

Översiktsplanering i kommuner som krymper

Josefina Syssner & Albin Olausson

Abstract

Sweden's population has increased by over 1.5 million people since the mid-1970s. Despite this, almost half the municipalities reduced their population during the same time-period. Previous studies have shown that the size and composition of the population are of great importance for the municipalities. Nevertheless, most municipalities lack strategies for dealing with long-term population decline. The purpose of this article is to discuss whether the municipal comprehensive plan is, or has the potential to become, a context in which strategies for dealing with population decline can be developed and articulated. The discussion takes out from relevant planning theoretical research, and is based on a review of 20 comprehensive plans published by the municipalities showing the most extensive population decline over the past decade.

1. Inledning

Sveriges befolkning har sedan 1970-talets mitt ökat med drygt 1,5 miljoner invånare. Samtidigt har nästan hälften av landets kommuner under samma period haft en negativ befolkningsutveckling. Generellt är det de stora kommunerna som växer och de redan små kommunerna som krymper (Statistiska Centralbyrån 2007). Sedan kommunreformen 1974 har antalet kommuner med mindre än 5000 invånare fördubblats. Prognoser som gjorts inom ramen för långtidsutredningen pekar på att denna utveckling förväntas fortsätta även framgent. De allra minsta kommunerna förväntas krympa än mer och 2040 förväntas 23 av 290 kommuner ha färre än 5000 invånare (SOU 2015:101).

Den demografiska utvecklingen är intressant ur ett politik- och planeringsperspektiv. Befolkningens storlek, sammansättning och utbredning är svenska kommuners allra viktigaste planeringsförutsättning. Dessa faktorer påverkar såväl intäkter som utgifter i den kommunala ekonomin och de är avgörande för hur servicebehovet utvecklas i kommunen. Dessutom innebär förändringar i befolkningens storlek, sammansättning och utbredning sannolikt att befolkningens förväntningar på det offentliga förändras. Förutsättningarna för det lokala medborgarskapet (Richard 2000) påverkas när befolkningen ändrar

Josefina Syssner och Albin Olausson är verksamma vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet.
E-post: Josefina.syssner@liu.se

karaktär. Vidare innebär en ojämn demografisk utveckling att de strukturella förutsättningarna för svenska kommuner, liksom de utmaningar som de ställs inför, varierar kraftigt mellan kommunerna.

I denna text utgår vi ifrån de krympande kommunernas situation. I kommuner med en långvarig befolkningsminskning stiger ofta medelåldern hos kommunens medborgare, samtidigt som den demografiska utvecklingen ser olika ut i olika delar av kommunen. Tidigare studier i Sverige visar att kommunföreträdare uppfattar att en sådan utveckling har stora konsekvenser för kommunen som demokratisk arena och som förvaltningsorganisation, men också för kommunen som leverantör av välfärdstjänster, som samhällsbyggare och arbetsgivare (Syssner & Olausson 2015). En långvarig befolkningsminskning kan på så vis påverka förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet, möjligheten att verkställa politiska beslut samt förmågan att leverera väl fungerande välfärdstjänster (ibid).

Men även om konsekvenserna av långvarig befolkningsminskning beskrivs som omfattande tycks få kommuner utveckla explicita strategier för hur man ska hantera dessa konsekvenser (Syssner 2014; 2015). Det är därför centralt att undersöka vilka möjligheter som svenska kommuner faktiskt har att utveckla strategier för att hantera långvarig befolkningsminskning. I denna studie gör vi det genom att diskutera huruvida kommunernas *översiktsplanering* är, eller har förutsättningar att bli, ett sammanhang där sådana strategier kan utvecklas och artikuleras.

2. Tidigare forskning

I Sverige har man inom statsvetenskapen ägnat förhållandevis lite forskarmöda åt att diskutera policy- och planeringsimplikationerna av att vara en krympande kommun.¹ Inte heller svensk planeringsforskning har uppmärksammat de krympande kommunernas utmaningar. Forskning om små kommuner (Erlingsson et al 2015a,b), om landsbygden (för en översikt, se Westholm & Waldenström 2008; se även Amcoff 2000; Amcoff et al. 2007; Svensson 2006) och om flyttmönster (Johansson et al 2004; Karlsson & Niedomysl 2000) förekommer naturligtvis. Frågor som rör lokal utveckling, tillväxt och attraktivitet har också behandlats utförligt i svensk forskning (Syssner 2006; Hermelin 2009; Persson 2010; Erlingsson et al 2011). Men, studier som handlar specifikt om hur långvarig befolkningsminskning hanteras i lokal politik och planering i Sverige begränsar sig till ett par publikationer (Syssner 2014; Syssner 2015; Syssner & Olausson 2015), samt till ett tiotal examensarbeten och uppsatser som skrivits av studenter på olika högskolor och universitet i Sverige.

1 Om denna fråga hanterats inom svensk statsvetenskaplig forskning torde detta ha gjort någon form av avtryck i en tidskrift som *Statsvetenskaplig tidskrift*. En genomgång av samtliga nummer av de senaste tio årgångarna av tidskriften visar dock inga tecken på att en sådan diskussion förekommit.

Internationellt har krympande städer och regioner emellertid blivit föremål för ett allt större forskarintresse. Här har man till exempel intresserat sig för *orsakerna* till ojämn geografisk utveckling i form av urbanisering och ökad befolkningskoncentration på vissa platser, och ruralisering och avfolkning på andra platser. När dessa processer förklaras, är det framförallt förändringar på makronivå som tillskrivs ett förklaringsvärde. Ekonomisk strukturomvandling, avindustrialisering, globalisering, ökad rörlighet inom EU, åldrande befolkning till följd av låga födelsetal samt politiska förändringsprocesser lyfts fram som förklaringar till att vissa städer och kommuner krymper samtidigt som andra växer (Oswalt 2005; Reckien & Martinez-Fernandez 2011; Haase et al 2012; Hollander & Nemeth 2011). Man har också lyft fram förändringar på mesonivå (förorternas utbredning i USA, till exempel), och på mikronivå (förändrade preferenser och beteenden hos befolkningen, till exempel), som förklaringar till att vissa städer och kommuner krymper samtidigt som andra växer (Reckien & Martinez-Fernandez 2011).

Flera internationella studier har också uppmärksammat den långvariga befolkningsminskningens *konsekvenser*. I Sverige har Fjertorp (2013) undersökt de ekonomiska konsekvenserna av befolkningsförändringar. Den samlade slutsatsen är att befolkningsförändringar är kostsamma – oavsett om kommunen växer eller krymper. I kommuner som växer ökar investeringsbehovet. Dessa investeringar tenderar att lånefinansieras, vilket gör att skuldsättningen per kommuninvånare ökar. I de kommuner som krymper ökar istället kostnadsnivåerna per invånare. En minskande folkmängd innebär lägre investeringsnivåer, en minskande volym anläggningstillgångar, men i flera fall också en minskande skuldsättning per invånare (ibid). Detta resultat stöds av internationella studier, som därutöver visar att de arbetsrelaterade skatteinkomsterna tenderar att minska i de kommuner som krymper, samtidigt som möjligheten att fördela löpande kostnader för förskolor, skolor, vårdinrättningar och äldreomsorg blir begränsad (Haase et al. 2012; Hollander 2011; Sousa & Pinho 2015). Som en följd av detta tenderar skattesatser och avgiftsnivåer att öka (Fjertorp 2013).

Ett annat väldokumenterat problem på platser med minskande befolkningsunderlag är kompetensbrist. Flyttbenägenheten är som störst bland ensamstående, unga, kvinnor, högutbildade och högavlönade (Nordiska ministerrådet 2011). Som en följd av detta förändras köns- ålders- och inkomststrukturen i de krympande områdena. Denna selektiva utflyttning (Weck & Beisswenger 2013) är ett bekymmer på flera sätt. Dels påverkas det sociala kapitalet på dessa orter. Befolkningen blir också mer homogen, allt äldre och uppvisar en allt lägre utbildningsnivå (Hutter & Neumann 2008).

