utvecklingspolitiska mål formuleras när sannolikheten att det kommer att uppstå befolkningsmässig eller ekonomisk tillväxt är mycket liten? Vilka bilder av framtiden är det möjligt att samlas kring i sådana områden?

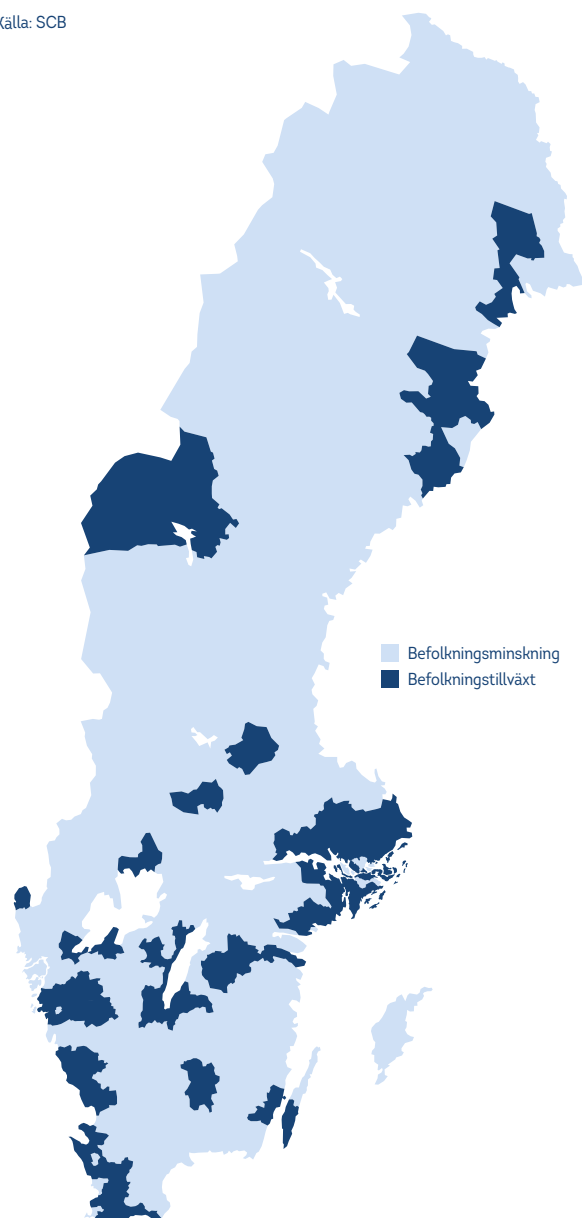
Genom vårt forskningsprojekt Målbilder för lokal utveckling, som finansierats av LF Forskningsstiftelse, har vi studerat de mål för lokal utveckling som används i områden som med geografiska lägesnackdelar. Projektet har undersökt om det är möjligt att driva en lokal utvecklingspolitik i dessa områden, som är platsbaserad, och som inte bygger på ekonomisk eller demografisk tillväxt. En platsbaserad lokal utvecklingspolitik sätter platsen i centrum, snarare än de individer, företag eller branscher som verkar där. Utgångspunkten är att det inte räcker att främja individer eller företag, utan att fokus i utvecklingspolitiken behöver riktas mot hur samhället som helhet utvecklas. Dessutom utgår en platsbaserad politik från att de lokala förutsättningarna måste vara vägledande när man utvecklar policyer och planer. Vilka hinder och möjligheter finns för en sådan politik?

Metodik

I projektet har vi använt material från ett fyrtiotal svenska kommuner för att undersöka hur mål för lokal utveckling uppkommer, formuleras, etableras och förstås. Materialet består av en kombination av kvalitativa intervjuer med nyckelpersoner inom kommunal politik och förvaltning, workshops samt en analys av policydokument och verksamhetsbeskrivningar från kommunerna. I vår kvalitativa analys av materialet har vi identifierat mönster och teman i dokumenten och intervjumaterialet för att förstå hur utvecklingsmål formuleras och etableras i olika kommunala sammanhang.

BEFOLKNINGSFÖRÄNDRING 2022–2023 SVENSKA KOMMUNER

Källa: SCB



¹ Syssner, J. (2020). Pathways to demographic adaptation: Perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe (1st ed.). Springer Nature Switzerland AG. doi.org/10.1007/978-3-030-34045-2

² population-europe.eu/research/policy-insights/depopulation-trends-europe-what-do-we-know-about-it

Rekommendationer

1. SÄTT MÅL FÖR EKONOMISK HÅLLBARHET OCH MOTSTÅNDSKRAFT

Vår analys visar att den lokala politiken i glesa och krympande kommuner identifierar sex hinder för lokal ekonomisk utveckling. Företrädare för kommunerna ger uttryck för att de brottas med:

- Kännedomsproblem
- Kompetensproblem
- Bemötandeproblem
- Tillgänglighetsproblem
- Identitets- och attitydproblem
- Normproblem

Uppfattningen som framträder är att kommuner behöver anstränga sig för att bli mer kända, rekrytera rätt kompetens, ge näringslivet ett

bättre bemötande, samt att människor i kommunen behöver förändra sitt mindset och sin syn på företagande. Vår bedömning är att dessa problembeskrivningar är fast förankrade i traditionella tillväxt- och konkurrensmodeller - modeller som över tid inte gagnar glesa och krympande kommuner särskilt väl. Vi drar slutsatsen att det finns ett behov av ett paradigmskifte mot policyer som prioriterar ekonomisk hållbarhet och motståndskraft. Ett sådant skifte skulle bättre adressera de unika utmaningarna i dessa avlägsna och perifera regioner och i slutändan leda till mer robusta och hållbara lokala ekonomier.