En ytterligare konsekvens av att städer eller kommuner krymper, är att den fysiska infrastrukturen blir överdimensionerad. Hyreshus står tomma, affärslokaler svåra att hyra ut. Hus och tomter blir svåra att sälja (Sousa & Pinho

2015; Wiechmann & Pallagst 2012). Den del av näringslivet som är beroende av lokal köpkraft får allt större problem att uppnå lönsamhet. Serviceinrättningar såsom bank, vårdcentral och tandvård läggs inte sällan ner på grund av bristande kundunderlag. Skolor med otillräckligt elevunderlag läggs ner, men skolbyggnaderna fortsätter att generera kostnader om de inte kan säljas eller hyras ut till annan verksamhet.

Vidare har flera forskare pekat på att man i krympande kommuner får allt svårare att upprätthålla bilden av att platsen är intressant att bo på och investera i. Det finns en stark tro på att kommunens ”image” påverkas negativt om den i allt för hög utsträckning förknippas med utflyttning och stagnation. Det anses därför vara svårt att prata om krympande processer, utan att de blir en självuppfyllande profetia (för en översikt, se Haase et al. 2012).

Därutöver har flera studier ägnats åt att studera hur politiker och tjänstemän i krympande städer och kommuner hanterar de konsekvenser som beskrivs ovan (Hospers & Reverda 2015). Flera forskare, däribland Wiechmann och Pallagst (2012), framhåller att även om befolkningsminskning är ett mycket vanligt fenomen, så har det fått förhållandevis lite uppmärksamhet från forskare, politiker och tjänstemän. Istället är det tillväxt som varit det primära målet som därmed fått den mesta uppmärksamheten (Bontje 2005; Martinez-Fernandez 2012; Sousa & Pinho 2015; Hospers & Reverda 2015).

Omständigheterna ovan har gjort att flera forskare har efterlyst nya sätt att se på lokal utveckling (Sousa & Pinho 2015; Martinez-Fernandez et al 2012; Lang 2012), och en planering som utgår ifrån den krympande platsens förutsättningar och behov (Wiechmann & Pallagst 2012). I en sådan planering, menar Popper and Popper (2002) planerar man för färre invånare, färre byggnader och färre användningsområden (se även Hollander & Nemeth 2011). En sådan planering, menar Hollander & Nemeth (ibid), bör också ställas inför vissa proceduriella krav, till exempel krav på delaktighet och hänsyn till platsens lokala kontext.

3. Studiens syfte och utgångspunkter

I många krympande kommuner i Sverige finns en önskan om att vända befolkningsminskning till befolkningstillväxt. Många kommuner har befolkningspolitiska mål och många kommuner utvecklar lokala tillväxtstrategier för att nå dessa mål (Fjertorp 2010; Syssner 2012; 2014). Vår studie utgår dock ifrån det normativa ställningstagandet att kommuner som krymper också bör ha en beredskap för de utmaningar som befolkningsminskning för med sig. Här utgår vi ifrån den normativa politiska teoribildningens idé om att forskningen både kan och bör göra normativa ställningstaganden i politikens värdefrågor, givet att forskaren kan uppvisa såväl intern som extern giltighet i sin argumentation (Badersten 2003; 2006: 45–46).

Två grundläggande argument ligger till grund för vårt ställningstagande. För det första är långvarig demografisk tillbakagång en realitet i många av Sveriges kommuner. Denna förändring är i stor utsträckning en effekt av processer som är svåra för en kommun att påverka. Och kan man inte själv kan förändra förutsättningarna, så bör man utveckla strategier för att hantera den verklighet som är ett resultat av dessa svårpåverkade processer. För det andra vidtar många svenska kommuner redan en mängd åtgärder för att anpassa kommunens organisation och verksamhet till nya ekonomiska och demografiska förutsättningar. Däremot tycks dessa åtgärder sällan vara led i ett öppet och systematiskt anpassningsarbete, och de finns sällan beskrivna i sammanhållna dokument som är tillgängliga för allmänheten (Syssner 2014, 2015). Här ser vi att övergripande planer och politiska programförklaringar skulle kunna fylla en viktig demokratisk (se Oscarsson, Laurin & Håkansson 2008) och anpassningspolitisk (Syssner 2014) funktion.

Syftet med den studie som presenteras här är således att öka kunskapen om de möjligheter som svenska kommuner har att utveckla explicita strategier för att hantera långvarig befolkningsminskning. Vår artikel syftar, mer specifikt, till att diskutera huruvida kommunernas *översiktsplanering* är, eller har förutsättningar att bli, ett sammanhang där strategier för att hantera befolkningsminskning kan utvecklas och artikuleras. Diskussionen förs med stöd av relevant planeringsteoretisk forskning och utifrån en genomgång av 20 översiktsplaner i de kommuner som haft den mest omfattande befolkningsminskning under det senaste decenniet.

4. Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Syftet med vår studie är att diskutera huruvida kommunernas översiktsplanering är eller har förutsättningar att bli ett sammanhang där kommunerna kan utveckla en beredskap att hantera långvarig befolkningsminskning. Diskussionen utgår dels från planeringsteoretisk forskning, dels från en läsning av översiktsplaner författade i kommuner med en omfattande och långvarig befolkningsminskning. Tre frågor blir i detta sammanhang av principiellt, metodologiskt och teoretiskt intresse.

Den *första* frågan är strikt metodologisk och handlar om urval av kommuner. Vilka kommuner man bör studera när man studerar kommuner med långvarig befolkningsminskning? Den *andra* frågan handlar om hur översiktsplaner kan förstås ur ett planerings- och policyperspektiv. På vilket sätt är dessa planer ett relevant material för den som vill förstå krympande kommuners möjligheter att utveckla en beredskap att hantera långvarig befolkningsminskning? Denna fråga diskuteras nedan med stöd i teorier om planering generellt och översiktsplanering mer specifikt. Den *tredje* frågan handlar om hur översiktsplaner kan läsas och analyseras mer konkret. Den frågan diskuteras nedan

i relation till dels teorier om vad det innebär att studera just plandokument, dels i relation till teorier om text och meningsskapande, och om text- och diskursanalys som ett sätt att fånga sådant meningsskapande.

4.1 URVAL AV KOMMUNER

Vår första metodfråga handlar om vilka kommuner som ska inkluderas i vår studie. När vi gjort vårt urval har vi utgått ifrån att vi vill undersöka de kommuner som har störst befolkningsminskning just nu. Därför har vi valt lista de tjugo kommuner som tappat störst procentuell andel av sin befolkning under tioårsperioden 2003–2013. Det valda intervallet är tillräckligt långt för att vi ska undvika att bygga vårt urval på tillfälliga fluktuationer i befolkningsstatistiken, och samtidigt så kort att vi kan fånga en *aktuell* befolkningsförändring.²

Tabell 1 nedan visar i vänsterkolumnen de tjugo kommuner med kraftigast befolkningsminskning mellan åren 2003 och 2013. Det är dessa tjugo kommuner som ingår i vår studie. I de tre följande kolumnerna visas motsvarande topplistor för olika tidsperioder, alla med slutår 2013. Denna tabell har vi gjort för att kunna överblicka hur valet av tidsperiod påverkar vårt urval. Som synes är sexton av tjugo kommuner de samma oavsett vilken tidsperiod vi väljer att titta på. Fyra kommuner (nr. 15–18) i den vänstra kolumnen är inte är topp-tjugo i alla fyra tidsperioderna. Emellertid är de inte långt ifrån, då de istället placerar sig som topp-trettio alla perioder som de inte är topp-tjugo (se högerkolumnen). Detta betyder att *alla* de tjugo kommunerna i vänsterkolumnen som tappat mest i befolkning de senaste tio åren, under alla uppställda mätperioder har tillhört de trettio kommuner i landet som haft kraftigast befolkningsminskning. Detta utesluter dock inte befolkningstillväxt under enstaka år, vilket också varit fallet i vissa kommuner. Kommunernas befolkningsutveckling beskrivs i absoluta tal och utifrån procentuell förändring sedan 1974 i bilaga 1.

2 Vi använder oss av befolkningsstatistik från perioden 1973–2013. Då vår studie fokuserar på planering i relation till nutida demografisk förändring är äldre befolkningsstatistik än så inte är relevant. 1973 placerar oss rent kronologiskt direkt efter den omfattande kommunindelingsreform som skapade den kommunindelning vi har idag, vilket ytterligare gör 1973 till en lämplig avgränsning.