Rekommendationer

- Sätt lokala utvecklingsmål som utgår ifrån den egna platsens unika problem och förutsättningar.
- Överväg att formulera mål som syftar till ekonomisk hållbarhet och motståndskraft - snarare än till tillväxt och konkurrenskraft - i kommuner med nackdelar kopplade till geografiskt läge.

2. HANTERA HINDER

I vårt projekt har vi undersökt vilka omständigheter som hindrar lokala politiker från att utveckla utvecklingspolitiska mål som är platsbaserade och som erkänner befolkningsminskning som en reell planeringsförutsättning. Vår analys visar att följande omständigheter gör att lokala beslutsfattare fastnar i traditionella tillväxt- och konkurrensmodeller trots att dessa modeller inte varit till gagn för den egna kommunen:

- Tillväxtens potentiella och föreställda fördelar
- Det faktum att den demografiska omvandlingen är långsam, långvarig och gradvis
- Externa påtryckningar
- Målberoenden
- Brist på professionellt stöd
- Stigmatisering och känslor av misslyckande

Rekommendationer

- Forskare och beslutsfattare på nationell och internationell nivå behöver förstå dessa kritiska omständigheter för att kunna ge relevant policyertöd.
- Lokala beslutsfattare behöver känna till detta för att stärka förståelsen för det egna ledarskapet.

3. RANKNINGAR AV EXTERNA LOBBYORGANISATIONER

Vi har även studerat hur rankingar gjorda av externa lobbyorganisationer påverkar lokal policy och planering. Genom deltagande observation och enkäter med respondenter från ett trettiotal kommuner har vi kunnat konstatera att så är fallet. Externa rankingar

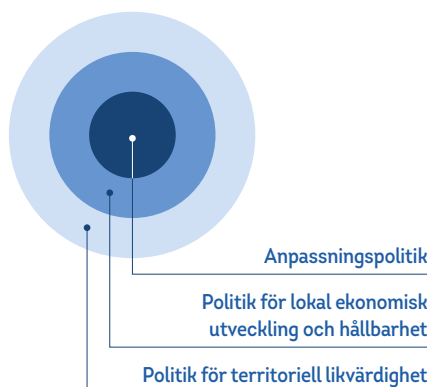
utgör ett tydligt externt tryck på de kommuner som ingick i studien, och förefaller kunna hindra utvecklingen av policyer, planer och strategier som verkligen speglar lokala förhållanden och behov.

Rekommendationer

Bedöm rankingar gjorda av lobbyorganisationer med försiktighet. Tänk på att de inte nödvändigtvis speglar lokala förhållanden och behov.

4. ANPASSNING I STÄLLET FÖR OREALISTISKA MÅL

I anslutning till projektet har vi också undersökt hur en övergripande och generell modell för hur utvecklingspolitiska mål skulle kunna definieras i områden där sannolikheten är mycket liten att det kommer att uppstå befolkningsmässig eller ekonomisk tillväxt i närtid. Samhällen som genomgår en långvarig befolkningsminskning bör utveckla explicita och transparenta lokala anpassningspolicyer som inte bara integreras med lokala ekonomiska hållbarhetsmål, utan också med regionala och statliga mål för territoriell jämlikhet och sammanhållning, vilket illustreras i modellen till höger.



Rekommendationer

De samhällen som genomgår en långvarig befolkningsminskning bör

- utveckla explicita och transparenta lokala anpassningspolicyer
- sådana policyer måste integreras med lokala policyer mål för ekonomisk hållbarhet,
- Sådana lokala mål och policyer måste även integreras med regionala och statliga mål om territoriell jämlikhet och sammanhållning.

FORSKARE

Josefina Syssner

Linköpings universitet
josefina.syssner@liu.se

Gissur Erlingsson

Linköpings universitet

Marlies Meijer

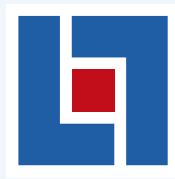
Wageningen University

VIDARE LÄSNING

Syssner, J., & Erlingsson, G. Ó. (2024). Place-based policies for the periphery? Policies for local development in sparsely populated areas in northern Sweden. *Local Economy*, 38(8), 794-803. doi.org/10.1177/02690942241275950

Tent, N., Syssner, J., Mose, I., & Rennie, F. (2024). Post-school education in shrinking rural regions: experiences and solutions from Scotland and Sweden. *RAUMFORSCHUNG UND RAUMORDNUNG-SPATIAL RESEARCH AND PLANNING*, 82(2), 160-174. doi.org/10.14512/rur.1692

Syssner, J. (2023). "Place-based policy objectives and the provision of public goods in depopulating areas: equality, adaptation, and economic sustainability", Background paper for the OECD/EC. High-Level Expert Workshop Series on "Place-Based Policies for the Future", Paris.



LF FORSKNINGSTIFTELSE

Stiftelsen Länsförsäkringsgruppens Forsknings- och Utvecklingsfond, i dagligt tal LF Forskningsstiftelse, stödjer vetenskaplig och oberoende forskning vid svenska universitet, högskolor samt forskningsinstitut. Forskningen ska bidra till en ökad ekonomisk, fysisk och social trygghet i samhället. Forskningsfinansiering är en av delarna i Länsförsäkringars engagemang i det lokala samhället.

[LF.se/forskning](https://lf.se/forskning)