Tabell 1. De kommuner i Sveriges som uppvisar störst procentuell befolkningsminskning under olika tidsperioder

2003–2013		topp 20 alla mätperioder	1973–2013	1983–2013	1993–2013
1	Åsele	X	1	Åsele	Åsele
2	Dorotea	X	2	Överkalix	Överkalix
3	Överkalix	X	3	Hällefors	Dorotea
4	Sorsele	X	4	Pajala	Sorsele
5	Ånge	X	5	Sorsele	Pajala
6	Laxå	X	6	Laxå	Övertorneå
7	Övertorneå	X	7	Hagfors	Laxå
8	Hagfors	X	8	Hofors	Hagfors
9	Bräcke	X	9	Kramfors	Bräcke
10	Pajala	X	10	Jokkmokk	Ljusnarsberg
11	Munkfors	X	11	Strömsund	Strömsund
12	Jokkmokk	X	12	Munkfors	Kramfors
13	Kramfors	X	13	Bjurholm	Jokkmokk
14	Ljusnarsberg	X	14	Ånge	Ånge
15	Högsby	ej: -73 (26:a), -93 (27:a)	15	Ljusnarsberg	Munkfors
16	Malå	ej: -73 (21:a)	16	Ragunda	Hällefors
17	Torsby	ej: -73 (29:a), -83 (30), -93 (24:a)	17	Filipstad	Malå
18	Storuman	ej: -73 (23:a)	18	Bräcke	Storfors
19	Strömsund	X	19	Övertorneå	Storuman
20	Hällefors	X	20	Dorotea	Ragunda

Med denna urvalsmetod har vi ringat in de tjugo kommuner som haft den kraftigaste befolkningsminskningen under den senaste tioårsperioden, men som också haft en stadigvarande befolkningsminskning under fyrtio års tid. Vår urvalsmetod innebär att vi inte har tagit hänsyn till kommunernas absoluta befolkningsstorlek. I praktiken har urvalsmetoden emellertid givit oss ett urval av befolkningsmässigt små kommuner, som samtidigt är ytmässigt stora. Så gott som alla kommuner i vår undersökning är glest befolkade jämfört med riksgenomsnittet på 23,9 invånare per kvadratkilometer. Den ytmässigt lilla kommunen Munkfors sticker dock ut med en befolkningstäthet strax över riksgenomsnittet. Övriga nitton har alla under 11 invånare per km² och 11 av kommunerna har under 2 (SCB 2014). Den befolkningsmässiga medianen bland våra tjugo kommuner är 5 649 invånare (2013 års befolkningsmängd). Detta kan jämföras med hela rikets mediankommun som har 15 281 invånare (ibid). Detta gör att vi

på god grund kan tro att det i Sverige är de redan befolkningsmässigt små och glest befolkade kommunerna som krympt mest under de senaste decennierna.

4.2 ATT STUDERA KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING

Vår *andra* metodfråga handlar om hur översiktsplanering och översiktsplaner kan förstås ur ett planerings- och policyperspektiv. På vilket sätt är dessa processer och planer ett relevant material för den som vill förstå krympande kommuners möjligheter att utveckla en beredskap att hantera långvarig befolkningsminskning? För att förstå det vill vi *dels* tydliggöra vad en kommunal översiktsplan är, *dels* koppla den redogörelsen till tidigare diskussioner om planering och planeringspraktiker i relation till makt och styrning.

4.2.1 Planeringsideal

I Sverige vilar ansvaret för den fysiska planeringen huvudsakligen på landets kommuner (Nyström & Tonell, 2012:61). Planeringen i kommuner har, precis som planeringen på andra nivåer, färgats av olika planeringsideal under olika tidsperioder. Under tiden efter andra världskriget kom det offentliga planeringsidealet att präglas av en idé om rationalitet och av övertygelsen att planering bör vara exakt, detaljerad och inriktad på att lösa funktionella problem. Det rationella planeringsidealet kom emellertid att utmanas av andra idéer och ideal. Det rationella planeringsidealet ställde, som Nyström och Tonell (2012: 93) poängterar, krav på att de som deltog i planeringen behärskade planeringens terminologi och delade de synsätt som planeringen utgår ifrån. Kritiken mot det rationella planeringsidealet handlade därför mycket om att en sådan planering lätt blir "förbehållen en byråkratisk expertis" (ibid).

Kritiken mot det rationella planeringsidealet innebar att allt fler planerare och planeringsforskare kom att uppmärksamma medborgarnas betydelse i planeringsprocessen. Den rationella planeraren var inte längre ett ohotat ideal, utan utmanades av idén om den kommunikativa planeraren, vars förmåga att möta medborgare och medborgarintressen är central. I den kommunikativa planeringstraditionen ses tillgång till olika sorters kunskap, grundad i olika värderingar och i olika erfarenheter som viktiga ingredienser i en lyckad planeringsprocess. En viktig utgångspunkt för ett kommunikativt förhållningssätt är att målet för planeringen inte bör vara på förhand bestämt. Istället ska målet för planeringsprocessen växa fram succesivt och i dialog med medborgarna (Healey 2006:23). Detta perspektiv förordar en *interaktiv* planeringsprocess, där olika kunskaper kommuniceras och tillåts ha betydelse (se Wänström 2013: 15; Syssner 2015a).

4.2.2 Planeringspraktikens makt

Inom planeringsforskningen ses samhällsplanering som en form av maktutövning. Samhällsplanering handlar om att identifiera behov i samhället, om att ställa dessa behov emot varandra, och om att värdera vilka intressen som ska

våga tyngst (se Nyström & Tonell 2012: 86). Eftersom planering är ett ”verktyg för utformandet av det framtida samhället” så blir planeringen i sig politisk (Johansson & Khakee 2008:1).

I Sverige sker planeringen genom flera olika planprocesser och plandokument. Av de plandokument som upprättas i en svensk kommun är det dock bara översiktsplanen (ÖP) som är obligatorisk och som omfattar hela kommunen (Nyström & Tonell 2012: 196). Översiktsplanen infördes som planinstrument i samband med att Plan- och bygglagen trädde i kraft den 1 juli 1987. När lagen reviderades och en ny plan- och bygglag trädde i kraft den 2 maj 2011 så stärktes ÖP:s strategiska funktion (Boverket 2015), samtidigt som man ställde krav på att planens aktualitet skulle prövas varje mandatperiod.

Enligt Plan- och bygglagen (PBL) ska den kommunala översiktsplanen ”[...] ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön” och ”ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras” (3 kap. 2 § PBL 2010:900). Här framgår att översiktsplanens fokus ligger på markanvändning och bebyggelseplanering. Samtidigt har röster höjts för att de kommunala översiktsplanerna kan och bör behandla andra strategiska planeringsfrågor än de som har en strikt koppling till markanvändning. I lagförslaget (Prop. 2009/10:170) ger lagstiftaren tydligt uttryck för en vilja att bredda översiktsplaneringens funktion. Man skriver här att ”översiktsplanens roll och betydelse behöver stärkas”, genom att den ges en bredare funktion, ”både som underlag för beslut [...] och som ett strategiskt, politiskt instrument”. Enligt PBL (3 kap. 5 §) ska det till exempel framgå av översiktsplanen hur kommunen tar hänsyn till och samordnar sin planering med ”relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen”.

Även om en ÖP är obligatorisk så är den inte juridiskt bindande (3 kap. 3 §, PBL 2010:900). ÖP ska snarare ses som ”ett politiskt förankrat program för kommunens fysiska planering” (Nyström & Tonell 2012: 196) och som ett dokument som formulerar ”en vision av framtiden” (ibid: 241) och som beskriver i vilken riktning man avser planera för kommunens framtid (ibid: 219).

Översiktsplanens karaktär av inriktningsdokument innebär att man kan betrakta översiktsplanerna som en del i en visionsdriven styrningspraktik. I en sådan praktik syftar övergripande bilder, föreställningar och målbeskrivningar till att skapa samsyn och en gemensam förståelse som i sin tur formar och influerar beslut, samarbeten och planering (för en översikt, se Syssner 2012). Ett begrepp som kan användas för att beskriva denna typ av styrning är *metastyrning* (Sorensen 2002; Kooiman 2003; Hedlund & Montin 2009). Metastyrning är ett begrepp som använts för att beskriva ”styrning av styrning”, det vill säga de många strategier som används för att styra de aktörer, intressen, individer och organisationer som deltar i styrandet. Metastyrning, skriver Montin (2006a: 17), kan till exempel ske genom visioner och olika försök att skapa ett

gemensamt tänkande inom en organisation. Om översiktsplanen ska inrymma en vision om framtiden som ska vara kommunövergripande och gemensam för hela organisationen, så är den alltså ett potentiellt verktyg för metastyrning.

Översiktsplanen antas av kommunfullmäktige men bereds i en bredare krets. Plan och byggnadslagen (2010:900) ställer krav på att kommunerna ska pröva översiktsplanens aktualitet minst en gång per mandatperiod. I lagen framgår tydligt att kommunen, när ÖP upprättas eller förändras, ska samråda med såväl andra offentliga instanser som är berörda av planen som med kommunens medlemmar (3 kap. 9 §). Syftet med samrådet är enligt lagstiftaren att ”få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan”. Kraven på aktualitetsprövning och samråd innebär enligt Johansson och Khakee (2008: 153) att översiktsplanen är det enda obligatoriska, övergripande och strategiska policydokument där allmänheten ges lagstadgad möjlighet att påverka.

4.2.3 Sammanfattande om materialet

Att översiktsplanen är obligatorisk och prövas i kommunfullmäktige varje mandatperiod innebär att jämförbarheten mellan dessa dokument är god. Översiktsplanerna har samma lagliga status i varje svensk kommun, och procedurkraven på planens framtagande är desamma för varje svensk kommun. Samtidigt har kommunerna möjlighet att utforma planerna på det sätt de själva finner lämpligt. Det kan leda till att översiktsplaner från olika kommuner ser väldigt olika ut, vilket påverkar möjligheterna att göra en jämförande utvärdering av dem (Nyström & Tonell 2012: 245). Sammantaget gör vi dock bedömningen att jämförbarheten mellan kommuners översiktsplaner är god, och att dessa dokument är relevanta att studera för den som vill undersöka vilka möjligheter som svenska kommuner har att utveckla långsiktiga strategier för att hantera långvarig befolkningsminskning.

Tabell 2. Översikt över materialet som ingått i studien

Kommun	Översiktsplan (år)	Kommun	Översiktsplan (år)
Bräcke	Översiktsplan (2003)	Munkfors	Översiktsplan (2013)
Dorotea	Översiktsplan (1990)	Pajala	Översiktsplan (2010)
Hagfors	Översiktsplan (2002)	Sorsele	Översiktsplan (2002)
Hällefors	Översiktsplan (1990)	Storuman	Översiktsplan (2011)
Högsby	Översiktsplan (2012)	Strömsund	Översiktsplan (2014)
Jokkmokk	Översiktsplan (2011)	Torsby	Översiktsplan (2001)
Kramfors	Översiktsplan (2013)	Ånge	Översiktsplan (2004)
Laxå	Översiktsplan (2015)	Åsele	Översiktsplan (2014)
Ljusnarsberg	Översiktsplan (2002)	Överkalix	Översiktsplan (2008)
Malå	Översiktsplan (2001)	Övertorneå	Översiktsplan (2014)

4.3 PLANTEXTEN SOM EMPIRISKT UNDERLAG

Inom planeringsforskningen efterfrågas ofta metoder som integrerar en analys av planen, planprocessen och den kontext i vilken planen ska implementeras (Oliveira & Pinho 2009). Flera röster argumenterar för att planens institutionella dimension – organisationen och planeringskulturen i vilken planen utvecklas – är viktig att känna till för den som vill förstå på vilket sätt en plan kan få betydelse i en specifik kontext (Nyström & Tonell 2012: 246).

I vår studie har vi emellertid valt att analysera översiktsplaner i tjugo kommuner, istället för att göra en fördjupad analys av ett fåtal planer och deras organisatoriska sammanhang. På så vis studerar vi planeringspraktiken, som Johansson och Khakee (2008: 162: f) uttrycker det, ”genom det fönster som plandokument utgör”. Som en följd av att plandokumenten utgör vårt empiriska material blir ”den kvalitativa texttolkande metoden det grundläggande metodologiska analysredskapet” (ibid).

4.3.1 Makt och mening i plandokument

Vår utgångspunkt är att varje beskrivning av samtiden och samhället inrymmer ett urval och en tolkning. En fullständig beskrivning av verkligheten tar, som Nørrestrander (1999: 472) menar, ”lika stor plats som verkligheten självt”. De beskrivningar som görs i plandokument vilar i allmänhet på olika former av underlag – till exempel inventeringar, prognoser, omvärlds-, risk- och konsekvensanalyser (Nyström & Tonell 2012: 64). Beskrivningarna bygger, precis som dess underlag, emellertid på selektion och på en värdering av vilka uppgifter som är värda att lyfta fram och välja bort. Det är därför intressant att undersöka vilka beskrivningar av samhället som görs i plandokumenten, och vilka beskrivningar som kan sägas bli lämnade därhän.

Traditionellt har den ideala beslutsprocessen beskrivits som rationell, och som ett händelseförlopp där klara mål formuleras inledningsvis, för att sedan följas av en systematisk jämförelse av alla till buds stående alternativ i syfte att finna det mest rationella handlingsalternativet. Under hela denna process har orsakssamband en särskilt central position. Det är klagjorda orsakssamband som gör det möjligt att följa orsakskedjor – det vill säga orsaker till att problem uppstår, och effekter som olika handlingsalternativ kan antas få. Åtskilliga forskare har kritiserat denna rationella beslutmodell för att vara världsfrånvärd och sakna stöd i empirin (se bland andra Kingdon 2003). Inte desto mindre är det intressant att kartlägga de orsakssamband som lyfts fram i politiska program och plandokument. Föreställningar om problemens uppkomst och lösning är intressanta, oberoende av om de är korrekta eller ej.

Vidare har vi intresserat oss för i vilken mån den demografiska förändringens *konsekvenser* synliggörs i materialet. Vårt intresse rymmer här två dimensioner – dels vilka konsekvenser befolkningsminskningen antas medföra, dels hur kommunen ställer sig till dessa konsekvenser i termer av ansvarstagande.

Vi kan på goda grunder tro att många kommuner tar – eller vill ta – ansvar för de konsekvenser som befolkningsminskningen har för det kommunala kärnuppdraget. Men vi kan också tänka oss olika kommuner drar olika slutsatser vad gäller vilket ansvar man har i en specifik situation. ”Att ett samhällsligt problem existerar” är som Rothstein (2010: 143) noterat, ”inte ett självklart skäl för att etablera ett åtgärdsprogram.” Det kan alltså finnas olika sätt att beskriva och handskas med *befolkningsminskningens konsekvenser*, vilket gör det intressant att studera hur dessa konsekvenser beskrivs i kommunal översiktsplanering.

Vår samlade utgångspunkt är att planeringens aktörer – genom att skriva om vissa fenomen på ett visst sätt i plandokument – kan bidra till att vissa förståelsemönster växer fram. Dessa förståelsemönster sätter i sin tur ramarna för hur det är möjligt att tänka och agera i olika sammanhang. När vi forskare studerar dessa utsagor på ett systematiskt sätt, så framträder vad man kan kalla ett diskursivt fält, eller en formation av idéer som berättar vad som uppfattas som önskvärt och möjligt att sträva efter i ett samhälle. Om vissa föreställningar, genom språket och genom det politiska samtalet, blir dominanta, är sannolikheten större att dessa föreställningar får reella konsekvenser. Detta argument känns igen från diskussionen om metastyrning ovan, där övergripande bilder och målbeskrivningar ses som inslag i strategier för att styra de aktörer, intressen, individer och organisationer som deltar i styrandet. Detta är också ett grundläggande argument i den metodtradition som kallas för diskursanalys; det är genom text och talhandlingar som idéer om vad som är problem skapas, och det är här som idéer om möjliga lösningar uppstår och befästs (Bacchi 2000). Det diskursiva fältet, och de värden och värderingar det uttrycker, bildar ett möjlighetsrum som kan sätta ramar för och staka ut färdriktningen för mer konkret politiskt beslutsfattande (se Bourdieu 1999; Syssner 2012).

4.3.2 Frågor till materialet

Det är med utgångspunkt i perspektiven ovan som vi närmar oss de översiktsplaner som ingår i vår studie. Vi är intresserade av följande frågor; (a) Hur beskrivs kommunens demografiska situation i planerna? Beskrivs den demografiska utvecklingen alls? Beskrivs den som en central fråga eller som en fråga av ringa betydelse? (b) Vilka orsakssamband lyfts fram i planerna? Hur förklaras den demografiska förändring som kommunen genomgått? (c) Vilka konsekvenser får den demografiska förändringen, enligt planerna? Vilka möjliga åtgärder och handlingsalternativ beskrivs i texten? Vi intresserar alltså för dessa utsagor – om lägesbeskrivning, påstådda orsakssamband, konsekvenser och policyimplikationer – eftersom vi ser dem som en del i en lokal styrningspraktik.

5. Resultat

5.1 LÄGESBESKRIVNING

När vi läst materialet, har vår inledande ambition varit att undersöka hur kommunen beskriver befolkningsutvecklingens betydelse för den kommunala planeringen, i vid bemärkelse. Lyfts den demografiska förändringen fram som en central fråga, och som ett förhållande som är av avgörande betydelse för kommunens framtida planering? Eller framstår det som oviktigt att befolkningen minskar? Vår genomgång visar, något förenklat, att kommunerna uppvisar tre huvudsakliga förhållningssätt till dessa frågor. Antingen beskriver kommunerna den långvariga befolkningsminskningen som en *central fråga*, som en *isolerad fråga*, eller så är frågan helt *frånvarande* i materialet.

5.1.1 En central fråga

Samtliga kommuner formulerar sig kort och svepande (eller inte alls) när det gäller kommunens minskande befolkningsunderlag. Trots det gör vi bedömningen att sex av de undersökta kommunerna ändå ser befolkningsminskningen som en stor och central framtidsfråga. De ger uttryck för att en krympande och åldrande befolkning skapar en komplex problembild, och gör i flera fall en tydlig koppling mellan kommunens demografi och dess ekonomi. Mer eller mindre tydligt uttrycks i dessa kommuners dokument att det övergripande syftet med den kommunala planeringen är att vända befolkningsutvecklingen.

Med tanke på trång ekonomi och befolkningsminskning ser framtiden tuff ut för Åsele kommun (Åsele kommun 2014 s.1).

[Huvudmålet är att] År 2015 har vi i Torsby kommun en yngre befolkning (Torsby kommun 2001 s.12).

Befolkningsutvecklingen är den viktigaste faktorn för att överleva som kommun och självständig organisatorisk enhet (Hällefors kommun 1990 s.15).

5.1.2 En isolerad fråga

De kommuner som hanterar befolkningsutvecklingen som en isolerad fråga kännetecknas av att frågan behandlas som åtskild ifrån övrig kommunal planering. Ett typexempel är att man under rubriken *befolkningsutveckling* kan läsa att befolkningen minskar, och att detta är problematiskt, men att det där efter inte ges några indikationer på att befolkningsminskningen skulle påverka den kommunala organisationen, verksamheten och planeringen i någon större utsträckning. Genom att frågan hanteras isolerat framstår det snarast som ett självändamål att vända befolkningsutvecklingen.

Vårt intryck är att befolkningsminskningen hanteras som ett mera isolerat problem hos tolv av kommunerna. Typiskt för dessa är befolkningsminskningen beskrivs som problematisk, men utan att problemet i sig egentligen diskuteras (se t.ex. Munkfors kommun 2013 s. 35). Exempelvis görs inga ansatser till att beskriva *hur* befolkningsminskningen samverkar med andra utvecklingsfrågor. Flertalet kommuner stannar som sagt vid att konstatera att befolkningsminskningen är ett faktum;

Befolkningsutvecklingen har varit negativ sedan 1950-talet (Sor-sele kommun 2002 s.9).

I likhet med många andra landsbygds kommuner utanför storstadsregionerna är befolkningsminskningen ett faktum för Högsby kommun idag (Högsby kommun 2012 s.17).

För närvarande syns inga tecken på trendbrott beträffande befolkningsutvecklingen (Ljusnarsbergs kommun 2002 s.6).

5.1.3 En frånvarande fråga

Avslutningsvis utmärker sig två kommuner – Bräcke och Dorotea – genom att de inte på något vis tar upp frågan om kommunens långvariga befolkningsminskning. Vare sig i ord eller med hjälp av statistiskt material blir läsaren informerad om hur kommunens befolkningsutveckling har sett ut under de senaste decennierna och hur det påverkar kommunens planeringsförutsättningar.

Det generella intrycket av kommunernas dokument är att man fattar sig kort kring befolkningsutveckling och dess påverkan på kommunal planering. I de 14 fall där befolkningsutvecklingen antingen hanteras som ett isolerat problem eller inte nämns alls, är planerna i sig tämligen kortfattade, vilket får till följd att alla frågor som behandlas får ett förhållandevis litet utrymme. Vad som möjligen framstår som mer förvånande är att också de sex kommuner som beskriver frågan som ett stort och centralt problem fattar sig påfallande kort. I några knappa meningar uttrycker översiktsplanerna att hela kommunens framtid är avhängig befolkningsutvecklingen. Det framstår som paradoxalt att en fråga som beskrivs som så avgörande samtidigt får så lite utrymme i ett centralt kommunalt planeringsdokument. Ingen kommun gör heller gällande att frågan intar en central position i den praktiska planeringen, eller att den demografiska förändringen alls påverkar planeringsarbetet. Istället stannar det vid ett konstaterande: att befolkningsminskningen är ett centralt problem.

5.2 ORSAKSSAMBAND

I vår läsning av materialet har vi undersökt hur befolkningsförändringen förstås. Vad tror man är anledningen till att befolkningen har minskat i

kommunen under en längre tid? Presenteras några förklaringsmodeller som gör det möjligt att göra en tolkning av hur kommunen i fråga ser på orsaks-samband, och på de bakomliggande orsakerna till att befolkningsunderlaget minskar?

Något förenklat kan man säga att förklaringsmodellerna rör sig på två nivåer. I den första nivåns förklaringsmodell konstateras att befolkningen krymper på grund av ett negativt flyttnetto, på grund av ett negativt födel-senetto, eller bådadera. I tre av de planer som ingår i urvalet skriver man uttryckligen att befolkningsminskningen inte i huvudsak beror på ett nega-tivt flyttnetto (Åsele kommun 2014; Hagfors kommun 2002; Torsby kommun 2001). Istället minskar befolkningen i huvudsak av den anledningen att mor-taliteten är högre än fertiliteten.

Den andra nivåns förklaringsmodeller går vidare och reflekterar kring de bakomliggande orsakerna till det negativa födelse- och/eller flyttnettot. Här ser vi att sju kommuner lyfter fram någon bakomliggande orsak till befolk-ningsminskningen i sina dokument (Högsby kommun 2012; Storuman kom-mun 2011; Hällefors kommun 1990; Åsele kommun 2014; Kramfors kommun 2013; Pajala kommun 2010; Hagfors kommun 2002). I huvudsak beskrivs befolkningsminskningen som beroende av förändringar som kommunen inte har rådighet över. Detta till trots har flera av kommunerna som mål att genom olika insatser vända den demografiska trenden. De sju kommuner som på något sätt reflekterar kring de bakomliggande orsakerna till befolknings-minskningen, refererar till processer eller beslutssfärer bortom den egna kom-munens kontroll:

Det är svårt att förhindra utflyttningen. För många ungdomar är det nödvändigt att söka sig till större orter för att få en bra utbild-ning på högskolenivå och därvid utveckla sig själva (Hagfors kom-mun 2002 kapitel 3 s.5).

I takt med att infrastrukturens betydelse växer krävs även en ständig utveckling av densamma. Dock har de statliga anslagen de senaste åren varit förhållandevis oproportionella på lands-bygden. Detta är en klar nackdel [...] (Högsby kommun 2012 s.17).

Den regionalpolitik som hitintills förts haltar i stor utsträckning då det gäller utvecklingen av Sveriges inland och dess glesbygds-kommuner (Hällefors kommun 1990 s.16).

Tre kommuner betonar hur teknikens och industrins utveckling har mins-kat antalet arbetstillfällen i kommunen, vilket i sin tur har haft negativa verk-ningar på befolkningsutvecklingen. Kramfors och Åsele är två kommuner som

drabbats hårt av omläggningen från industri- till tjänstesamhälle (se även Pajala kommun 2010).

Detta [teknikutvecklingen] har i sin tur minskat möjligheterna till sysselsättning i kommunen (Åsele kommun 2014 s.5).

Minskat antal arbetstillfällen i traditionella basnäringar skapar befolkningsminskning (Kramfors kommun 2013 s.20–21).

Noterbart är att tretton av de tjugo kommunerna inte anger några som helst orsaker alls till befolkningsminskningen. De övriga kommunerna hanterar befolkningsminskningens orsaker och drivkrafter i några få meningar. Om detta ska tolkas som ett uttryck för att man i den kommunala organisationen låtit bli att diskutera varför befolkningen minskar låter vi ännu vara osagt. Klart är i alla fall att översiktsplanerna inte placerar kommunen i ett vidare geografiskt, ekonomiskt eller historiskt sammanhang. Samtidigt återkommer i flera av dokumenten förslag på åtgärder som ska bidra till att vända befolkningsutvecklingen (se t.ex. Strömsund kommun 2014). Men, eftersom en tillfredställande orsaksbeskrivning allt som oftast saknas kan man fråga sig vilka överväganden som ligger till grund för dessa åtgärdsförslag. Rimligen torde det finnas någon form av logisk koppling mellan orsak och åtgärd. Utan orsaksbeskrivning framstår därför lätt åtgärder och tillväxtstrategier som mindre genomtänkta.

5.3 KONSEKVENSBESKRIVNING

Sist och slutligen har vi har undersökt om befolkningsminskningen beskrivs som ett problem i sig, eller om det kopplas till eller ses som orsak till andra kommunala problem. Sammanfattningsvis är resultatet magert i de kommunala översiktsplanerna, även när det kommer till beskrivningar av befolkningsminskningens konsekvenser. De allra flesta, 16 av de undersökta kommunerna, behandlar inte frågan alls. Tre kommuner nämner i korthet att befolkningsutvecklingen påverkar den kommunala ekonomin, vilket i sin tur påverkar förmågan att leverera service till medborgarna (Jokkmokk kommun 2011; Pajala kommun 2010; Hällefors kommun 1990). Pajalas formulering nedan fångar in både konsekvenserna för den kommunala ekonomin, och svårigheterna att upprätthålla den kommunala servicen;

Den vikande befolkningen [...] är ett stort problem för kommunen som för med sig ekonomiska problem och svårigheter att upprätthålla service (Pajala kommun 2010 s.35).

Hällefors trycker på att de trånga ekonomiska ramarna begränsar kommunens möjlighet att investera utanför kärnuppdragen i vård, skola och omsorg.

Kommunalekonomiskt har det ständigt minskade skatteunderlaget begränsat kommunens möjligheter att investera utanför de traditionella områdena (Hällefors kommun 1990 s.15).

Utöver de tre kommuner som anger en ansträngd ekonomi som den främsta konsekvensen av befolkningsminskningen så lyfter Storuman fram att befolkningsminskningen försämrar underlaget för såväl privat, som statlig och kommunal service, vilket i sin tur minskar antalet arbetstillfällen inom dessa olika servicenäringar.

Med ett fortsatt minskande befolkningsunderlag och förändrade arbetsformer inom främst den statliga förvaltningen är det stor risk att denna utveckling fortsätter. Givetvis kommer befolkningsminskningen också att påverka kommunens och landstingets verksamhet. När det gäller den privata servicen är utvecklingen likartad. [...] Under de senaste 20 åren har 150 arbetstillfällen försvunnit från handeln i vår kommun (Storumans kommun 2011 s.11).

Som nämns ovan tar 16 av 20 kommuner inte upp frågan om det minskande befolkningsunderlagets konsekvenser. Vårt eget antagande är att en förändrad demografi torde ge förändrade planeringsförutsättningar, men att konsekvenserna av dessa förändrade förutsättningar kan skilja sig åt mellan kommuner. Vårt sammantagna intryck är dock att få av de kommuner som ingår i vår undersökning, reflekterar över vilka konsekvenser de förändrade planeringsförutsättningarna får för den egna planeringen.

6. Avslutande diskussion

Genomgången ovan indikerar att långvarig befolkningsminskning gör blygsamma avtryck i den kommunala översiktsplaneringen. Detta ska ses mot bakgrund av att befolkningens storlek, sammansättning och utbredning utgör en av kommunernas allra viktigaste planeringsförutsättningar (Syssner 2014; Syssner & Olausson 2015). Det ska också ses mot bakgrund av att flera kommuner uttrycker att deras ÖP ska vara ett samlat strategidokument som är av betydelse för hela kommunens verksamhet och utveckling (se t.ex. Åsele kommun 2014 s.3; Hagfors kommun 2002 s.2; Övertorneå kommun 2014 s.10).

De översiktsplaner som ingår i urvalet uppvisar få skillnader på de punkter vi undersökt. Visst finns skillnader i hur man uttrycker sig om befolkningsutvecklingen, men i stort handlar det om små variationer där de flesta är försiktiga med att uttrycka hur den långsiktiga befolkningsminskningen påverkar kommunens planering och verksamhet mer konkret. De skillnader vi identifierat mellan de olika planerna tycks huvudsakligen spegla den innehållsmässiga

utveckling som skett över tid. Nya planer är i regel innehållsmässigt mer omfattande än gamla planer. Samtidigt förefaller nyare planer innehåller mer av "selling points" och reklammässiga formuleringar än vad de gamla planerna gör (se t.ex. Ånge kommun 2004 s.5; Åsele kommun 2014 s.7; Laxå kommun 2015 s.24). Översiktsplaneringen tycks i flera avseenden ha fastnat i en diskussion om tillväxt, om tillväxtstimulerande åtgärder och om hur kommunen ska växa. Detta är i sig inte särskilt överraskande. I propositionen som föregick den nya PBL (Prop. 2009/10:170) framhöll man att de befintliga planinstrumenten, inklusive översiktsplanen, i första hand är tänkta att användas i situationer av befolkningstillväxt och expansion. Det innebär, skrev man, att "de passar sämre för att hantera stagnation och befolkningsminskning, rivning av bostäder och avveckling av service (Prop. 2009/10:170). Resonemanget upprepas i SOU 2015: 59, då med argumentet att små kommuner i glesbygd med svagt förändringstryck inte upplever samma behov av att återkommande förnya sin översiktsplan.

Men, även om det inte är överraskande så är det problematiskt att översiktsplanerna så genomgående undviker att beröra frågan om långvarig befolkningsminskning på djupet. Detta eftersom de kommuner som ingår i vår studie trots sina tillväxtambitioner ändå har en vardag som krympande kommun att hantera. Här vill vi återkoppla till vår inledande diskussion om det diskursiva fält som en översiktsplan är med och konstituerar. De värden och värderingar som uttrycks inom ett diskursivt fält bidrar till att forma föreställningar om vad som är problem som bör hanteras, och vad som är rimliga lösningar på dessa (Bacchi 2000). På så vis kan de sätta ramar för mer konkret politiskt beslutsfattande. Om översiktsplanerna i krympande kommuner endast nämner den långvariga befolkningsminskningen i förbigående, så kan det indikera att det saknas ett offentligt samtal om dessa frågor. Och det sin tur innebär sannolikt sämre möjligheter för dessa kommuner att öppet och systematiskt anpassa kommunens organisation och verksamhet till en minskande – och i många fall allt äldre – befolkning.

Trots att översiktsplanerna i vår studie inte tycks vara sammanhang där strategier för att hantera befolkningsminskning utvecklas och artikuleras, så menar vi att flera omständigheter talar för att de skulle kunna komma att bli det.

En *första* omständighet är att översiktsplanerna redan är obligatoriska. De riskerar inte att bli ytterligare en pålaga, utan är redan en etablerad rutin i den kommunala planeringspraktiken. Samtidigt bör man ha stor förståelse för att små och krympande kommuner har mycket begränsade utrednings- och planeringsresurser. En mer ambitiös översiktsplanering kan därmed uppfattas som praktiskt omöjlig. I utredningen om en ny regional planering (SOU 2015: 59, sid 102) återkommer man till uppfattningen att översiktsplanen i huvudsak är avsedd att hantera expansion. Utredningen menar också att de små

kommunerna upplever att statens krav på hur planprocessen ska gå till är alltför betungande, och att kraven inte motsvarar den nytta som kommunen upplever av sin planprocess och sin färdiga plan. Av detta kan man dra slutsatsen att det är kunskapsstöd och inte ytterligare lagkrav som kommunerna behöver för att kunna utveckla sina ÖP i den riktning som skisseras här.

En *andra* omständighet är att översiktsplaneringen redan idag vilar på olika former av kunskapsunderlag. Nyström och Tonell (2012: 64) nämner inventeringar, prognoser, omvärlds- risk- och konsekvensanalyser som exempel på sådana underlag. En förstärkt analys av kommunens demografiska utveckling skulle därmed inte bryta mot utan snarast stärka en rådande planeringstradition. Samtidigt finns det i de flesta planeringssituationer en hög grad av osäkerhet om planeringens förutsättningar (Nyström & Tonell 2012: 95; Johansson & Khakee 2008: 153). Befolkningsförändring är ett tydligt exempel på en omställningsprocess som kan vara temporär (Oswalt, 2005: 12). Befolkningsminskningen kan mattas av, förändras, eller växla över till befolkningstillväxt. Det innebär att planeringen inte bara vilar på fakta, utan också på tolkningar av och antaganden om dessa fakta. Det innebär också, som Fredriksson (2015) påpekar, att översiktsplaneringen måste vara långsiktig och kortsiktig samtidigt. De visioner som tecknas ska vara av långsiktig karaktär, samtidigt som det krävs att man under planeringsprocessen är lyhörd inför att omständigheterna kan förändras (ibid).

En *tredje* omständighet är att en ÖP är att betrakta som ett politiskt dokument. Precis som vi redan konstaterat, ska en ÖP ses som ”ett politiskt förankrat program för kommunens fysiska planering” (Nyström & Tonell 2012: 196). Översiktsplanen ska formulera ”en vision av framtiden” (ibid: 241) och dessutom avspegla den rådande majoritetens idéer om hur kommunen ska utvecklas över tid. Översiktsplanen är alltså ett politiskt förankrat inriktningsdokument som skulle kunna bli en viktig del i en visionsdriven styrningspraktik. Som vi redan konstaterat spelar övergripande bilder, föreställningar och målbeskrivningar en viktig roll i en sådan praktik, framförallt genom att de bidrar till att skapa samsyn och gemensam förståelse.

En *fjärde* omständighet är att det redan idag finns lagstadgade krav på ett brett samhälleligt deltagande i översiktsplaneringen. Detta särskilt intressant, eftersom medborgarnas inflytande och delaktighet utvecklats till en huvudfråga inom den internationella forskningslitteraturen om krympande städer (Hollander & Nemeth 2011). Enligt PBL (2010: 900, 3 kap, 9 §), ska kommunen samråda med en bred krets av intressenter när den upprättar en ny ÖP, eller ändrar i en befintlig sådan. Kommunen ska också ge dess invånare möjlighet att samråda om den nya planen. Syftet med samrådet är enligt lagtexten ”att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan”. I Boverkets handbok om PBL poängterar man att samrådet med intressenterna bör starta tidigt i processen, och också ske löpande under

planeringsprocessens gång (Boverket 2015). Vidare ska resultatet av samrådet dokumenteras av kommunen.

Att det finns ett lagstadgat krav på samråd, samt upparbetade strukturer för hur sådana samråd ska gå till, ser vi som ett ytterligare argument för att översiktsplanen bör kunna utvecklas till ett dokument där policy- och planeringsimplikationerna av den demografiska förändringen i kommuner diskuteras. Samtidigt innebär inte detta lagstadgade krav att frågan om representation, inkludering och delaktighet är löst. I en internationell kontext har frågor om delaktighet rests gällande de som lämnar den krympande kommunen – det vill säga de unga, de aktiva och mer mobila (Oswalt 2005: 13), men också gällande de som bor kvar på platsen (Hollander & Nemeth 2011).

Efter genomgången ovan är vår slutsats att de kommunala översiktsplanerna inte är, men skulle kunna bli, dokument där policy- och planeringsimplikationerna av demografisk förändring diskuteras. Det finns goda skäl att efterfråga mer problematiserande, väl underbyggda och realistiska resonemang i översiktsplanerna. Vi menar att kommunerna bör ta vara på möjligheten att i dessa obligatoriska, politiskt sanktionerade och brett förankrade dokument beskriva kommunens demografiska utmaningar, och att där tydliggöra vilka konsekvenser den demografiska utvecklingen kan ha för kommunal planering och verksamhet över tid.

Litteratur

- Amcoff, Jan & Westholm, Erik, 2007. "Understanding Rural Change – Demography as a Key to the Future", *Futures*, vol 39(4), s. 363–379.
- Amcoff, Jan, 2000. *Samtida bosättning på svensk landsbygd*. Diss., Uppsala universitet.
- Bacchi, Carol, 2000. "Policy as Discourse: What does it mean? Where does it get us?", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 21(1), s. 45–57.
- Badersten, Björn, 2004. "Att studera det önskvärda. Om värdeanalys och normativ metod", *Statsvetenskaplig tidskrift* 106(3), s. 207–220.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod: Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Bontje, Marco, 2005. "Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig", *GeoJournal*, 61(1), s. 13–21.
- Bourdieu, Pierre, 1999. *Praktiskt förnuft: bidrag till en handlingsteori*. Göteborg: Daidalos.
- Boverket, 2015. *Process för översiktsplanering*. Tillgänglig på <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/>, citerad 2015-06-26
- Erlingsson, Gissur Ó, Moodysson, Jerker & Öhrvall, Richard, 2011. *Lokal och regional tillväxtpolitik: Vad kan och bör offentliga aktörer göra?* Östersund: Tillväxtanalys.
- Erlingsson, Gissur Ó, Wängmar, Erik & Ödalen, Jörgen, 2015a. "Understanding Large-Scale Institutional Change: Social Conflicts and the Politics of Swedish Municipal Amalgamations 1952–1974", *Scandinavian Journal of History*, 40(2), s. 195–214.

- Erlingsson, Gissur Ó, Syssner, Josefina & Ödalen, Jörgen, 2015b. *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar*. SNS Analys nr 26. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Fjertorp, Jonas, 2013. *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* Rapport 17. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet.
- Fjertorp, Jonas, 2010. *Investeringar i kommunal infrastruktur: förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Diss., Lunds universitet.
- Fredriksson, Charlotta, 2015. *En processmodell för strategisk samhällsplanering*, Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft. (STOUT) Rapport 2015:1. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Haase, Annegret, Hospers, Gert-Jan, Pekelsma, Simone & Rink, Dieter, 2012. *Shrinking Areas. Front-runners in Innovative Citizen Participation*. Den Haag: European Urban Knowledge Network.
- Healey, Patsy, 2006. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Palgrave Macmillan.
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hermelin, Brita, 2009. "Spatial strategic planning in the Stockholm region – discourses on the space-economy and growth factors", *European Planning studies*17(1), s. 131-148.
- Hollander, Justin B. & Nemeth, Jeremy, 2011. "The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities", *Housing Policy Debate* 21(3), s. 349-367.
- Hospers, Gert-Jan & Reverda, Nol, 2015. *Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas*. Heidelberg/New York/Dordrecht/London: Springer.
- Hutter, Gerherd & Neumann, Ingo, 2008. "Learning and Spatial Planning Practices – Towards a Stage Model in Shrinking Cities", *Learning Cities in a Knowledge-Based Society*. Paper, XIth EURA Conference, Milan, October 9-11, 2008.
- Johansson, Mats, Nygren, Ola & Wictorin, Bo, 2004. *Boendeflyttare och jobbflyttare: Orsaker och drivkrafter till nya flyttmönster i det postindustriella samhället*. Arbetsrapport R2004:010. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Johansson, Marcus & Khakee, Abdul, 2009. *Etik i stadsplanering*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Svante & Nedomysl, Thomas, 2000. *Den mobila kohorten. Om värmländsk ungdomsmigration*. Arbetsrapport. Gruppen för regionalvetenskaplig forskning, Karlstad.
- Kingdon, John W., 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Kooiman, Jan, 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Martinez-Fernandez, Cristina, Audirac, Ivonne, Fol, Sylvie & Cunningham-Sabot, Emmanuèle, 2012. "Shrinking cities: Urban challenges of globalization", *International Journal of Urban and Regional Research* 36(2), s. 213-225.
- Montin, Stig, 2006. *Styrnings- och organisationsspåret – teoretiska perspektiv och empiriska illustrationer*. Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet.
- Nordic Council, 2011. *Mega Trends*. TemaNord 2011:527. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

- Nyström, Jan & Tonell, Lennart, 2012. *Planeringens grunder: en översikt* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Nørrestrand, Tor, 1999. *Märk världen: en bok om vetenskap och intuition* (övers. Wahlén, J.). Stockholm: Bonnier Pocket.
- Oliviera, Vitor & Pinho, Paulo, 2009. 'Evaluating Plans, Processes and Results', *Planning Theory & Practice* 10(1), s. 35–63.
- Oscarsson, Henrik, Naurin, Elin & Håkansson, Nicklas, 2008. "Att hålla ord: partiets löftesgivande och löftesuppfyllande", *Statsvetenskaplig tidskrift* 110(1), s. 114–118.
- Oswalt, Philipp (red.), 2006. *Shrinking cities, volume 2: Interventions*. Ostfildern, Germany: Hatje Cantz Verlag.
- Persson, Bo, 2010. *Lokal och regional näringslivspolitik: konkurrens, samarbete, utveckling*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Popper, Debora E. & Popper, Frank J., 2002. "Small can be beautiful: Coming to terms with decline", *Planning* 68(7), s. 20–40.
- Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*.
- Reckien, Diana & Cristina Martinez-Fernandez, 2011. "Why do cities shrink?", *European Planning Studies* 19(8), s. 1375–1397.
- Richard, Marie-Pierre, 2000. *Lokalt medborgarskap i Sverige*. Arbetsrapport 26 2000 CEFOS, Göteborgs universitet.
- Rothstein, Bo, 2010. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*.
- SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.
- SOU 2015:101. *Demografins regionala utmaningar*.
- Sousa, Silvia, & Pinho, Paulo, 2015. "Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm" *European Planning Studies* 23(1), s. 12–32.
- Statistiska Centralbyrån, 2007. *Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden*. BE12SM 0701. Tillgänglig via http://www.scb.se/statistik/BE/BE0101/2006A01a/BE0101_2006A01a_SM_BE12SM0701.pdf
- Statistiska Centralbyrån, 2014. *Befolkningsstatistik*.
- Svensson, Lotta, 2006. *Vinna och försvinna? Drivkrafter bakom ungdomars utflyttning från mindre orter*. Diss., Linköpings universitet.
- Syssner, Josefina, 2006. *What Kind of Regionalism? – Regionalism and Region Building in Northern European Peripheries*. Frankfurt am Main: Peter Lang Publ.
- Syssner, Josefina, 2012. *Världens bästa plats? Platsmarknadsföring, makt och medborgarskap*. Lund: Nordic Academic Press.
- Syssner, Josefina & Olausson, Albin, 2015. "Att vara en krympande kommun", i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Syssner, Josefina, 2015a. "Visioner som formar platsen – Om visionsdriven styrning i den lokala utvecklingspolitiken", *Geografiska Notiser* 73(1).
- Syssner, Josefina, 2015b. "Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities", *Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, Publicerad on-line 2015-08-21, DOI: 10.4422/ager.2015.14

- Sørensen, Eva, 2002, "Democratic theory and network governance", *Administrative Theory & Praxis*, vol. 4, s. 693–720.
- Weck, Sabine, & Beisswenger, Sabine, 2013. "Coping with peripheralisation: Governance Response in Two German Small Cities", *European Planning Studies* 22(10), s. 2–16.
- Westholm, Erik & Waldenström, Cecilia, 2008. *Kunskap om landsbygden: dags för en ny agenda!* Arbetsrapport 2008:1. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Wänström, Johan, 2013. *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser: Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Rapport 15. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet.

Källor

- Bräcke kommun (2003a) *Översiktsplan*
- Dorotea kommun (1990) *Översiktsplan*
- Hagfors kommun (2002) *Översiktsplan*
- Hällefors kommun (1990) *Översiktsplan*
- Högsby kommun (2012) *Översiktsplan*
- Jokkmokk kommun (2011) *Översiktsplan*
- Kramfors kommun (2013) *Översiktsplan*
- Laxå kommun (2015) *Översiktsplan*
- Ljusnarsbergs kommun (2002) *Översiktsplan*
- Malå kommun (2001) *Översiktsplan*
- Munkfors kommun (2013) *Översiktsplan*
- Pajala kommun (2010) *Översiktsplan*
- Sorsele kommun (2002) *Översiktsplan*
- Storumans kommun (2011) *Översiktsplan*
- Strömsunds kommun (2014) *Översiktsplan*
- Torsby kommun (2001) *Översiktsplan*
- Ånge kommun (2004) *Översiktsplan*
- Åsele kommun (2014) *Översiktsplan*
- Överkalix kommun (2008) *Översiktsplan*
- Övertorneå kommun (2014) *Översiktsplan*

Bilaga 1

Tabell 3. Befolkningstal i de undersökta kommunerna, med procentuell förändring under föregående tioårsperiod

Kommun	1973	1983	1993	2003	2013	2003–2013 (Grund för urvalet)
Åsele	5 029 100%	4 503 89,54%	4 127 82,06%	3 410 67,81%	2 875 57,17%	84,31%
Dorotea	3 993 100%	3 882 97,22%	3 792 94,97%	3 226 80,79%	2 757 69,05%	85,46%
Överkalix	5 685 100%	4 964 87,32%	4 739 83,36%	3 993 70,24%	3 436 60,44%	86,05%
Sorsele	4 130 100%	3 842 93,03%	3 480 84,26%	2 981 72,18%	2 595 62,83%	87,05%
Ånge	14 350 14 350	13 182 91,86%	12 418 86,54%	10 897 75,94%	9 548 66,54%	87,62%
Laxå	8 880 100%	8 212 92,48%	7 351 82,78%	6 366 71,69%	5 580 62,84%	87,65%
Övertorneå	6 900 100%	6 347 91,99%	6 224 90,20%	5 331 77,26%	4 709 68,25%	88,33%
Hagfors	18 934 100%	16 843 88,96%	15 879 83,87%	13 648 72,08%	12 071 63,75%	88,45%
Bräcke	9 691 100%	9 021 93,09%	8 593 88,67%	7 359 75,94%	6 559 67,68%	89,13%
Pajala	10 064 100%	8 763 87,07%	8 361 83,08%	7 053 70,08%	6 299 62,59%	89,31%
Munkfors	5 513 100%	4 945 89,70%	4 726 85,72%	4 075 73,92%	3 656 66,32%	89,72%
Jokkmokk	7 738 100%	7 027 90,81%	6 594 85,22%	5 633 72,80%	5 066 65,47%	89,93%
Kramfors	28 361 100%	25 828 91,07%	24 060 84,83%	20 508 72,31%	18 450 65,05%	89,96%
Ljusnarsberg	7 303 100%	6 869 94,06%	6 386 87,44%	5 415 74,15%	4 875 66,75%	90,03%
Högsby	7 925 100%	7 699 97,15%	7 092 89,49%	6 348 80,10%	5 718 72,15%	90,08%

Kommun	1973	1983	1993	2003	2013	2003-2013 (Grund för urvalet)
Malå	4 524 100%	4 294 94,92%	4 053 89,59%	3 498 77,32%	3 155 69,74%	90,19%
Torsby	16 282 100%	15 437 94,81%	14 981 92,01%	13 311 81,75%	12 013 73,78%	90,25%
Storuman	8 402 100%	8 275 98,49%	7 583 90,25%	6 595 78,49%	5 954 70,86%	90,28%
Strömsund	18 198 100%	16 924 93,00%	15 660 86,05%	13 267 72,90%	11 984 65,85%	90,33%
Hällefors	11 431 100%	10 093 88,29%	8 992 78,66%	7 712 67,47%	6 982 61,08%	90,53%